

08.062

**Messaggio  
concernente la modifica della legge sull'assicurazione  
contro la disoccupazione**

del 3 settembre 2008

---

Onorevoli presidenti e consiglieri,

con il presente messaggio vi sottoponiamo, per approvazione, il disegno di revisione della legge sull'assicurazione contro la disoccupazione (LADI).

Nel contempo, vi proponiamo di togliere di ruolo il seguente intervento parlamentare:

2006 M 06.3366 Misure a sostegno dei disoccupati in età matura  
(N 23.06.2006, Schenker; S 05.06.2007)

Gradite, onorevoli presidenti e consiglieri, l'espressione della nostra alta considerazione.

3 settembre 2008

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Pascal Couchepin  
La cancelliera della Confederazione, Corina Casanova

---

## Compendio

*Per ristabilire l'equilibrio finanziario dell'assicurazione contro la disoccupazione occorre aumentare l'aliquota di contribuzione ordinaria dal 2 al 2,2 per cento e ridurre le prestazioni di circa 500 milioni di franchi. Per ammortizzare il debito accumulato dall'assicurazione è necessario incrementare ulteriormente a titolo temporaneo di 0,1 punti percentuali l'aliquota di contribuzione e introdurre un contributo di solidarietà dell'1 per cento.*

### Situazione iniziale

*In seguito al forte incremento della disoccupazione verificatosi all'inizio degli anni '90, nel 1995 la legge del 25 giugno 1982 sull'assicurazione contro la disoccupazione (LADI) è stata sottoposta a un'ampia revisione. L'istituzione degli uffici regionali di collocamento ha permesso di professionalizzare il servizio pubblico di collocamento, di incentrare fortemente l'assicurazione sul reinserimento e di fissare le basi legali per l'introduzione di un'ampia serie di provvedimenti di integrazione. Da allora, l'assicurazione contro la disoccupazione (AD) è in grado di reagire rapidamente e in modo flessibile ai peggioramenti della situazione sul mercato del lavoro. Con la revisione del 22 marzo 2002 è stata introdotta una nuova strategia di finanziamento volta a equilibrare le entrate e le uscite dell'assicurazione sull'arco di un ciclo congiunturale. Tale strategia si basa, indipendentemente dalle fluttuazioni congiunturali, su un numero medio di 100 000 disoccupati. Questa cifra si è tuttavia rivelata troppo bassa. Nonostante la situazione congiunturale favorevole e una diminuzione della disoccupazione, nel 2007 l'AD non ha potuto iniziare a rimborsare il debito, che ammonta ancora a 4,8 miliardi di franchi. In caso di rallentamento dell'economia, il livello massimo d'indebitamento stabilito all'articolo 90c capoverso 1 LADI verrebbe rapidamente superato. In base a questa disposizione, se il debito supera un determinato importo il Consiglio federale deve imperativamente introdurre un aumento dell'aliquota di contribuzione. La revisione intende pertanto risanare quanto più rapidamente possibile le finanze dell'assicurazione contro la disoccupazione.*

### Contenuto del progetto

*La revisione si basa sul presupposto che, durante l'ultima fase recessiva, l'AD si è rivelata efficace e che non vi è motivo di modificare le prestazioni di base. Occorre invece operare risparmi là dove le disposizioni legali in vigore presentano effetti indesiderabili. La revisione parziale persegue pertanto tre obiettivi principali:*

- l'equilibrio dei conti,*
- l'ammortamento del debito,*
- il rafforzamento del principio di assicurazione attraverso l'eliminazione degli incentivi negativi e l'aumento dell'efficienza dei provvedimenti di reintegrazione.*

---

*Secondo il decreto del Consiglio federale del 22 novembre 2006, tali obiettivi devono essere raggiunti conseguendo un giusto equilibrio tra entrate supplementari e risparmi. A tal fine si prevede sostanzialmente di:*

- basare il finanziamento dell'assicurazione su un numero medio di disoccupati più elevato;*
- equilibrare i conti dell'AD aumentando di 0,2 punti percentuali l'aliquota di contribuzione e, contemporaneamente, introdurre misure di risparmio perlomeno della stessa entità;*
- ridurre i costi rafforzando in particolare il principio di assicurazione attraverso l'eliminazione degli incentivi negativi e l'aumento dell'efficienza dei provvedimenti di reintegrazione;*
- ammortizzare il debito introducendo a titolo temporaneo un ulteriore aumento di 0,1 punti percentuali dell'aliquota di contribuzione e un contributo di solidarietà dell'1 per cento sulla parte di salario non assicurata compresa tra il guadagno massimo assicurato e due volte e mezzo questo importo (attualmente da 126 000 a 315 000 fr.).*

## Indice

<b>Compendio</b>	<b>6762</b>
<b>1 Punti essenziali del progetto</b>	<b>6766</b>
1.1 Situazione iniziale	6766
1.1.1 Retrospectiva	6766
1.1.2 Necessità di rivedere la normativa vigente	6767
1.1.3 Lavori preliminari	6767
1.2 Soluzioni analizzate	6768
1.2.1 Proposte respinte	6768
1.2.2 Altre proposte di revisione respinte	6768
1.2.2.1 Tasso d'indennità unitario del 70 per cento	6768
1.2.2.2 Abolizione dell'indennità per lavoro ridotto e dell'indennità per intemperie	6769
1.2.2.3 Trasferimenti sociali nel settore dell'assicurazione malattie	6769
1.2.2.4 Perdita di lavoro non computabile	6770
1.2.2.5 Aumento del periodo di attesa	6770
1.2.2.6 Aumento del numero massimo di indennità giornaliera nelle regioni colpite da una disoccupazione elevata	6770
1.2.2.7 Clausola di flessibilità	6771
1.2.2.8 Abolizione del cofinanziamento di provvedimenti per le persone non assicurate	6772
1.3 La nuova normativa proposta	6772
1.3.1 Panoramica degli obiettivi della revisione	6772
1.3.2 Punti principali del progetto	6773
1.3.2.1 Equilibrio dei conti	6773
1.3.2.2 Riduzione dei costi	6773
1.3.2.3 Ammortamento del debito	6774
1.4 Motivazione e valutazione della soluzione proposta	6775
1.4.1 Motivazione del progetto e vantaggi rispetto alle alternative	6775
1.4.2 Consultazione	6776
1.5 Nuova versione dell'11 <sup>a</sup> revisione dell'AVS e coordinamento con l'assicurazione contro la disoccupazione	6777
1.6 Interventi parlamentari	6777
<b>2 Commento alle singole disposizioni</b>	<b>6777</b>
<b>3 Ripercussioni</b>	<b>6795</b>
3.1 Ripercussioni per l'assicurazione contro la disoccupazione	6795
3.1.1 Ripercussioni finanziarie	6795
3.1.1.1 Evoluzione del fondo di compensazione dell'assicurazione contro la disoccupazione	6795
3.1.1.1.1 Conti annuali del fondo di compensazione dell'assicurazione contro la disoccupazione per il periodo 1995–2007	6795

3.1.1.1.2 Conti, preventivo e piano finanziario del fondo di compensazione dell'assicurazione contro la disoccupazione per il periodo 2006–2012	6796
3.1.1.2 Ripercussioni finanziarie annue della revisione	6797
3.1.2 Ripercussioni sull'effettivo del personale	6801
3.2 Ripercussioni per la Confederazione	6801
3.2.1 Ripercussioni finanziarie	6801
3.2.2 Ripercussioni sull'effettivo del personale	6802
3.3 Ripercussioni per i Cantoni	6802
3.3.1 Ripercussioni finanziarie	6802
3.3.2 Ripercussioni sull'effettivo del personale	6803
3.4 Ripercussioni sull'informatica	6803
3.5 Ripercussioni sull'economia	6803
3.5.1 Necessità e possibilità di un intervento dello Stato	6803
3.5.2 Ripercussioni sui diversi gruppi sociali	6804
3.5.3 Ripercussioni sull'economia in generale	6806
3.5.3.1 Contributi e finanziamento	6806
3.5.3.2 Prestazioni	6807
3.5.3.3 Debiti	6807
3.5.4 Regolamentazioni alternative	6807
3.5.5 Aspetti pratici dell'esecuzione	6808
3.6 Altre ripercussioni: interfaccia con le altre assicurazioni sociali	6808
<b>4 Programma di legislatura</b>	<b>6809</b>
<b>5 Aspetti giuridici</b>	<b>6809</b>
5.1 Costituzionalità	6809
5.2 Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera	6809
5.3 Forma dell'atto	6810
5.4 Subordinazione al freno alle spese	6810
5.5 Delega di competenze legislative	6810
<b>Legge federale sull'assicurazione obbligatoria contro la disoccupazione e l'indennità per insolvenza (Legge sull'assicurazione contro la disoccupazione, LADI) (Disegno)</b>	<b>6811</b>

# Messaggio

## **1 Punt** **essenziali del progetto**

### **1.1** **Situazione iniziale**

#### **1.1.1** **Retrospettiva**

La legge del 25 giugno 1982 sull'assicurazione contro la disoccupazione (LADI), in vigore dal 1° gennaio 1984, è stata modificata a più riprese per far fronte al forte incremento della disoccupazione verificatosi all'inizio degli anni '90. Nel 1995, in particolare, è stata sensibilmente estesa la durata del diritto all'indennità. In contropartita, sono state imposte agli assicurati prescrizioni di comportamento più severe (norme relative all'occupazione adeguata, controlli e sanzioni, partecipazione a provvedimenti inerenti al mercato del lavoro). L'istituzione degli uffici regionali di collocamento (URC) ha reso più professionale il servizio pubblico di collocamento, mentre il potenziamento dei provvedimenti inerenti al mercato del lavoro (PML) ha rafforzato gli obiettivi di reintegrazione. Nonostante le modifiche apportate alla legge, negli anni '90 il fondo di compensazione dell'assicurazione contro la disoccupazione (AD) si è pesantemente indebitato a causa della forte disoccupazione registrata sull'intero decennio.

Per garantire il finanziamento dell'AD, dal 1° gennaio 1995 l'aliquota di contribuzione prevista dalla LADI è stata aumentata dal 2 al 3 per cento in applicazione del decreto federale urgente del 16 dicembre 1994. Secondo quanto stabilito nella revisione del 23 giugno 1995, il supplemento d'aliquota doveva essere utilizzato unicamente per ammortizzare i debiti accumulati sino alla fine del 1995. Contemporaneamente è stato introdotto un contributo dell'1 per cento sulla parte di salario non assicurata (aumento parziale del limite di contribuzione). La legge federale del 19 marzo 1999 sul programma di stabilizzazione ha prolungato l'aumento dell'aliquota di contribuzione sino alla fine del 2003 e ha aumentato dall'1 al 2 per cento il contributo sulla parte di salario non assicurata per consentire anche l'ammortamento dei nuovi debiti.

Con la revisione della LADI del 22 marzo 2002, l'aliquota di contribuzione è stata di nuovo ridotta al 2 per cento. Prendendo come base un numero medio di 100 000 disoccupati, è stato introdotto un nuovo sistema di finanziamento indipendente dall'andamento congiunturale (art. 90-90c). Esso prevedeva la partecipazione della Confederazione e dei Cantoni ai costi degli URC e dei PML. Per quanto riguarda le prestazioni, è stato prolungato da 6 a 12 mesi il periodo minimo di contribuzione per aver diritto all'indennità di disoccupazione. Inoltre, è stata ridotta da 520 (2 anni) a 400 giorni (1 anno e mezzo) la durata massima del diritto all'indennità; tale durata è rimasta invariata però per i lavoratori più anziani e per i beneficiari di una rendita dell'assicurazione invalidità o dell'assicurazione infortuni che possono comprovare 18 mesi di contribuzione.

## 1.1.2 **Necessità di rivedere la normativa vigente**

Successivamente alla revisione della LADI del 22 marzo 2002, il numero medio di 100 000 disoccupati nell'arco di un ciclo congiunturale si è rivelato troppo ottimistico. Anche gli esperti considerano questo valore eccessivamente basso. Secondo uno studio condotto dal prof. Sheldon<sup>1</sup>, il finanziamento e le prestazioni dell'AD andrebbero basati a lungo termine su un tasso di disoccupazione del 3,2 per cento. Prendendo in considerazione il periodo dal 2000 al 2005, questa percentuale corrispondeva a 125 000 disoccupati.

Pertanto, nonostante la situazione congiunturale favorevole e il calo della disoccupazione, nel 2006 il deficit dell'AD ha superato 1 miliardo di franchi. Soltanto nel 2007 l'esercizio si è chiuso in pareggio. A fine 2007 il debito ammontava tuttavia ancora a 4,8 miliardi di franchi.

Per assistere a un calo del debito bisognerà attendere la fine del 2008, sempre che il tasso di disoccupazione scenda al 2,5 per cento. Anche in quel caso, alla fine dell'anno il debito raggiungerebbe ancora i 4,3 miliardi di franchi. Senza una revisione, quindi, l'AD non riuscirà a ridurre il debito prima che si verifichi un nuovo rallentamento dell'economia. Nel caso di un peggioramento della congiuntura, il livello massimo d'indebitamento stabilito all'articolo 90c capoverso 1<sup>2</sup> verrebbe rapidamente superato. In base a questa disposizione, se il debito supera un determinato importo il Consiglio federale deve imperativamente introdurre un aumento dell'aliquota di contribuzione. La revisione intende pertanto risanare il più rapidamente possibile le finanze dell'assicurazione contro la disoccupazione.

## 1.1.3 **Lavori preliminari**

Considerata l'evoluzione delle finanze dell'AD, alla fine del 2005 il Dipartimento federale dell'economia (DFE) ha incaricato la commissione di sorveglianza per il fondo di compensazione dell'AD di istituire una commissione di esperti per esaminare e proporre, in collaborazione con la Segreteria di Stato dell'economia (SECO), misure in materia di entrate e di uscite destinate al finanziamento a lungo termine dell'AD. La commissione di esperti era composta da rappresentanti della Conferenza dei direttori cantonali dell'economia, dell'Associazione degli uffici svizzeri del lavoro, delle casse di disoccupazione pubbliche e private, dei partner sociali, del mondo scientifico, dell'Amministrazione federale delle finanze, dell'Ufficio federale delle assicurazioni sociali e della Direzione del lavoro della SECO.

- <sup>1</sup> Sheldon, G., «Höhe der konjunkturalen Arbeitslosigkeit in der Schweiz», studio condotto su mandato della Segreteria di Stato dell'economia (SECO), Basilea, marzo 2006.
- <sup>2</sup> Secondo l'art. 90c cpv. 1 LADI, il Consiglio federale deve presentare, entro un anno, una revisione della legge se, alla fine dell'anno, il livello d'indebitamento del fondo di compensazione dell'assicurazione contro la disoccupazione raggiunge il 2,5 % della somma dei salari soggetti a contribuzione. Il Consiglio federale aumenta dapprima l'aliquota di contribuzione ordinaria fissata nell'art. 3 cpv. 2 LADI dello 0,5 % al massimo e il salario soggetto a contribuzione sino a due volte e mezzo il guadagno assicurato in modo da contenere l'indebitamento entro limiti accettabili fino all'entrata in vigore della revisione di legge. Il contributo riscosso sulla parte di salario situata tra il guadagno massimo assicurato e due volte e mezzo questo importo non può superare l'1 %.

Con decreto del 22 novembre 2006 abbiamo preso atto del rapporto della commissione di esperti del 10 ottobre 2006<sup>3</sup>.

Il nostro collegio ha incaricato il DFE di presentare un progetto per la consultazione volto a trovare un giusto equilibrio tra entrate supplementari e risparmi. Il presente disegno, esaminato anche dalla commissione di sorveglianza per il fondo di compensazione dell'assicurazione contro la disoccupazione, segue in linea di principio le raccomandazioni della commissione di esperti.

## **1.2 Soluzioni analizzate**

### **1.2.1 Proposte respinte**

Sono state esaminate varie alternative, che però non erano sufficientemente adeguate per raggiungere gli obiettivi ricercati. La proposta di aumentare semplicemente i contributi avrebbe penalizzato eccessivamente i datori di lavoro e i lavoratori, cui si applica già l'aumento dell'imposta sul valore aggiunto per il finanziamento dell'assicurazione invalidità. Una soluzione che non prevedesse aumenti di aliquote avrebbe richiesto tagli cospicui delle prestazioni e sarebbe stata difficilmente attuabile dal punto di vista della politica sociale. Entrambe le varianti sono state accantonate a favore della soluzione proposta, che prevede un aumento moderato dei contributi e il rafforzamento del principio di assicurazione.

È stata pure esaminata la possibilità di rinunciare al rimborso del debito accumulato dall'AD. In tal modo si rischierebbe tuttavia di compromettere l'effetto stabilizzatore dell'assicurazione sull'economia. In base alla regolamentazione attuale, infatti, se il debito del fondo di compensazione supera il 2,5 per cento dei salari assicurati il Consiglio federale deve imperativamente introdurre un aumento dell'aliquota di contribuzione. Considerato il livello d'indebitamento attuale, pari a circa 4,8 miliardi di franchi, in caso di rallentamento dell'economia tale soglia sarebbe rapidamente raggiunta. Dal punto di vista economico, ci si troverebbe così a dover aumentare i contributi proprio in un momento in cui l'economia necessiterebbe piuttosto di impulsi positivi.

### **1.2.2 Altre proposte di revisione respinte**

Le seguenti proposte di revisione esaminate, che avrebbero comportato significative modifiche, sono state respinte.

#### **1.2.2.1 Tasso d'indennità unitario del 70 per cento**

Gli assicurati ricevono in linea di principio un'indennità giornaliera pari all'80 per cento del guadagno assicurato. Percepiscono un'indennità giornaliera del 70 per cento gli assicurati che non hanno obblighi di mantenimento nei confronti di figli, il

<sup>3</sup> Rapporto della commissione di esperti incaricata di preparare una revisione della legge sull'assicurazione contro la disoccupazione destinata a garantire il finanziamento a lungo termine dell'assicurazione, disponibile all'indirizzo <http://snipurl.com/ladi-1>

cui guadagno assicurato supera i 3797 franchi (indennità giornaliera di 140 fr.) o che non sono considerati invalidi ai sensi della legge sull'assicurazione contro la disoccupazione. È stata esaminata la possibilità di applicare a tutti gli assicurati un tasso d'indennità unitario del 70 per cento, il che avrebbe permesso di risparmiare 347 milioni di franchi e di semplificare l'esecuzione. La commissione di esperti ha tuttavia ritenuto questa misura troppo radicale per la maggior parte degli assicurati.

### **1.2.2.2 Abolizione dell'indennità per lavoro ridotto e dell'indennità per intemperie**

Secondo uno studio dell'ETH-KOF<sup>4</sup>, l'indennità per lavoro ridotto (ILR) non ha praticamente alcun effetto stabilizzatore sull'occupazione ma è importante in quanto contribuisce ad attenuare la soppressione di posti di lavoro, rallentandola. La prassi restrittiva in materia di esecuzione rende improbabili eventuali ripercussioni negative dell'ILR in termini di mantenimento delle strutture. Per ragioni finanziarie, sociali e di politica regionale, la commissione di esperti si è opposta all'abolizione di questa indennità. I partner sociali considerano inoltre l'ILR un provvedimento sperimentato ed efficace per attenuare le fluttuazioni congiunturali delle ordinazioni e per evitare la disoccupazione.

La commissione di esperti si è altresì mostrata favorevole al mantenimento dell'indennità per intemperie (IPI) in quanto la sua soppressione potrebbe avere effetti indesiderati, ossia potrebbe portare all'aumento del lavoro su chiamata. Le regioni montane e periferiche sarebbero particolarmente colpite dall'eliminazione dell'IPI, il che sarebbe in contraddizione con gli obiettivi della politica regionale. L'IPI permette di mantenere i rapporti di lavoro delle persone occupate nei settori caratterizzati da lunghe interruzioni del lavoro in seguito a intemperie, evitando così l'aumento della disoccupazione nei periodi invernali. Il versamento di IPI in definitiva non comporta per l'AD maggiori spese del versamento di indennità giornaliera alle persone totalmente disoccupate.

Grazie all'ILR e all'IPI i lavoratori beneficiano, fintantoché intrattengono un rapporto di lavoro, di un'ampia copertura sociale. Dal canto loro i datori di lavoro risparmiano i costi causati dalle fluttuazioni di personale e possono disporre rapidamente del loro personale in caso di aumento delle ordinazioni o di miglioramento delle condizioni meteorologiche.

### **1.2.2.3 Trasferimenti sociali nel settore dell'assicurazione malattie**

La commissione di esperti ha esaminato se l'AD, in virtù dell'articolo 28, fornisce prestazioni che dovrebbero in realtà essere coperte dall'assicurazione malattie. Secondo l'articolo 28 capoverso 1 LADI, le persone disoccupate che si ammalano continuano ad aver diritto all'indennità giornaliera per 30 giorni. Questo diritto è limitato a 44 indennità giornaliera al massimo per termine quadro. Attualmente questa «protezione assicurativa» comporta costi pari a 60 milioni di franchi all'anno. Occorre chiedersi se le persone disoccupate non debbano assicurarsi privatamente e

<sup>4</sup> Centro di ricerche congiunturali del Politecnico federale di Zurigo.

a proprie spese secondo la LAMal<sup>5</sup> contro la perdita di guadagno in caso di malattia. Secondo il legislatore e in base alla giurisprudenza, l'articolo 28 serve a evitare i casi di rigore e colma le lacune in materia di collaborazione tra l'AD e l'assicurazione malattie. Attualmente non vi è alcun obbligo di stipulare un'assicurazione d'indennità giornaliera in caso di malattia a livello federale. La commissione di esperti è pertanto giunta alla conclusione che non è praticamente possibile imporre ai disoccupati un tale obbligo. Viene pertanto mantenuta la soluzione attuale.

#### **1.2.2.4 Perdita di lavoro non computabile**

La disposizione secondo cui la perdita di lavoro non è computabile fino a concorrenza delle indennità ricevute per le vacanze non godute o le ore in esubero è stata respinta a larga maggioranza in fase di consultazione. Secondo gli organismi consultati essa comporta i seguenti svantaggi: notevole aumento degli oneri amministrativi per il datore di lavoro e le casse di disoccupazione, nuovo diritto all'indennità o durata di riscossione dell'indennità più lunga in seguito al periodo di contribuzione supplementare, assenza di una copertura assicurativa in caso di infortunio o di una copertura LPP nel periodo in cui la perdita di lavoro non è computabile, possibile elusione della regolamentazione da parte dei datori di lavoro e dei lavoratori (ad es. lavoro nero) e disparità di trattamento dei lavoratori e dei datori di lavoro a seconda del settore.

È tuttavia opportuno che ci sia conferita la facoltà di emanare, se necessario, una regolamentazione speciale. Questa disposizione è presentata al numero 2.

#### **1.2.2.5 Aumento del periodo di attesa**

Considerate le preoccupazioni formulate nell'ambito della consultazione, si è rinunciato all'idea di aumentare a 260 giorni il periodo di attesa speciale per le persone esonerate dall'adempimento del periodo di contribuzione in seguito a una formazione o al rientro in Svizzera dopo un soggiorno all'estero. Tale aumento avrebbe in pratica escluso le suddette categorie di persone dall'AD. In virtù della competenza accordataci a livello di ordinanza, il nostro collegio estenderà invece l'attuale regolamentazione in materia di periodi di attesa a tutte le persone che terminano la scuola dell'obbligo o una formazione eliminando le eccezioni esistenti.

#### **1.2.2.6 Aumento del numero massimo di indennità giornaliera nelle regioni colpite da una disoccupazione elevata**

Nel progetto posto in consultazione è stata proposta, quale variante allo stralcio, la precisazione della disposizione in questione. L'aumento del numero di indennità giornaliera di al massimo 120 unità sarebbe pertanto stato possibile soltanto per l'intero Cantone e unicamente in periodi caratterizzati da un'elevata e crescente disoccupazione a livello nazionale.

<sup>5</sup> Legge federale del 18 marzo 1994 sull'assicurazione malattie; RS 832.10

Visti i risultati della consultazione, si è deciso di rinunciare all'idea di precisare la disposizione. L'AD prevede già – anche senza prendere misure specifiche per le regioni colpite da una disoccupazione elevata – un'importante redistribuzione dei fondi dalle regioni con una disoccupazione più bassa a quelle con una disoccupazione più elevata. In tal modo l'assicurazione tiene conto anche dell'equilibrio sociale tra regioni economicamente diverse. Inoltre, in passato, il prolungamento della durata di riscossione dell'indennità non ha avuto praticamente alcun impatto positivo sulle possibilità di reinserimento delle persone in cerca d'impiego. Tale misura ha certamente permesso di posticipare l'esaurimento del diritto alle prestazioni, raramente è però riuscita a evitarlo. Alcuni partecipanti alla consultazione hanno tra l'altro sostenuto che l'aumento della durata di riscossione dell'indennità è uno strumento potenzialmente importante soprattutto nelle regioni di frontiera, dove la concorrenza sul mercato del lavoro è fortemente aumentata con l'introduzione della libera circolazione delle persone. I timori secondo cui determinate regioni sarebbero state economicamente penalizzate dall'Accordo sulla libera circolazione delle persone sono infondati. L'arrivo di molti lavoratori qualificati ha, al contrario, favorito la ripresa economica degli ultimi anni e la creazione di posti di lavoro. Negli anni successivi all'entrata in vigore dell'Accordo sulla libera circolazione delle persone, il tasso di disoccupazione nella regione del Lemano (GE, VD, VS) e nel Canton Ticino, superiore alla media, non è aumentato in modo sproporzionato rispetto alla media registrata dall'inizio degli anni '90. La libera circolazione delle persone non ha accentuato le differenze regionali in materia di disoccupazione<sup>6</sup>.

Attualmente si sta analizzando in modo più approfondito la situazione del mercato del lavoro nei Cantoni di frontiera. L'eliminazione delle zone di frontiera per il reclutamento dei lavoratori frontalieri dal 1° giugno 2007 doveva portare a una riduzione della concentrazione regionale di frontalieri in quanto, da tale data, essi possono lavorare in tutta la Svizzera e soggiornare nel nostro Paese durante la settimana.

### **1.2.2.7 Clausola di flessibilità**

Il freno all'indebitamento dell'assicurazione contro la disoccupazione, fissato all'articolo 90c LADI, non è contestato. Il progetto posto in consultazione proponeva di introdurre una clausola di flessibilità che avrebbe conferito al nostro collegio un maggiore margine di manovra nel determinare il momento in cui aumentare l'aliquota di contribuzione. Una simile estensione della competenza del Consiglio federale in campo politico finanziario ha sollevato critiche in fase di consultazione. Alcuni temevano un adeguamento troppo rapido, altri troppo tardivo, dei contributi. Tenuto conto di queste preoccupazioni, si è deciso di rinunciare alla clausola di flessibilità.

<sup>6</sup> Cfr. SECO, UFM, UFS, UFAS, «Auswirkungen der Personenfreizügigkeit auf den Schweizer Arbeitsmarkt - 4. Bericht des Observatoriums zum Freizügigkeitsabkommen Schweiz-EU für die Periode vom 1. Juni 2002–31. Dezember 2007», Berna, 25.4.2008 (disponibile unicamente in francese e tedesco).

### **1.2.2.8 Abolizione del cofinanziamento di provvedimenti per le persone non assicurate**

Nel progetto posto in consultazione si è proposto di eliminare la possibilità per l'AD di cofinanziare provvedimenti per persone che non adempiono il periodo di contribuzione o non ne sono state esonerate. Secondo la chiave di ripartizione esistente, l'AD sostiene l'80 per cento dei costi di questi provvedimenti e i Cantoni il 20 per cento. Con questa suddivisione dei costi l'AD finanzia anche misure che perseguono gli obiettivi di altre assicurazioni sociali, cosa che oggi non risulta più necessaria in seguito all'instaurazione della collaborazione interistituzionale (CII). L'eliminazione della possibilità di cofinanziamento è stata tuttavia giudicata dalla maggior parte degli organismi consultati come un totale ritiro dell'AD dalla CII. Pertanto, si è deciso di rinunciare a eliminare completamente questa disposizione. Nel numero 2 viene proposta una disposizione alternativa.

## **1.3 La nuova normativa proposta**

### **1.3.1 Panoramica degli obiettivi della revisione**

Conformemente alle proposte della commissione di esperti, il finanziamento dell'AD dovrebbe basarsi su un numero medio di 125 000 disoccupati, ossia su un tasso di disoccupazione del 3,2 per cento, indipendente dalle fluttuazioni congiunturali.

L'aumento del numero medio di disoccupati comporta per l'AD spese supplementari del 20 per cento circa, ossia, rispetto al modello di riferimento<sup>7</sup> attualmente in vigore (basato su un numero medio di 100 000 disoccupati), un incremento delle spese di oltre 1 miliardo di franchi (1080 milioni fr.) all'anno. Considerando l'aumento del guadagno massimo assicurato entrato in vigore il 1° gennaio 2008 e l'evoluzione dei costi dell'AD dal 2004, il deficit medio annuale si situa attualmente attorno ai 920 milioni di franchi. A fine 2007 il debito accumulato ammontava a 4,8 miliardi di franchi.

Per questo motivo il nostro collegio propone una revisione parziale della LADI, che persegue principalmente i tre obiettivi seguenti:

- l'equilibrio dei conti,
- l'ammortamento del debito,
- il rafforzamento del principio di assicurazione attraverso l'eliminazione degli incentivi negativi e l'aumento dell'efficienza dei provvedimenti di reintegrazione.

La revisione parziale proposta permette di fornire all'assicurazione basi più realistiche, solide a lungo termine e resistenti alle oscillazioni congiunturali. Essa parte dal presupposto che, durante l'ultima fase recessiva, l'AD si è rivelata efficace e che non vi è motivo di modificare le prestazioni di base. Occorre invece operare risparmi là dove le disposizioni legali in vigore presentano effetti indesiderabili.

<sup>7</sup> Il modello di riferimento si basa sui dati del 2006.

## **1.3.2 Punti principali del progetto**

La revisione comporta essenzialmente i tre punti seguenti.

### **1.3.2.1 Equilibrio dei conti**

In base al nuovo numero medio di 125 000 disoccupati e in considerazione dei risparmi perseguiti enunciati al capitolo 1.3.2.2, l'aliquota di contribuzione ordinaria deve essere aumentata dall'attuale 2 per cento al 2,2 per cento, in modo che l'assicurazione contro la disoccupazione possa equilibrare i propri conti. Questo rialzo consentirebbe all'assicurazione di incrementare le proprie entrate di 460 milioni di franchi. Inoltre, la partecipazione della Confederazione e quella dei Cantoni devono essere parallelamente adeguate alla modifica del numero di riferimento dei disoccupati. In tal modo la Confederazione e i Cantoni continueranno a sostenere il 50 per cento delle spese del collocamento pubblico e dei provvedimenti inerenti al mercato del lavoro. Si potranno così economizzare altri 26 milioni di franchi, il che porterebbe le entrate supplementari a complessivi 486 milioni di franchi.

### **1.3.2.2 Riduzione dei costi**

La riduzione dei costi verrà attuata in particolare rafforzando il principio di assicurazione attraverso l'eliminazione degli incentivi negativi e l'aumento dell'efficienza dei provvedimenti di reintegrazione. In particolare sono previste le misure seguenti.

- I guadagni conseguiti nell'ambito di provvedimenti inerenti al mercato del lavoro finanziati dall'ente pubblico non sono più assicurati. Questa misura consente di risparmiare circa 90 milioni di franchi all'anno.
- La durata di riscossione dell'indennità viene vincolata maggiormente alla durata del periodo di contribuzione: un periodo di contribuzione di 12 mesi dà diritto a un massimo di 260 indennità giornaliere (contro le attuali 400). Gli assicurati che hanno versato contributi per 18 mesi beneficiano, come avviene attualmente, di 400 indennità giornaliere. Gli assicurati che hanno più di 55 anni hanno diritto a 520 indennità giornaliere se possono comprovare un periodo di contribuzione di 22 mesi (oggi 18 mesi). Adottando questa proposta si possono risparmiare 174 milioni di franchi all'anno<sup>8</sup>.
- In caso di guadagno intermedio, il guadagno assicurato è calcolato unicamente in base ai guadagni intermedi realizzati, senza prendere in considerazione le indennità compensative versate dall'AD. Così facendo vengono risparmiati 79 milioni di franchi.
- Il numero massimo di indennità giornaliere per gli assicurati esonerati dall'adempimento del periodo di contribuzione viene ridotto dalle attuali 260 a 90 unità. Per tutte le persone che terminano la scuola dell'obbligo o una formazione viene introdotto a livello di ordinanza, in virtù dell'articolo 18

<sup>8</sup> Rispetto a quanto previsto nel progetto posto in consultazione, in base al quale un assicurato avrebbe avuto diritto a 400 indennità giornaliere se poteva comprovare un periodo di contribuzione di 15 mesi, il potenziale di risparmio conseguito introducendo un periodo di contribuzione minimo di 18 mesi aumenta di 60 mio. fr.

capoverso 2 LADI, un termine di attesa di 120 giorni. Queste misure permettono di risparmiare circa 90 milioni di franchi all'anno<sup>9</sup>.

- L'AD sosterrà soltanto il 50 per cento, invece dell'80 per cento, dei costi legati alla partecipazione di persone non assicurate a dei PML. Il rimanente 50 per cento deve essere coperto dai Cantoni che autorizzano la partecipazione di queste persone a un PML. I risparmi così realizzati ammontano a circa 6 milioni di franchi.
- L'importo massimo per il finanziamento dei PML viene ridotto, il che permette di risparmiare 60 milioni di franchi all'anno. Il nuovo modello di finanziamento è stato elaborato in collaborazione con specialisti al servizio delle autorità cantonali preposte al mercato del lavoro e verrà attuato prima dell'entrata in vigore della presente revisione (modifica della relativa ordinanza dipartimentale).
- La possibilità di aumentare il numero di indennità giornaliera per le regioni particolarmente colpite dalla disoccupazione viene abolita: attualmente il Consiglio federale può, in un Cantone colpito da una disoccupazione elevata e su richiesta dello stesso, aumentare temporaneamente di 120 unità al massimo il numero di indennità giornaliera a condizione che tale Cantone partecipi ai relativi costi. La soppressione di questa possibilità consente di risparmiare 30 milioni di franchi all'anno.
- Per quanto riguarda l'imposta sul valore aggiunto, gli organi di esecuzione dell'assicurazione contro la disoccupazione devono essere parificati alle casse di compensazione AVS. I risparmi così conseguiti ammontano a 4 milioni di franchi.

Le misure proposte permetterebbero di risparmiare 533 milioni di franchi all'anno.

### **1.3.2.3 Ammortamento del debito**

I risparmi proposti e il rialzo dell'aliquota di contribuzione ordinaria consentono di ristabilire l'equilibrio dei conti in seguito all'aumento del numero medio di disoccupati a 125 000 persone. Tuttavia queste misure, da sole, non bastano ad ammortizzare il debito dell'AD.

Per ridurre il debito si propone quindi di alzare provvisoriamente l'aliquota di contribuzione dal 2,2 al 2,3 per cento. Contemporaneamente occorre introdurre un contributo di solidarietà dell'1 per cento sulla parte di parte di salario situata tra il guadagno massimo assicurato e due volte e mezzo questo importo (attualmente da 126 000 a 315 000 fr.). In tal modo il debito rimanente, che all'entrata in vigore della presente revisione parziale dovrebbe ammontare a 5 miliardi di franchi, potrebbe essere ammortizzato entro dieci anni.

Al momento della concezione del sistema di finanziamento dell'AD si è previsto che, in periodi di crisi, la Confederazione conceda mutui all'AD a condizioni di mercato (art. 90b) e che questi non siano imputati al conto finanziario della Confe-

<sup>9</sup> Rispetto a quanto previsto nel progetto posto in consultazione, il periodo di attesa viene limitato alle persone che terminano la scuola dell'obbligo o una formazione e ridotto da 260 a 120 giorni. Diminuendo a 90 unità il numero massimo di indennità giornaliera, si può mantenere il potenziale di risparmio a 90 mio. fr.

derazione poiché devono essere rimborsati<sup>10</sup>. Questi mutui a lungo termine della Confederazione sono tuttavia consentiti al di fuori del freno all'indebitamento soltanto se si può prevedere che saranno recuperati nella successiva fase di ripresa congiunturale. Se non fosse prevista alcuna misura che contempri il rimborso del debito entro un ciclo congiunturale, i mutui di 4–5 miliardi di franchi accordati dalla Confederazione non potrebbero più essere rimborsati. In tal caso si dovrebbe procedere a una rettifica nel conto economico della Confederazione e sottoporre una domanda di credito alle Camere federali. Inoltre, non sarebbero più soddisfatti i presupposti per la concessione di nuovi mutui in virtù dell'articolo 90b LADI. A queste condizioni, tutta la strategia di finanziamento dell'AD sarebbe messa in discussione.

L'aumento di 0,1 punti percentuali dell'aliquota di contribuzione ordinaria e l'introduzione del contributo di solidarietà dell'1 per cento devono essere mantenuti finché il fondo di compensazione non avrà costituito una propria riserva di 1 miliardo di franchi.

## **1.4 Motivazione e valutazione della soluzione proposta**

### **1.4.1 Motivazione del progetto e vantaggi rispetto alle alternative**

Con la revisione del 22 marzo 2002 è stata introdotta una nuova strategia di finanziamento. Questa strategia rimane valida, ma il numero medio di 100 000 disoccupati nell'arco di un ciclo congiunturale si è rivelato troppo basso. I contributi e le prestazioni devono ora basarsi sulla nuova cifra di riferimento di 125 000 assicurati. Lo scopo perseguito è quello di ridurre il debito accumulato nel frattempo (stato fine 2007: 4,8 mia. fr.) e di ristabilire l'equilibrio finanziario dell'assicurazione in modo che essa possa fungere da stabilizzatore congiunturale.

Per questo motivo abbiamo posto in consultazione un progetto di revisione parziale della LADI, che si prefiggeva principalmente i tre obiettivi seguenti:

- l'equilibrio dei conti,
- l'ammortamento del debito,
- il rafforzamento del principio di assicurazione attraverso l'eliminazione degli incentivi negativi e l'aumento dell'efficienza dei provvedimenti di reintegrazione.

Attualmente si sarebbe potuto rinunciare a una revisione in quanto il limite massimo di indebitamento che impone una revisione non è ancora stato raggiunto. Il nostro collegio non voleva tuttavia aspettare che fosse toccata tale soglia poiché già oggi appare necessario un intervento urgente. Se il livello massimo di indebitamento fosse raggiunto, secondo l'articolo 90c LADI il Consiglio federale dovrebbe presentare, entro un anno, una revisione della legge che introduca una nuova regolamentazione del finanziamento. Questa disposizione implica, a nostro parere, una revisione sia a livello dei contributi che delle prestazioni. In base a tale articolo, inoltre, il Consiglio federale deve dapprima aumentare l'aliquota di contribuzione di al mas-

<sup>10</sup> Messaggio del 28 febbraio 2001 concernente la revisione della legge sull'assicurazione contro la disoccupazione, p. 1974 (FF 2001 1967).

simo 0,5 punti percentuali. Nell'ottica di una politica finanziaria previdente e sostenibile, intendiamo sottoporre già ora al Parlamento le misure che comunque si imporrebbero una volta raggiunto il limite massimo di indebitamento. Ciò permetterebbe di creare quanto prima i presupposti per raggiungere l'equilibrio finanziario, urgente e necessario, e per rimborsare il debito. Un ulteriore rinvio rischierebbe di compromettere questi obiettivi.

#### **1.4.2 Consultazione**

Complessivamente hanno risposto alla consultazione 105 organismi. La necessità di procedere a una revisione è stata in generale riconosciuta. La maggior parte degli organismi consultati ha ritenuto opportuno basarsi su un aumento del numero medio di disoccupati più elevato e indipendente dalla congiuntura (125 000 invece degli attuali 100 000).

Riguardo al rialzo dell'aliquota di contribuzione per equilibrare i conti dell'assicurazione e ammortizzare il debito, alcuni organismi consultati ritengono che il costo del fattore lavoro non debba essere aumentato inutilmente. Nonostante questa riserva, la grande maggioranza dei partecipanti alla consultazione si è dichiarata favorevole all'aumento d'aliquota proposto in vista dell'equilibrio dei conti. Il rialzo dell'aliquota per l'ammortamento del debito ha suscitato maggiore opposizione.

In materia di spese sono pervenute diverse osservazioni e prese di posizione (cfr. dettagli nel rapporto relativo alla procedura di consultazione). È stato in particolare oggetto di controversie l'adeguamento della durata del diritto all'indennità al periodo di contribuzione. Gli organismi contrari hanno visto in questa misura una diminuzione eccessiva delle prestazioni, che colpisce soprattutto i giovani, i disoccupati più anziani e gli invalidi. A loro parere essa comporterà un trasferimento dei costi all'assistenza sociale. Gli organismi favorevoli hanno invece chiesto un ulteriore inasprimento (più mesi di contribuzione e meno indennità giornaliera).

Molti organismi contrari temono che la revisione porti a un trasferimento dei costi all'assistenza sociale. Questo argomento è stato avanzato in particolare per quanto riguarda:

- l'aumento del periodo di attesa per alcune categorie di persone,
- la non computabilità dei guadagni conseguiti nell'ambito di PML finanziati dall'ente pubblico quali periodi di contribuzione che permettano di aprire un nuovo diritto all'indennità,
- l'esclusione delle indennità compensative nel calcolo del guadagno assicurato in un termine quadro successivo,
- la soppressione del finanziamento, da parte dell'AD, della partecipazione a provvedimenti di formazione e di occupazione per persone che non hanno diritto alle prestazioni.

## 1.5

### **Nuova versione dell'11<sup>a</sup> revisione dell'AVS e coordinamento con l'assicurazione contro la disoccupazione**

La nuova versione dell'11<sup>a</sup> revisione dell'AVS, pendente in Parlamento, riprende le proposte relative alla flessibilizzazione dell'età di pensionamento. Proponiamo in particolare di estendere il diritto alla riscossione anticipata della rendita di vecchiaia. Dal compimento del 60° anno di età una persona può percepire anticipatamente metà della rendita di vecchiaia e a 62 la rendita intera, conseguentemente ridotta.

La riscossione anticipata di una rendita AVS intera comporta, come avvenuto finora, l'esclusione dal diritto alle prestazioni dell'AD. L'anticipazione di una mezza rendita AVS, che in genere è accompagnata da un'attività lucrativa a tempo parziale, non comporta l'esclusione dal diritto all'indennità di disoccupazione (ID). Il coordinamento tra l'AD e la previdenza professionale verrà semplificato: l'attuale distinzione tra pensionamento anticipato volontario e involontario non sarà più un criterio determinante per il diritto all'ID. Le prestazioni di vecchiaia della previdenza professionale e la mezza rendita AVS saranno dedotte dall'ID.

## 1.6

### **Interventi parlamentari**

#### **Misure a sostegno dei disoccupati in età matura**

Alla mozione 06.3366 (Schenker; approvata il 6.10.2006 dal Consiglio nazionale e il 5.6.2007 dal Consiglio degli Stati) è dato seguito con le misure a favore dei disoccupati più anziani proposte nell'ambito della presente revisione (assegna per il periodo di introduzione).

## 2

### **Commento alle singole disposizioni**

#### *Art. 3*            Calcolo dei contributi e aliquote di contribuzione

In base ai dati più recenti, il numero medio di disoccupati ammonta a 125 000 persone. L'aumento della cifra di riferimento dei disoccupati da 100 000 a 125 000 unità comporta per l'assicurazione contro la disoccupazione, secondo il modello di calcolo, spese supplementari del 20 per cento circa, per un ammontare di circa 920 milioni di franchi. Se si volessero finanziare le spese supplementari unicamente con nuove entrate bisognerebbe aumentare l'aliquota di contribuzione di 0,4 punti percentuali, portandola al 2,4 per cento. L'aumento dell'aliquota di contribuzione ordinaria al 2,2 per cento, che interessa in maniera equivalente tutti gli assicurati, comporta entrate supplementari pari a circa 460 milioni di franchi. Il resto viene compensato risparmiando sulle spese.

#### *Art. 11*           Perdita di lavoro computabile

La proposta di non computare la perdita di lavoro fino a concorrenza delle indennità ricevute per le vacanze non godute o le ore in esubero è stata respinta a larga maggioranza nell'ambito della consultazione (cfr. n. 1.2.2.4). Viene pertanto mantenuto il principio in vigore della computabilità della perdita di lavoro senza riduzioni.

Occorre invece completare il capoverso 4 del presente articolo in modo da accordare al Consiglio federale la possibilità di limitare in casi speciali la computabilità della perdita di lavoro in seguito al versamento di un'indennità per le ore in esubero non compensate. La legge in vigore prevede già una simile possibilità per le indennità di vacanze.

*Art. 22*            Importo dell'indennità giornaliera

L'articolo 22 capoverso 2 lettera a fissa l'importo dell'indennità giornaliera al 70 per cento del guadagno assicurato per gli assicurati che non hanno obblighi di mantenimento nei confronti di figli. Nella legge in vigore non è previsto alcun limite di età per tale obbligo, per cui l'AD versa agli assicurati un'indennità giornaliera dell'80 per cento anche se i figli hanno già superato il 25° anno di età. La nuova disposizione prevede che il diritto a un tasso d'indennità dell'80 per cento per le persone con obblighi di mantenimento nei confronti di figli si estingua al più tardi quando il figlio compie 25 anni. Questa modifica contribuisce a migliorare il coordinamento con le altre assicurazioni sociali e uniforma l'obbligo di mantenimento dell'AD con le legislazioni cantonali e la LAFam<sup>11</sup> (art. 3 cpv. 1 lett. b).

Anche se la nozione di invalidità è stata uniformata all'articolo 8 LPGA<sup>12</sup>, l'attuale articolo 22 capoverso 2 lettera c è fonte di trattamenti disuguali e insoddisfacenti per assicurati che si trovano in situazioni identiche (cfr. spiegazioni relative all'art. 27).

La seguente tabella illustra la disparità esistente attualmente a livello di tasso d'indennità e numero di indennità giornaliera dell'AD in seguito alla riscossione di una rendita minima di una delle varie assicurazioni sociali (LAI<sup>13</sup>, LAM<sup>14</sup>, LAINF<sup>15</sup>, LPP<sup>16</sup>):

Regolam. attuale	Rendita a partire da un grado di invalidità del	Tasso d'indennità AD	Numero di indennità giornaliera AD
LAI	40 %	80 %	520
LAINF	10 %	80 %	520
LAM	1 %	80 %	400
LPP	40 %	70 %	400

Per stabilire il tasso d'indennità e il numero di indennità giornaliera è ora determinante il grado di invalidità minimo (40%), indipendentemente dalla legislazione in virtù della quale è stato fissato il grado d'invalidità.

<sup>11</sup> Legge federale del 24 marzo 2006 sugli assegni familiari, in vigore dal 1° gennaio 2009; RS **836.2**

<sup>12</sup> Legge federale del 6 ottobre 2000 sulla parte generale del diritto delle assicurazioni sociali; RS **830.1**

<sup>13</sup> Legge federale del 19 giugno 1959 sull'assicurazione per l'invalidità; RS **831.20**

<sup>14</sup> Legge federale del 19 giugno 1992 sull'assicurazione militare; RS **833.1**

<sup>15</sup> Legge federale del 20 marzo 1981 sull'assicurazione contro gli infortuni; RS **832.20**

<sup>16</sup> Legge federale del 25 giugno 1982 sulla previdenza professionale per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità; RS **831.40**

Con la modifica proposta la regolamentazione attuale è uniformata come segue:

Nuova regolam.	Nuovo grado di invalidità determinante per l'AD, a partire dal	Tasso d'indennità AD	Numero di indennità giornaliere AD
LAI	40 %	80 %	520
LAINF	40 %	80 %	520
LAM	40 %	80 %	520
LPP	40 %	80 %	520

L'uniformazione a livello delle assicurazioni sociali che versano una rendita di invalidità si ripercuote sull'importo dell'indennità e sul numero massimo di indennità giornaliere e non riguarda il diritto all'indennità di disoccupazione in sé e per sé. Conformemente all'articolo 70 capoverso 2 lettera b LPGa, l'AD continua a essere tenuta a versare prestazioni anticipate per le prestazioni la cui assunzione da parte dell'AD, dell'assicurazione contro le malattie, dell'assicurazione contro gli infortuni o dell'assicurazione per l'invalidità è contestata.

#### *Art. 23*            Guadagno assicurato

Secondo il nuovo capoverso 3<sup>bis</sup>, un guadagno conseguito nell'ambito di un provvedimento inerente al mercato del lavoro (PML) finanziato dall'ente pubblico non è più assicurato.

L'obiettivo della politica del mercato del lavoro consiste nel reinserire il più rapidamente possibile nella vita attiva le persone in cerca d'impiego. A questo obiettivo dovrebbero mirare, oltre che le autorità preposte al mercato del lavoro, anche le autorità sociali. Occorre evitare che i programmi di occupazione siano organizzati con l'unico scopo di generare periodi di contribuzione. L'accento deve essere posto sul reinserimento. Con il nuovo capoverso 3<sup>bis</sup> si vuole garantire che il diritto all'indennità di disoccupazione risulti unicamente dall'esercizio di una normale attività lucrativa e non dalla partecipazione a un PML. La situazione è diversa nel caso degli assegni per il periodo d'introduzione (art. 65) e degli assegni di formazione (art. 66a) in quanto i beneficiari di tali prestazioni lavorano nel mercato del lavoro primario. In questi casi, i guadagni conseguiti e i periodi di contribuzione risultanti devono, quindi, dar diritto a prestazioni dell'AD. Ciò corrisponde già alla prassi attuale in materia di provvedimenti finanziati dall'AD.

Questa modifica permette di risparmiare 90 milioni di franchi all'anno.

Stralciando i capoversi 4 e 5, le indennità compensative non soggette a contribuzione non vengono più prese in considerazione per calcolare il guadagno assicurato in un termine quadro successivo. La disposizione attuale non corrisponde al principio di assicurazione secondo cui soltanto le prestazioni soggette a contribuzione dovrebbero essere assicurate. La presente modifica permette di mantenere gli aspetti positivi del guadagno intermedio (reddito più elevato, acquisizione di nuovi periodi di contribuzione, prolungamento del diritto all'indennità). Questa misura semplifica inoltre considerevolmente l'esecuzione della legge.

I risparmi ammontano a 79 milioni di franchi all'anno.

#### Art. 24 Computo del guadagno intermedio

In seguito alla possibilità stabilita agli articoli 9a, 9b e 27 capoverso 3 di prolungare i termini quadro, l'articolo 24 capoverso 4 è adeguato in modo che gli assicurati con un obbligo di mantenimento nei confronti di figli o che hanno più di 45 anni ricevano indennità compensative fino alla fine del termine quadro prolungato. Il capoverso 4 è adeguato anche in seguito alla modifica dell'articolo 22 capoverso 2 lettera a, che stabilisce il limite d'età riconosciuto dall'assicurazione contro la disoccupazione per l'obbligo di mantenimento e, implicitamente, il tasso di indennità.

#### Art. 27 Numero massimo di indennità giornaliera

Conformemente al principio di assicurazione, la durata di riscossione dell'indennità dipende dalla durata del periodo di contribuzione, dall'età dell'assicurato e dall'eventuale riscossione di una rendita di invalidità (corrispondente almeno a un grado di invalidità del 40 per cento). Chi versa più contributi ha diritto a una durata di riscossione più lunga. Le seguenti tabelle illustrano il diritto all'ID in base alla regolamentazione attuale e alla nuova regolamentazione:

<i>Regolam. attuale.</i>	Mesi di contribuzione	Condizione supplementare	Numero di indennità giorn.
	12		400
	18	Dal 55° anno di età	520
	18	Riscossione o richiesta di una rendita di invalidità dell'assicurazione invalidità o infortuni	520
<i>Nuova regolam.</i>	Mesi di contribuzione	Condizione supplementare	Numero di indennità giorn.
	12		260
	18		400
	22	Dal 55° anno di età	520
	22	Riscossione di una rendita di invalidità corrispondente almeno a un grado di invalidità del 40 per cento	520

Rispetto al progetto posto in consultazione, il periodo di contribuzione che dà diritto a 400 indennità invece di 260 è stato aumentato da 15 a 18 mesi, in modo da incrementare l'effetto di risparmio di circa 60 milioni, portandolo complessivamente a 174 milioni all'anno.

Con la nuova regolamentazione soltanto la riscossione di una rendita di invalidità corrispondente almeno a un grado di invalidità del 40 per cento dà diritto a un numero superiore di indennità giornaliera. Il passaggio «ovvero se ha chiesto di ricevere una tale rendita e se la sua richiesta non sembra priva di possibilità di successo» al

capoverso 2 lettera c numero 2 è stralciato. Oltre alle rendite della LAI<sup>17</sup> e della LAINF<sup>18</sup>, sono ora incluse anche quelle della LAM<sup>19</sup> e della LPP<sup>20</sup>. Ciò permette di armonizzare la durata del diritto alle prestazioni delle persone che percepiscono una rendita di invalidità (cfr. spiegazioni e tabelle relative all'art. 22).

Lo scopo della nuova versione della LAI, entrata in vigore il 1° gennaio 2008, è di consentire una registrazione più rapida degli assicurati – se possibile già prima che questi si ritrovino senza lavoro –, un esame più rapido dei dossier e soprattutto una procedura di decisione più celere riguardo ai provvedimenti di reintegrazione. I cosiddetti provvedimenti d'intervento tempestivo (art. 7d LAI) sono prioritari per il mantenimento di un impiego. Il fatto di basarsi sulla riscossione di una rendita di invalidità invece che sulla richiesta di una simile rendita all'assicurazione invalidità permette di evitare l'effetto indesiderato che un assicurato si iscriva all'AI con l'intento di ottenere un numero maggiore di indennità giornaliera dell'AD. Gli organi esecutivi dell'AD non possono verificare se una richiesta di rendita sia o meno priva di possibilità di successo. Lo stralcio previsto al capoverso 2 lettera c numero 2 permette pertanto anche di migliorare la sicurezza giuridica.

*Capoverso 3:* secondo l'articolo 41b OADI, il termine quadro per la riscossione della prestazione di un assicurato che si è ritrovato disoccupato durante i quattro anni precedenti il raggiungimento dell'età che dà diritto alla rendita AVS è prolungato fino alla fine del mese che precede quello del versamento della rendita AVS. Il principio dei termini quadro di due anni penalizza coloro che hanno lavorato (guadagno intermedio) all'inizio della disoccupazione e che si riannunciano all'AD dopo aver esaurito il loro diritto all'indennità, in quanto i periodi di contribuzione acquisiti all'inizio non possono in linea di principio più essere presi in considerazione. Con la modifica prevista il nuovo termine quadro per il periodo di contribuzione coinciderà interamente con il termine quadro prolungato per la riscossione della prestazione. Il principio applicabile in materia di assicurazione contro la disoccupazione secondo cui «lavorare conviene sempre» conserva pertanto tutta la sua validità per questa categoria di assicurati.

*Capoverso 4:* il numero massimo di indennità giornaliera per le persone esonerate dall'adempimento del periodo di contribuzione viene diminuito da 260 a 90 unità. Tali persone devono infatti continuare a beneficiare di un numero massimo di indennità giornaliera inferiore a quello delle persone che versano contributi. Contemporaneamente si prevede di introdurre, per le persone che terminano la scuola dell'obbligo o una formazione, un periodo di attesa speciale di 120 giorni (eliminazione delle eccezioni previste all'art. 6 cpv. 1 lett. a, b e c OADI).

Questa modifica permette di risparmiare 90 milioni di franchi all'anno.

*Soppressione del capoverso 5:* i risultati prodotti dal capoverso 5 si sono rivelati insoddisfacenti. Questa disposizione prevede che i Cantoni colpiti da una disoccupazione elevata possono chiedere un aumento di 120 indennità giornaliera al massimo a condizione di partecipare alle spese nella misura del 20 per cento. In seguito all'introduzione di questa disposizione potestativa, vari Cantoni, pur adempiendo tutti i presupposti, non hanno mai fatto valere il loro diritto, mentre altri hanno fatto

<sup>17</sup> Legge federale del 19 giugno 1959 sull'assicurazione per l'invalidità; RS **831.20**

<sup>18</sup> Legge federale del 20 marzo 1981 sull'assicurazione contro gli infortuni; RS **832.20**

<sup>19</sup> Legge federale del 19 giugno 1992 sull'assicurazione militare; RS **833.1**

<sup>20</sup> Legge federale del 25 giugno 1982 sulla previdenza professionale per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità; RS **831.40**

ricorso a questa disposizione, in alcuni casi anche più volte. Questa situazione e il fatto che il luogo di domicilio sia determinante per poter beneficiare della misura generano disparità di trattamento tra gli assicurati, che non possono essere eliminate nemmeno adottando un altro criterio (ad es. luogo di lavoro). In caso di chiusura di un'impresa, ad esempio, i diritti degli assicurati interessati variano a seconda del luogo di domicilio. Il capoverso 5 potrebbe inoltre comportare incentivi negativi: dovendo coprire soltanto il 20 per cento delle spese legate all'aumento del numero massimo di indennità, il Cantone risparmia sui costi dato che in questo periodo spende di meno per l'assistenza sociale; dal canto loro, gli assicurati sono meno sollecitati a ritrovare un impiego. Occorre tra l'altro considerare che è difficile definire «una regione rilevante del Cantone». Attualmente ci si basa sulle regioni MS (mobilità spaziale). Questa ripartizione per regione economica comporta degli inconvenienti in quanto una regione MS può estendersi su due Cantoni (ad esempio la regione 103, che comprende una parte del Cantone di Berna e una parte del Cantone di Neuchâtel). Possono pertanto crearsi ulteriori disparità di trattamento tra gli assicurati se un Cantone, contrariamente all'altro, non presenta una domanda di prolungamento o non adempie le necessarie condizioni. Oltre ai problemi menzionati, la procedura di approvazione del Consiglio federale è complessa e comporta oneri eccessivi per l'amministrazione. Un'altra difficoltà è costituita dalla registrazione degli assicurati e dalla necessità di informarli.

Visti i risultati della consultazione, si è deciso di rinunciare a precisare l'articolo 27 capoverso 5. L'AD prevede già – anche senza prendere misure specifiche per le regioni colpite da una disoccupazione elevata – un'importante redistribuzione dei fondi dalle regioni con una disoccupazione più bassa a quelle con una disoccupazione più elevata. In tal modo l'assicurazione tiene conto anche dell'equilibrio sociale tra regioni economicamente diverse.

Inoltre, i timori secondo cui determinate regioni sarebbero state economicamente penalizzate dall'Accordo sulla libera circolazione delle persone sono infondati. L'arrivo di molti lavoratori qualificati ha, al contrario, favorito la ripresa economica degli ultimi anni e la creazione di posti di lavoro<sup>21</sup>. È vero che il tasso di disoccupazione nella regione del Lemano (GE, VD, VS) e nel Cantone del Ticino, che in seguito all'introduzione dell'Accordo sulla libera circolazione delle persone hanno registrato un aumento dell'immigrazione in provenienza dall'UE, è superiore alla media svizzera. Tuttavia, lo scarto relativo tra tale tasso e la media svizzera non era più elevato negli anni successivi all'entrata in vigore dell'Accordo rispetto allo scarto medio registrato dall'inizio degli anni '90. Ciò significa che le differenze regionali in materia di disoccupazione hanno origini strutturali più profonde e non sono state accentuate dalla libera circolazione delle persone. Attualmente si stanno esaminando la situazione del mercato del lavoro nelle regioni di frontiera e le possibili soluzioni ai problemi di occupazione che potrebbero eventualmente risultare da un forte aumento dell'impiego di frontalieri. Dal 1° giugno 2007, i lavoratori frontalieri possono lavorare in tutta la Svizzera e soggiornare nel nostro Paese durante la settimana. La concentrazione regionale di tali lavoratori dovrebbe pertanto diminuire nei Cantoni di confine.

<sup>21</sup> Cfr. SECO, UFM, UFS, UFAS, «Auswirkungen der Personenfreizügigkeit auf den Schweizer Arbeitsmarkt - 4. Bericht des Observatoriums zum Freizügigkeitsabkommen Schweiz-EU für die Periode vom 1. Juni 2002 – 31. Dezember 2007», Berna, 25.4.2008 (disponibile unicamente in francese e tedesco).

Come dimostrano le esperienze fatte in passato, un prolungamento della durata di riscossione dell'indennità secondo quanto previsto dal capoverso 5 non ha praticamente alcun impatto positivo sulle possibilità di reinserimento delle persone in cerca d'impiego. Tale misura ha certamente permesso di posticipare l'esaurimento del diritto alle prestazioni, raramente è però riuscita a evitarlo. Ciò spiega tra l'altro perché una netta maggioranza di Cantoni (15, tra cui anche GE, che ha fatto ricorso a tale disposizione) si è espressamente pronunciata contro il mantenimento dell'articolo 27 capoverso 5. Nemmeno i Cantoni VD, NE e BE, che hanno pure beneficiato di tale regolamentazione, si sono opposti alla sua soppressione.

In generale, nell'ambito delle misure di accompagnamento alla libera circolazione delle persone, viene accordata un'attenzione particolare alle regioni di frontiera. Ticino e Ginevra, Cantoni di frontiera, hanno ad esempio adottato dei contratti normali di lavoro che prevedono salari minimi vincolanti: una misura resa possibile unicamente in seguito all'introduzione delle misure di accompagnamento. Inoltre, attualmente si sta migliorando l'attuazione delle misure di accompagnamento (rafforzamento dei controlli dal 2010, miglioramento dell'offerta d'informazione sulle condizioni salariali e lavorative in Svizzera, eliminazione delle lacune constatate nello scambio di informazioni tra autorità e organi di controllo) in modo da poter sorvegliare ancora meglio le ripercussioni della libera circolazione delle persone.

Le conseguenze finanziarie legate allo stralcio del capoverso 5 sono difficilmente valutabili poiché dipendono in particolare dal fatto che un Cantone che soddisfa tutte le condizioni presenti o meno una domanda relativa all'aumento del numero massimo di indennità. I costi sostenuti dal fondo di compensazione dell'assicurazione contro la disoccupazione per applicare il capoverso 5 hanno subito, dall'introduzione di questa disposizione nel luglio 2003, forti variazioni. Nel 2006 ammontavano a circa 10,5 milioni di franchi, nel 2004 a 59 milioni. In media hanno raggiunto i 30 milioni di franchi all'anno, per un totale di 128 milioni dall'introduzione della disposizione.

*Art. 28* Indennità giornaliera nel caso di capacità lavorativa temporaneamente inesistente o ridotta

Il capoverso 4 è stato concepito per gli assicurati che dispongono di un'assicurazione d'indennità giornaliera (anche facoltativa) dell'assicurazione malattie o dell'assicurazione contro gli infortuni. Coordinando il diritto si intende evitare che i disoccupati siano sovraindennizzati. Dal punto di vista materiale, tuttavia, per questa categoria di assicurati non cambia nulla. Come è già il caso attualmente, la somma delle prestazioni di due assicurazioni (AD e LAMal<sup>22</sup> o AD e ordinanza sull'assicurazione contro gli infortuni dei disoccupati<sup>23</sup>) non può superare il 100 per cento. L'indennità dell'AD ammonta, come in precedenza, al 70 o all'80 per cento del guadagno assicurato.

In base alla regolamentazione attuale, un assicurato che non dispone di un'assicurazione d'indennità giornaliera e la cui capacità lavorativa continua, ad esempio, a essere inferiore al 50 per cento, perde ogni diritto alle prestazioni di disoccupazione. Per contro, a partire da una capacità lavorativa del 75 per cento, egli riceve

<sup>22</sup> Legge federale del 18 marzo 1994 sull'assicurazione malattie; RS **832.10**

<sup>23</sup> Ordinanza del 24 gennaio 1996 sull'assicurazione contro gli infortuni dei disoccupati; RS **837.171**

un'indennità giornaliera intera (cfr. tabella LADI). Il fatto di avere un diritto all'indennità che non sia legato al grado di capacità lavorativa non corrisponde al sistema di indennizzazione previsto dalla legge sull'assicurazione contro la disoccupazione. Il nuovo capoverso 4 permette agli assicurati la cui capacità lavorativa continua a essere temporaneamente ridotta e che non dispongono di un'assicurazione d'indennità giornaliera di percepire un'indennità giornaliera dell'AD corrispondente alla loro capacità di lavoro effettiva.

### **Diritto all'indennità giornaliera dell'assicurazione malattie/infortuni in caso di incapacità lavorativa**

(art. 73 cpv. 1 LAMal; art. 5 cpv. 4 ordinanza sull'assicurazione contro gli infortuni dei disoccupati)

LAMal/ord. assic. contro gli infortuni dei disoccupati	Incapacità lavorativa	Diritto all'indennità
--	-----------------------	-----------------------

superiore al 50 %	100 %
26–50 %	50 %
0–25 %	0 %

### **Diritto all'indennità giornaliera in caso di capacità lavorativa**

(art. 28 cpv. 4 LADI)

LADI	Capacità lavorativa	Diritto all'indennità
	0–49 %	0 %
	50–74 %	50 %
	75+ %	100 %

#### *Art. 36* Preannuncio di lavoro ridotto e verifica dei presupposti

La prassi già in uso, secondo cui un datore di lavoro deve annunciare nuovamente l'eventuale lavoro ridotto se questo dura più di tre mesi (invece di sei), viene sancita nella legge. Il termine «annuncio» viene sostituito con «preannuncio». In tal modo viene uniformata la terminologia utilizzata nel testo di legge e si elimina qualsiasi incertezza.

#### *Art. 52* Estensione dell'indennità

Secondo il capoverso 1 l'indennità per insolvenza (II) non deve coprire, per lo stesso rapporto di lavoro, un periodo superiore a quattro mesi.

Nell'articolo si precisa ora espressamente che l'indennità copre i crediti salariali concernenti al massimo quattro mesi dello stesso rapporto di lavoro. In altri termini, per uno stesso rapporto di lavoro vengono coperti quattro mesi di salario al massimo, indipendentemente dal susseguirsi di varie fattispecie che danno diritto all'indennità per insolvenza (ad es. moratoria concordataria seguita da una dichiarazione di fallimento). In tal modo si evita, ad esempio, che un datore di lavoro non sottoposto alla procedura di fallimento possa, con ripetute domande di pignoramen-

to, generare di volta in volta un diritto all'indennità per insolvenza di quattro mesi. Questa situazione non offrirebbe alcuna protezione ai lavoratori ma andrebbe a beneficio del datore di lavoro. In caso di insolvenza del datore di lavoro, lo scopo dell'assicurazione contro la disoccupazione non è di coprire interamente la perdita di guadagno ma di garantirne una compensazione adeguata (art. 1a cpv. 1 lett. d LADI).

Introducendo il capoverso 1<sup>bis</sup> si traspone nella legge l'attuale articolo 75a dell'ordinanza sull'assicurazione contro la disoccupazione (OADI) e si precisa che l'II versata per i crediti salariali sorti dopo la dichiarazione di fallimento non può coprire, assieme ai crediti sorti prima della dichiarazione di fallimento, più di quattro mesi.

I crediti salariali sorti dopo la dichiarazione di fallimento sono coperti in via eccezionale dall'II fintantoché l'assicurato lavorava in buona fede, in quanto non poteva ragionevolmente sapere che era stato dichiarato il fallimento. L'II non copre invece mai i crediti salariali sorti dopo la dichiarazione di fallimento se si tratta di debiti della massa fallimentare (art. 211 cpv. 2 LEF<sup>24</sup>).

#### *Art. 58* Moratoria concordataria

L'indennità per insolvenza è versata anche agli assicurati che, in caso di moratoria concordataria, non lasciano l'impresa.

Secondo la disposizione attuale, in caso di moratoria concordataria o di dilazione giudiziaria del fallimento il diritto all'II sussiste unicamente per gli assicurati che hanno lasciato (definitivamente) l'impresa. Con questa disposizione il legislatore intendeva evitare che un assicurato percepisse più volte l'II nell'ambito di uno stesso rapporto di lavoro. In caso di moratoria concordataria volta a risanare l'impresa, gli assicurati si trovano di fronte a un vero e proprio dilemma: lasciare l'impresa, ossia dare la propria disdetta per percepire l'II, oppure restare al servizio dell'impresa con il rischio di perdere il proprio salario. Questa regolamentazione penalizza pertanto coloro che continuano a lavorare per tentare di conservare il posto di lavoro, che è appunto lo scopo della moratoria concordataria o della dilazione giudiziaria.

Dato che l'articolo 52 capoverso 1 LADI fissa ora espressamente la copertura dei crediti salariali ad al massimo quattro mesi per lo stesso rapporto di lavoro, indipendentemente dal susseguirsi di varie fattispecie che danno diritto all'indennità per insolvenza, la disposizione dell'attuale articolo 58 non è più necessaria. La modifica dell'articolo 52 capoverso 1 LADI risolve in maniera più pertinente il problema della ripetuta riscossione dell'II.

#### *Art. 59* Principi

Il nuovo capoverso 1<sup>bis</sup> indica i vari provvedimenti inerenti al mercato del lavoro previsti. Finora nella legge mancava la definizione dei diversi tipi di provvedimenti, che erano menzionati solo come titoli delle relative sezioni.

Il nuovo capoverso 1<sup>ter</sup> stabilisce che le persone minacciate dalla disoccupazione possono partecipare unicamente ai provvedimenti di formazione. Con questa formulazione si precisa già nella definizione dei principi che tale categoria di persone non

<sup>24</sup> Legge federale dell'11 aprile 1889 sulla esecuzione e sul fallimento; RS 281.1

può partecipare a provvedimenti di occupazione né chiedere prestazioni nell'ambito di PML speciali.

Il nuovo capoverso 1<sup>quater</sup> iscrive nella legge il principio secondo cui le persone minacciate dalla disoccupazione nell'ambito di un licenziamento collettivo possono partecipare a dei PML previo accordo dell'ufficio di compensazione.

Il nuovo capoverso 3<sup>bis</sup> permette agli assicurati che hanno più di 50 anni di proseguire un provvedimento iniziato prima dell'esaurimento del loro diritto all'indennità di disoccupazione fino alla conclusione del termine quadro per la riscossione della prestazione. Per favorire la reintegrazione duratura nel mercato del lavoro è opportuno che gli assicurati che trovano un impiego mentre frequentano un corso possano anche portarlo a termine, tanto più che il corso è già stato pagato. Il fondo dell'assicurazione contro la disoccupazione si assume tutti i costi di tali provvedimenti. Tuttavia, non vengono più versate loro altre indennità giornaliere.

*Art. 59c<sup>bis</sup> (nuovo)*                      Sussidi per provvedimenti inerenti al mercato del lavoro

Con questo nuovo articolo viene creata a livello di legge la base materiale necessaria all'ordinanza dipartimentale sul rimborso dei provvedimenti inerenti al mercato del lavoro<sup>25</sup>. Per rispettare la struttura sistematica della legge, il testo di questa disposizione, inizialmente prevista all'articolo 59e, è stato spostato all'articolo 59c<sup>bis</sup>.

Conformemente alla legge sui sussidi<sup>26</sup>, gli organizzatori di PML collettivi sono indennizzati per le loro prestazioni. L'articolo 59c<sup>bis</sup> capoverso 1 riprende la base legale della concessione diretta di sussidi agli organizzatori di provvedimenti collettivi contenuta negli articoli 61, 62 e 64b capoverso 1 LADI, abrogati dalla presente revisione.

Il capoverso 2 sancisce nella legge la base per finanziare i PML. L'assicurazione contro la disoccupazione finanzia i PML definiti all'articolo 59 capoverso 1<sup>bis</sup> soltanto se le relative spese sono comprovate e necessarie.

Al capoverso 3 viene ripreso il tenore dell'articolo 62 capoverso 2 e il campo d'applicazione è esteso a tutti i PML. Il rimborso delle spese ai partecipanti di PML si fondava già su questa disposizione.

Il capoverso 4 disciplina la procedura relativa alla domanda di restituzione presentata dalle casse per i sussidi dei PML collettivi indebitamente versati. L'articolo 25 LPG<sup>27</sup> funge da base legale per le domande di restituzione concernenti gli altri provvedimenti.

Il capoverso 5 conferisce al DFE la competenza di disciplinare, mediante un'ordinanza dipartimentale, la concessione di sussidi per i PML e di fissarne gli importi massimi.

<sup>25</sup> Ordinanza del DFE del 30 giugno 2005 sul rimborso dei provvedimenti inerenti al mercato del lavoro; RS **837.022.531**

<sup>26</sup> Legge federale del 5 ottobre 1990 sugli aiuti finanziari e le indennità; RS **616.1**

<sup>27</sup> Legge federale del 6 ottobre 2000 sulla parte generale del diritto delle assicurazioni sociali; RS **830.1**

Questa nuova regolamentazione comporta l'abrogazione dei seguenti articoli:

- articolo 61: Sussidi agli organizzatori di provvedimenti di formazione
- articolo 62: Estensione delle prestazioni
- articolo 64*b* capoverso 1: Estensione delle prestazioni

*Art. 59d*            Prestazioni per persone che non adempiono il periodo di contribuzione e non ne sono state esonerate

All'articolo 59*d* viene sostanzialmente ripreso il testo della versione originale entrata in vigore il 1° luglio 2003, con un'unica differenza: il nuovo articolo prevede che i costi dei provvedimenti siano assunti al 50 per cento dall'AD e al 50 per cento dai Cantoni. Attualmente l'AD sostiene l'80 per cento di tali costi e i Cantoni il 20 per cento.

Rispetto al suo tenore attuale, il nuovo articolo 59*d* permette alle persone che non adempiono il periodo di contribuzione e non ne sono state esonerate di partecipare a provvedimenti di formazione o di occupazione soltanto nel caso in cui non abbiano esaurito il loro diritto all'indennità di disoccupazione. Alla base di questa modifica vi è l'idea che le persone che hanno esaurito il loro diritto alle prestazioni dell'AD non possono continuare a percepire prestazioni in virtù dell'articolo 59*d*. Una volta esaurito il diritto all'indennità, infatti, si estinguono tutti i diritti alle prestazioni dell'AD. Non spetta pertanto più all'AD continuare a fornire prestazioni a tali persone. Se i provvedimenti di reintegrazione dell'AD non si sono rivelati efficaci, le persone che hanno esaurito il loro diritto devono prendere in considerazione altri provvedimenti di altre istituzioni.

I provvedimenti dell'AD rimangono tuttavia accessibili per le persone che non hanno diritto alle prestazioni. Il coordinamento dei provvedimenti secondo l'articolo 59*d* sarà garantito nell'ambito della collaborazione interistituzionale, disciplinata dall'articolo 85*f*.

Questa modifica permette di risparmiare circa 6 milioni di franchi all'anno.

*Art. 60*            Partecipazione a provvedimenti di formazione

Il rinvio contenuto al capoverso 2 lettera b è adeguato alle nuove disposizioni dell'articolo 59*c*<sup>bis</sup>.

*Art. 64a*            Programmi di occupazione temporanea, pratiche professionali e semestri di motivazione

All'attuale capoverso 1 lettera b viene aggiunta una delega di competenza al Consiglio federale in materia di pratiche professionali. Il rischio di disoccupazione in periodi di debole congiuntura è elevato soprattutto per i giovani. Il loro tasso di disoccupazione aumenta in maniera sproporzionata. Per questa categoria di assicurati è pertanto prevista la possibilità di partecipare, in caso di disoccupazione elevata, a pratiche professionali durante un periodo di attesa speciale.

L'attuale capoverso 1 lettera c limita implicitamente (esplicitamente nei testi francese e tedesco) la cerchia delle persone che possono seguire un semestre di motivazione agli assicurati che hanno terminato l'obbligo scolastico in Svizzera. Il nuovo tenore, più ampio, consente la partecipazione a un semestre di motivazione indipen-

dentemente dal fatto che un assicurato abbia frequentato la scuola dell'obbligo in Svizzera o all'estero.

Lo scopo del semestre di motivazione è di procurare un posto di tirocinio o di formazione non soltanto ai giovani che terminano la scuola, ma anche a coloro che non intendono proseguire il tirocinio o che hanno interrotto gli studi liceali o un'altra formazione. Introducendo la disposizione di cui al numero 1 si tiene conto di questa esigenza.

I giovani che non sono in possesso di un diploma professionale e che non soddisfano i presupposti del diritto all'indennità fissati dalla legge sull'assicurazione contro la disoccupazione continuano ad avere il diritto di partecipare a un semestre di motivazione in virtù dell'articolo 59d.

Il nuovo capoverso 4<sup>bis</sup> costituisce la base legale dell'articolo 97b OADI per il versamento di indennità durante i semestri di motivazione. L'importo dell'indennità è fissato dal Consiglio federale.

#### *Art. 66* Ammontare e durata degli assegni d'introduzione

Gli assegni per il periodo d'introduzione (API) a favore delle persone che necessitano di una particolare introduzione o che hanno una capacità di rendimento ridotta dovranno in futuro essere accordati in generale per 12 mesi al massimo ai disoccupati di una certa età.

Gli assicurati in età matura possono già oggi beneficiare degli API per una durata di 12 mesi, ma solo in casi eccezionali. Il nuovo tenore del capoverso 2 e il nuovo capoverso 2<sup>bis</sup> accordano ai lavoratori che superano i 50 anni di età un diritto generalizzato agli API di 12 mesi al massimo. La nuova formulazione consente inoltre di accordare un prolungamento degli API ad altre persone.

Secondo l'attuale capoverso 3, l'assicurazione assume in media il 40 per cento del salario per la durata di versamento degli API. Con il nuovo capoverso 3, in fin dei conti, viene assunto in media il 50 per cento del salario delle persone che hanno più di 50 anni.

#### *Art. 66c* Ammontare e durata degli assegni di formazione

Sommando tutti gli importi che il datore di lavoro deve versare (salario e assegni di formazione), il lavoratore raggiunge in ogni caso la soglia di reddito prevista per l'assoggettamento alla LPP<sup>28</sup>, a differenza di quanto accadrebbe in generale se il datore di lavoro versasse unicamente il salario d'apprendista.

#### *Art. 71a* Sostegno ai fini del promovimento dell'attività lucrativa indipendente

Con il nuovo capoverso 2<sup>bis</sup> viene creata una base legale per la concessione di contributi a organizzazioni che accordano microcrediti agli assicurati che avviano un'attività lucrativa indipendente.

<sup>28</sup> Legge federale del 25 giugno 1982 sulla previdenza professionale per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità; RS **831.40**

*Art. 71d* Conclusione della fase di progettazione

Il nuovo tenore del capoverso 2 non menziona più un termine quadro di quattro anni per l'eventuale versamento di altre indennità giornaliere, ma specifica che il termine quadro per la riscossione della prestazione in corso è prolungato di due anni.

Questa formulazione corrisponde a quella delle altre disposizioni della LADI, che parlano di un prolungamento di due anni e non di una durata di quattro anni. Uniformando il capoverso 2 alle altre disposizioni si intende semplificare l'esecuzione.

*Art. 82* Responsabilità dei titolari delle casse verso la Confederazione

Al capoverso 5 viene soppressa la possibilità di concludere un'assicurazione contro i rischi di responsabilità. Già nel 2003 si è rinunciato alla conclusione di un'assicurazione contro i rischi di responsabilità, in particolare perché le assicurazioni private non erano disposte a coprire questo rischio applicando premi ragionevoli.

La regolamentazione in vigore secondo cui le casse devono essere adeguatamente indennizzate per il rischio di responsabilità si è dimostrata valida e dev'essere mantenuta, ad eccezione della possibilità di concludere un'assicurazione contro i rischi di responsabilità.

La nozione di indennizzo «adeguato» del rischio di responsabilità verrà definita mediante ordinanza e l'attuale regolamentazione dell'indennizzo del rischio di responsabilità sarà sostituita da un'ordinanza dipartimentale.

*Art. 85g* Responsabilità dei Cantoni nei confronti della Confederazione

Al capoverso 5 viene soppressa la possibilità di concludere un'assicurazione contro i rischi di responsabilità. Una simile assicurazione non si è dimostrata pertinente nella pratica (cfr. commento all'art. 82).

La regolamentazione in vigore secondo cui i Cantoni devono essere adeguatamente indennizzati per il rischio di responsabilità si è dimostrata valida e dev'essere mantenuta, ad eccezione della possibilità di concludere un'assicurazione contro i rischi di responsabilità.

La nozione di indennizzo «adeguato» del rischio di responsabilità verrà definita mediante ordinanza e l'attuale regolamentazione dell'indennizzo del rischio di responsabilità sarà sostituita da un'ordinanza dipartimentale.

*Art. 88* Datori di lavoro

Con la modifica del capoverso 1 lettera d viene eliminato ogni rischio di interpretazione, in quanto si precisa che il datore di lavoro tenuto a informare (ad es. nell'ambito dell'esame di una sanzione) non deve ottenere l'autorizzazione dell'assicurato. La modifica proposta si fonda sia sul rapporto della Commissione del Consiglio nazionale<sup>29</sup> relativo all'articolo 28 capoverso 3 LPGA<sup>30</sup> che sulla dottrina.

<sup>29</sup> Rapporto del 26 marzo 1999 della Commissione della sicurezza sociale e della sanità del Consiglio nazionale concernente l'iniziativa parlamentare relativa al diritto delle assicurazioni sociali (FF 1999 3896).

<sup>30</sup> Legge federale del 6 ottobre 2000 sulla parte generale del diritto delle assicurazioni sociali; RS 830.1

#### *Art. 90a* Partecipazione della Confederazione

Il tasso attuale di partecipazione è stato fissato in modo che la Confederazione e i Cantoni coprano insieme il 50 per cento circa delle spese del collocamento pubblico e dei provvedimenti inerenti al mercato del lavoro per una disoccupazione media di 100 000 persone. In base alla legge in vigore, la partecipazione federale corrisponde allo 0,15 per cento della somma dei salari soggetti a contribuzione. Attualmente tale partecipazione ammonta, in base all'articolo 120a introdotto per un periodo limitato agli anni 2006-2008 nell'ambito del programma di sgravio 2004 delle finanze della Confederazione, soltanto allo 0,12 per cento della somma dei salari soggetti a contribuzione. Nel 2005 la partecipazione della Confederazione è ammontata a 326 milioni di franchi e quella dei Cantoni a 109 milioni di franchi. Quest'ultima corrisponde allo 0,05 per cento (art. 92 cpv. 7<sup>bis</sup>) della somma dei salari soggetti a contribuzione. Dato che il numero medio di disoccupati è ora stimato a 125 000, aumentano anche le spese del collocamento pubblico e dei provvedimenti inerenti al mercato del lavoro. Le partecipazioni della Confederazione e dei Cantoni vengono quindi portate rispettivamente allo 0,159 per cento e allo 0,053 per cento. Questa modifica apporta all'assicurazione contro la disoccupazione un incremento delle entrate pari a circa

26 milioni di franchi; la quota della Confederazione aumenta di 19,5 milioni di franchi e quella dei Cantoni di 6,5 milioni (cfr. spiegazioni relative all'art. 92 nel n. 3.2.1).

#### *Art. 94* Compensazione, versamento a terzi, esecuzione forzata

Il capoverso 1 è adeguato materialmente in seguito alla modifica di un'altra legge. Ora le donne in congedo maternità beneficiano di prestazioni in base alla LIPG<sup>31</sup>.

*Capoverso 3 (nuovo)*: le istituzioni di aiuto sociale sono tenute a garantire la sussistenza delle persone bisognose. Di conseguenza, esse accordano altresì un anticipo alle persone a cui dovrebbero essere versate retroattivamente le prestazioni di disoccupazione. Per questo motivo occorre prevedere nella legge, in caso di versamento retroattivo di prestazioni dell'AD, un diritto alla restituzione diretta da parte dell'AD fino a concorrenza degli anticipi versati agli assicurati. Questa regolamentazione, già ampiamente applicata nei Cantoni, sarà ora sancita nella legge federale (uniformazione della pratica nei Cantoni).

In caso di pignoramenti di redditi, i versamenti effettuati direttamente dalle istituzioni di aiuto sociale a terzi (affitto, premi dell'assicurazione malattie, ecc.) non sono presi in considerazione nel calcolo del minimo vitale. In tal modo aumenta la parte pignorabile del reddito del debitore, ossia dell'indennità di disoccupazione versata retroattivamente. Le prestazioni anticipate dei servizi sociali non sono pertanto interamente coperte dai versamenti retroattivi. Secondo la LEF<sup>32</sup>, in mancanza di una norma legale i servizi sociali non possono essere favoriti rispetto agli altri creditori. In altri termini, essi pagano indirettamente i debiti delle persone bisognose nei confronti di terzi (ad es. per i beni di consumo).

<sup>31</sup> Legge federale del 25 settembre 1952 sulle indennità di perdita di guadagno per chi presta servizio e in caso di maternità; RS 834.1

<sup>32</sup> Legge federale dell'11 aprile 1889 sulla esecuzione e sul fallimento; RS 281.1

La garanzia delle prestazioni ha un'importanza centrale nel settore delle assicurazioni sociali e trova riscontro nelle disposizioni legali. Con la modifica proposta, questo principio è rispettato anche nel settore dell'assicurazione contro la disoccupazione.

*Art. 95* Restituzione di prestazioni

Al capoverso 1 viene aggiunto il rinvio all'articolo 59c<sup>bis</sup> capoverso 4, introdotto dalla presente revisione.

L'articolo 25 LPGA<sup>33</sup> non si applica alla concessione di sussidi per provvedimenti collettivi inerenti al mercato del lavoro (cfr. art. 1 cpv. 3 LADI). Per questo motivo nella LADI non esiste alcuna base legale che consenta di esigere la restituzione dei sussidi da parte degli organizzatori di PML collettivi.

Il nuovo articolo 59c<sup>bis</sup> capoverso 4 costituisce la base legale formale che permette di esigere la restituzione delle prestazioni indebitamente versate in materia di PML collettivi. Nell'articolo 95 capoverso 1 viene pertanto introdotto un rinvio a questa disposizione.

Il capoverso 1<sup>bis</sup> è adeguato materialmente in seguito alla modifica di un'altra legge. Ora le donne in congedo maternità beneficiano di prestazioni in base alla LIPG<sup>34</sup>.

*Art. 96c* Procedura di richiamo

Con l'introduzione della seconda revisione parziale della legge sull'assicurazione contro la disoccupazione, il 1° gennaio 1996, è stato istituito il servizio pubblico di collocamento con i relativi sistemi di informazione. Da allora molti dati sono scambiati tramite i sistemi di informazione e di pagamento gestiti dalle casse di disoccupazione. Questo intenso scambio di dati, indispensabile per lo svolgimento dei compiti degli organi dell'AD, non emerge in maniera sufficientemente chiara dalle disposizioni attuali della LADI e della LC<sup>35</sup>; esso è menzionato esplicitamente soltanto nell'articolo 6 O-COLSTA<sup>36</sup>, entrata in vigore il 1° gennaio 2007. Siccome i dati scambiati sono dati personali degni di particolare protezione, è necessario creare un'apposita base legale in senso formale conformemente all'articolo 17 capoverso 2 LPD<sup>37</sup>. All'articolo 35 capoverso 3<sup>bis</sup> LC verrà introdotta una disposizione analoga in quanto lo scambio di dati avviene nei due sensi tra i sistemi dell'AD e quelli del servizio pubblico di collocamento.

*Art. 97a* Comunicazione di dati

*Capoverso 1 lettera f numero 6:* l'articolo 97 capoverso 2 della LStr<sup>38</sup>, entrata in vigore il 1° gennaio 2008, dispone che le autorità federali, cantonali e comunali sono tenute, in singoli casi e su richiesta motivata, a fornire alle autorità in materia di stranieri i dati e le informazioni necessari per l'applicazione della LStr. I principi

<sup>33</sup> Legge federale del 6 ottobre 2000 sulla parte generale del diritto delle assicurazioni sociali; RS **830.1**

<sup>34</sup> Legge federale del 25 settembre 1952 sulle indennità di perdita di guadagno per chi presta servizio e in caso di maternità; RS **834.1**

<sup>35</sup> Legge federale del 6 ottobre 1989 sul collocamento e il personale a prestito; RS **823.11**

<sup>36</sup> Ordinanza del 1° novembre 2006 sul sistema d'informazione in materia di servizio di collocamento e di statistica del mercato del lavoro; RS **823.114**

<sup>37</sup> Legge federale del 19 giugno 1992 sulla protezione dei dati; RS **235.1**

<sup>38</sup> Legge federale del 16 dicembre 2005 sugli stranieri; RS **142.20**

sulla protezione dei dati impongono che l'autorizzazione a fornire informazioni sia anche sancita nelle leggi specifiche delle assicurazioni sociali. La LADI va pertanto completata aggiungendo l'autorizzazione a comunicare dati alle autorità competenti in materia di stranieri.

*Capoverso 2bis*: le casse di disoccupazione pubbliche e private prendono atto, al momento di calcolare il guadagno intermedio, delle condizioni salariali e lavorative dell'assicurato. Secondo le disposizioni della LADI i salari devono essere, se necessario, adeguati agli usi professionali e locali. Per verificare la conformità delle condizioni salariali, le casse di disoccupazione si basano sui CCL di obbligatorietà generale, sui contratti normali di lavoro, sulle prescrizioni degli uffici cantonali del lavoro, sulle scale dei salari pubblicate dalle associazioni di categoria e sulle prescrizioni nell'ambito delle misure di accompagnamento. La comunicazione di queste informazioni si giustifica pertanto dal punto di vista delle misure di accompagnamento. Nella LADI viene pertanto introdotto un nuovo capoverso, in analogia alla comunicazione dei dati nel quadro della lotta contro il lavoro nero. Questa aggiunta si basa sul nuovo articolo 8 capoverso 4 della legge federale sui lavoratori distaccati in Svizzera<sup>39</sup>.

#### *Art. 100*          Principi

In linea di principio la competenza in materia di opposizioni spetta al servizio che ha notificato la decisione (art. 52 cpv. 1 LPGA<sup>40</sup>). In deroga all'articolo 52 capoverso 1 LPGA, i Cantoni possono conferire ai servizi cantonali (art. 85) la competenza in materia di opposizioni contro decisioni emanate dagli uffici regionali di collocamento (art. 85b). Il legislatore non intende tuttavia accordare una delega più ampia di tale competenza, come potrebbe suggerire un'interpretazione puramente linguistica dell'attuale articolo 100, che consente ai servizi cantonali di decidere in merito alle opposizioni contro le decisioni delle casse di disoccupazione pubbliche o private oppure che consenta al Cantone di conferire la competenza in materia di opposizioni ad altri organi indipendenti dai servizi cantonali.

#### *Art. 105*          Delitti

Le disposizioni penali della LADI sono adeguate alla nuova versione del CP<sup>41</sup>, in vigore dal 1° gennaio 2007, che sostituisce la multa, l'arresto, la detenzione e la reclusione con la multa, la pena pecuniaria, il lavoro di pubblica utilità e la pena detentiva. Il nuovo Codice penale rinuncia ampiamente alle pene detentive inferiori ai sei mesi. Le pene pecuniarie sono espresse in termini di aliquote giornaliere. Il nuovo articolo 105 sostituisce quindi i sei mesi di detenzione con 180 aliquote giornaliere (cfr. art. 333 cpv. 2 lett. c CP). Inoltre, il termine «funzionario» è sostituito con quello di «impiegato», come era già stato il caso all'articolo 106 in occasione della revisione della LADI del 2003.

<sup>39</sup> Legge federale dell'8 ottobre 1999 concernente condizioni lavorative e salariali minime per lavoratori distaccati in Svizzera e misure collaterali (Legge federale sui lavoratori distaccati in Svizzera); RS **823.20**

<sup>40</sup> Legge federale del 6 ottobre 2000 sulla parte generale del diritto delle assicurazioni sociali; RS **830.1**

<sup>41</sup> Codice penale; RS **311.0**

Le disposizioni penali della LADI sono adeguate alla nuova versione del CP<sup>42</sup>, in vigore dal 1° gennaio 2007, che sostituisce la multa, l'arresto, la detenzione e la reclusione con la multa, la pena pecuniaria, il lavoro di pubblica utilità e la pena detentiva. La multa massima di 5000 franchi prevista dall'articolo 106 LADI corrisponde alla multa massima prevista dal vecchio CP. È preferibile non più menzionare questo importo nella LADI affinché la multa massima possa essere sistematicamente allineata all'importo previsto dal CP, attualmente di 10 000 franchi (art. 106 cpv. 1 CP). Grazie alla nuova formulazione, qualsiasi adeguamento di questo importo nel CP sarà applicabile senza dover adeguare la LADI.

#### *Modifica del diritto vigente 1*

La collaborazione degli organi dell'assicurazione contro la disoccupazione e del servizio pubblico di collocamento con i collocatori privati e i datori di lavoro è una condizione indispensabile per lo svolgimento efficace dei compiti esecutivi in materia di consulenza e di collocamento previsti dalla LC<sup>43</sup> e dalla LADI. Senza questa collaborazione, i consulenti degli uffici regionali di collocamento non possono adempiere in maniera ottimale il loro mandato. Per ragioni di trasparenza, occorre precisare che i sistemi d'informazione servono anche allo svolgimento di tale funzione. La definizione dello scopo, corrispondente all'articolo 3 lettera c O-COLSTA<sup>44</sup>, deve essere sancita per motivi formali nella legge: ciò non significa che i collocatori privati e i datori di lavoro avranno direttamente accesso ai sistemi d'informazione e ai relativi dati. Lo scopo di questa regolamentazione è di fornire alle persone in cerca d'impiego interessate la possibilità di chiedere tramite l'URC che il loro profilo registrato nel sistema d'informazione sia pubblicato in un file Internet (cfr. [www.area-lavoro.ch](http://www.area-lavoro.ch)) in forma anonima o con l'indicazione dei rispettivi dati personali e dell'indirizzo. La persona in cerca d'impiego deve aver dato il suo accordo scritto all'URC. Questa soluzione, già in uso, è stata concordata con l'Incaricato federale della protezione dei dati e della trasparenza. La LC è la base legale dell'O-COLSTA e va pertanto adeguata. Per quanto riguarda l'articolo 35 capoverso 3<sup>bis</sup> LC, si rinvia alle spiegazioni relative all'articolo 96c.

Nella LADI è prevista l'introduzione dell'articolo 97a capoverso 2<sup>bis</sup>, che consente alle casse di disoccupazione pubbliche e private di comunicare dati inerenti al controllo delle misure di accompagnamento. Una corrispondente disposizione sarà inserita all'articolo 8 capoverso 4 della legge federale sui lavoratori distaccati in Svizzera<sup>45</sup>. Secondo tale disposizione, le casse di disoccupazione pubbliche e private informano gli organi competenti se rilevano indizi di una violazione delle condizioni salariali e lavorative usuali nel luogo e nella professione.

<sup>42</sup> Codice penale; RS **311.0**

<sup>43</sup> Legge federale del 6 ottobre 1989 sul collocamento e il personale a prestito; RS **823.11**

<sup>44</sup> Ordinanza del 1° novembre 2006 sul sistema d'informazione in materia di servizio di collocamento e di statistica del mercato del lavoro; RS **823.114**.

<sup>45</sup> Legge federale dell'8 ottobre 1999 concernente condizioni lavorative e salariali minime per lavoratori distaccati in Svizzera e misure collaterali (Legge federale sui lavoratori distaccati in Svizzera); RS **823.20**

## *Modifica del diritto vigente 2*

Da diversi anni le casse di disoccupazione subiscono una disparità di trattamento rispetto alle casse di compensazione dell'AVS per quanto riguarda l'imposta sul valore aggiunto. Questa disposizione permetterà di eliminare tale svantaggio. Tuttavia essa si dovrà applicare solo in via transitoria, vale a dire finché non entrerà in vigore, con la revisione della legge sull'IVA, una normativa equivalente in materia.

## *Disposizione transitoria*

In seguito alla modifica dell'articolo 3 capoverso 2, l'aliquota di contribuzione ordinaria è portata dall'attuale 2 al 2,2 per cento. Questo aumento è volto a equilibrare i conti dell'assicurazione ma non permette di ammortizzarne il debito. Con la presente disposizione transitoria l'aliquota di contribuzione è pertanto aumentata temporaneamente di 0,1 punti percentuali al 2,3 per cento. Contemporaneamente viene riscosso un cosiddetto contributo di solidarietà dell'1 per cento sulla parte di parte di salario situata tra il guadagno massimo assicurato e due volte e mezzo questo importo (da 126 000 a 315 000 fr.). Queste due misure permetteranno di rimborsare il debito dell'assicurazione contro la disoccupazione. Un aumento dello 0,1 per cento consente di incrementare le entrate di 230 milioni di franchi all'anno. L'introduzione del cosiddetto contributo di solidarietà comporta un aumento delle entrate pari a 160 milioni di franchi all'anno. Se si deducono le spese derivanti dall'aumento a 125 000 del numero medio di disoccupati, le entrate supplementari risultanti dalla modifica dell'articolo 3 capoverso 2 e i risparmi previsti generano un'eccedenza di 99 milioni di franchi, che potrà pure essere utilizzata per ridurre il debito. Con questa eccedenza di 99 milioni di franchi sommata alle entrate supplementari di 390 milioni di franchi, l'assicurazione dispone in totale di 489 milioni di franchi per ammortizzare il debito.

Aumentando temporaneamente l'aliquota di contribuzione soltanto dello 0,1 per cento invece che dello 0,2 come previsto nel progetto posto in consultazione, si tiene conto delle preoccupazioni formulate dalla maggioranza degli organismi consultati. Dato che all'assicurazione invalidità dovrebbero prossimamente essere destinate delle entrate supplementari, si è deciso di limitare l'onere imposto ai contribuenti per l'ammortamento del debito dell'AD.

Nell'ipotesi che raggiunga i 4,8 miliardi di franchi al momento dell'entrata in vigore della revisione parziale della LADI, prevista per il 1° gennaio 2011, il debito dell'assicurazione potrebbe essere rimborsato entro dieci anni.

L'aumento temporaneo dell'aliquota di contribuzione verrà mantenuto finché il fondo di compensazione non avrà costituito una riserva di 1 miliardo di franchi, grazie alla quale l'assicurazione contro la disoccupazione resisterà molto meglio alle oscillazioni congiunturali.

**3 Ripercussioni**

**3.1 Ripercussioni per l'assicurazione contro la disoccupazione**

**3.1.1 Ripercussioni finanziarie**

**3.1.1.1 Evoluzione del fondo di compensazione dell'assicurazione contro la disoccupazione**

**3.1.1.1.1 Conti annuali del fondo di compensazione dell'assicurazione contro la disoccupazione per il periodo 1995-2007**

Anno	Disoccupati (media annua)	Contributi	Risultati*	Fondo AD*	Mutui*
<b>1995</b>	153 316	3,0 %	247	-4 631	-5 800
<b>1996</b>	168 630	3,0 %	-168	-4 799	-6 200
<b>1997</b>	188 304	3,0 %	-2 283	-7 082	-8 200
<b>1998</b>	139 660	3,0 %	-333	-7 415	-8 800
<b>1999</b>	98 602	3,0 %	1 323	-6 092	-7 800
<b>2000</b>	71 987	3,0 %	2 935	-3 157	-5 700
<b>2001</b>	67 197	3,0 %	3 437	279	-2 300
<b>2002</b>	100 504	3,0 %	2 004	2 283	0
<b>2003</b>	145 687	2,5 %	-808	1 475	0
<b>2004</b>	153 091	2,0 %	-2 272	-797	-2 000
<b>2005</b>	148 537	2,0 %	-1 878	-2 675	-3 800
<b>2006</b>	131 532	2,0 %	-1 054	-3 730	-4 800
<b>2007</b>	109 189	2,0 %	22	-3 708	-4 800

\* Importi in milioni di franchi

Con la revisione del 1995, l'AD è stata ridefinita dal punto di vista concettuale: il servizio pubblico di collocamento è stato professionalizzato e gli obiettivi della reintegrazione rafforzati. Nonostante la revisione e l'aumento dell'aliquota di contribuzione al 3 per cento, l'AD si è pesantemente indebitata a causa del tasso di disoccupazione elevato. Nel 1998 l'importo dei mutui contratti dall'AD presso la Confederazione e i Cantoni ha raggiunto la cifra record di 8,8 miliardi di franchi con un riporto delle perdite cumulato di 7,4 miliardi di franchi. Grazie alla diminuzione del numero di disoccupati e alle entrate straordinarie registrate, il debito ha potuto essere rimborsato entro la fine del 2002. L'aliquota di contribuzione è stata pertanto nuovamente ridotta. Dato che il numero medio di disoccupati adottato come cifra di riferimento è risultato troppo basso, dal 2004 il fondo di compensazione è stato nuovamente costretto a contrarre mutui presso la Confederazione.

## 3.1.1.1.2

**Conti, preventivo e piano finanziario del fondo  
di compensazione dell'assicurazione contro  
la disoccupazione per il periodo 2006-2012**

	2006	2007	2008 <sup>46</sup>	2009	2010	2011	2012
<b>Disoccupati</b>	<b>131 532</b>	<b>109 189</b>	<b>98 000</b>	<b>102 000</b>	<b>130 000</b>	<b>130 000</b>	<b>130 000</b>
<b>Spese totali</b>	<b>6 308</b>	<b>5 368</b>	<b>5 050</b>	<b>5 430</b>	<b>6 930</b>	<b>7 060</b>	<b>7 190</b>
Contributi salariali all'AD	4 501	4 680	4 875	4 995	5 060	5 160	5 265
Partecipazione finanz. Confed. <sup>47</sup>	270	281	293	375	380	387	395
Partecipazione finanz. Cantoni	113	117	122	125	127	129	132
<b>Ricavi totali</b>	<b>5 253</b>	<b>5 390</b>	<b>5 555</b>	<b>5 785</b>	<b>5 947</b>	<b>6 061</b>	<b>6 182</b>
<b>Risultato conto globale</b>	<b>-1 054</b>	<b>22</b>	<b>505</b>	<b>355</b>	<b>-983</b>	<b>-999</b>	<b>-1 008</b>
Capitale proprio del fondo AD all'1.1	-2 675	-3 730	-3 708	-3 203	-2 848	-3 831	-4 830
Risultato conto globale	-1 054	22	505	355	-983	-999	-1 008
Capitale proprio del fondo AD al 31.12 <sup>48</sup>	-3 730	-3 708	-3 203	-2 848	-3 831	-4 830	-5 838
Mutui presso la Confederazione	1 000	0	0	0	1 000	1 000	1 000
Rimborso dei mutui della Confederazione	0	0	500	300	0	0	0
Debito totale all'1.1	3 800	4 800	4 800	4 300	4 000	5 000	6 000
<b>Debito totale al 31.12</b>	<b>4 800</b>	<b>4 800</b>	<b>4 300</b>	<b>4 000</b>	<b>5 000</b>	<b>6 000</b>	<b>7 000</b>
<b>Limite massimo d'indebitamento<sup>49</sup></b>	<b>5 600</b>	<b>5 800</b>	<b>6 100</b>	<b>6 200</b>	<b>6 300</b>	<b>6 500</b>	<b>6 600</b>
Previsioni dell'11.7.2008 / Base: legge attualmente in vigore. Importi espressi in milioni di franchi.							

<sup>46</sup> Dall'1.1.2008: aumento del guadagno massimo assicurato da 106 800 a 126 000 fr.

<sup>47</sup> Tenuto conto del PSg 04 e della riduzione dallo 0,15 allo 0,12 % della somma dei salari soggetti a contribuzione (2006-2008).

<sup>48</sup> Capitale proprio, compreso il capitale di esercizio.

<sup>49</sup> Limite massimo d'indebitamento secondo l'art. 90c cpv. 1 LADI (2,5 % della somma salariale).

Se si prende in considerazione l'aumento del 4 per cento della popolazione attiva<sup>50</sup>, la cifra di 130 000 disoccupati per il 2010–2012 corrisponde al tasso di disoccupazione a lungo termine del 3,2 per cento (cfr. n. 1.1.2). I modelli di calcolo enunciati in precedenza nel presente messaggio sono validi anche per questo tasso di disoccupazione incontestabilmente elevato in quanto per il periodo 2010–2012 si prevede un aumento significativo della popolazione attiva che comporterà maggiori entrate.

Il preventivo e il piano finanziario del fondo di compensazione dell'AD sono allestiti sulla base della vigente legge. In tale ambito si tiene anche conto, conformemente alla legge federale del 17 giugno 2005<sup>51</sup> sul programma di sgravio 2004, della riduzione dallo 0,15 allo 0,12 per cento della partecipazione della Confederazione calcolata sulla somma dei salari soggetti a contribuzione per gli anni 2006–2008.

Secondo l'attuale piano finanziario, che prevede un ristagno della situazione del mercato del lavoro e tassi di disoccupazione medi annui del 2,5 per cento (2008) e del 2,6 per cento (2009), alla fine del 2009 il debito dell'assicurazione contro la disoccupazione dovrebbe ammontare ancora a 4 miliardi di franchi.

### **3.1.1.2 Ripercussioni finanziarie annue della revisione**

La terza revisione della LADI prevedeva che, considerata la forte dipendenza delle spese dell'AD dal tasso di disoccupazione e quindi dalla situazione del mercato del lavoro, il conto dell'AD si sarebbe pareggiato soltanto a lungo termine una volta concluso il ciclo congiunturale. Il finanziamento ordinario dell'AD deve essere garantito a lungo termine in considerazione di un tasso di disoccupazione medio (ossia neutro dal profilo congiunturale).

Il finanziamento dell'AD è previsto attualmente per un numero medio di disoccupati di 100 000 persone nell'arco di un ciclo congiunturale. L'esperienza dell'ultimo decennio dimostra che tale stima non è realistica. Anche secondo studi scientifici condotti su scala nazionale il numero medio di disoccupati riferito al ciclo congiunturale dovrebbe aggirarsi attorno alle 125 000 unità. Nelle fasi congiunturali di espansione e recessione, è evidente che questo valore sarà rispettivamente inferiore o superiore.

In funzione della nuova stima, le misure adottate a livello di entrate e di uscite hanno lo scopo di equilibrare i conti dell'assicurazione. L'equilibrio a lungo termine del fondo di compensazione dell'AD potrà essere garantito soltanto se tali misure potranno essere adottate.

#### *a. Situazione iniziale (perdita di 920 mio. fr.)*

Lo scenario di riferimento<sup>52</sup> per i calcoli presentati qui di seguito è dato dall'attuale offerta di prestazioni basata sulla vigente legge, da un'aliquota di contribuzione del 2 per cento, da una partecipazione della Confederazione dello 0,15 per cento e da una partecipazione dei Cantoni dello 0,05 per cento. Con una media annua di

<sup>50</sup> Il tasso di disoccupazione ufficiale si basa sulla popolazione attiva secondo il censimento 2000. Tale base è adattata soltanto ogni dieci anni e non prende in considerazione, contrariamente alla stime di cui sopra, l'aumento continuo della popolazione attiva.

<sup>51</sup> FF 2005 3781 e RU 2005 49 5427

<sup>52</sup> Il modello di riferimento si basa sui dati del 2006.

125 000 disoccupati, il conto dell'AD dovrebbe pertanto chiudere con una perdita di 920 milioni di franchi.

*b. Entrate supplementari (486 mio. fr.)*

L'aumento di 0,2 punti percentuali dell'aliquota di contribuzione ordinaria comporta entrate supplementari pari a 460 milioni di franchi rispetto allo scenario di riferimento. L'adeguamento della partecipazione della Confederazione e dei Cantoni alle spese del collocamento pubblico e dei PML genera entrate supplementari pari a 26 milioni di franchi.

*c. Risparmi (533 mio. fr.)*

L'adeguamento della durata di riscossione dell'indennità al periodo di contribuzione permette di risparmiare 174 milioni di franchi rispetto allo scenario di riferimento. Con l'esclusione del periodo di contribuzione acquisito nell'ambito di PML per l'apertura di un nuovo diritto all'indennità e l'aumento del periodo di attesa per determinate categorie di persone al termine della loro formazione, unito alla riduzione del periodo di riscossione dell'indennità per tutte le persone esonerate dall'adempiimento del periodo di contribuzione, si possono risparmiare in entrambi i casi 90 milioni di franchi. Il fatto di non prendere in considerazione le indennità compensative per calcolare il guadagno assicurato in un termine quadro successivo contribuisce a ridurre di 79 milioni di franchi l'importo delle spese. Con la riduzione dell'importo massimo di rimborso per i PML le spese diminuiranno di 60 milioni di franchi. La soppressione dei provvedimenti a favore delle regioni particolarmente colpite dalla disoccupazione genera risparmi pari a 30 milioni di franchi. Riducendo i sussidi per i PML destinati alle persone non assicurate e parificando gli organi esecutivi dell'assicurazione contro la disoccupazione e le casse di compensazione AVS per quanto riguarda l'assoggettamento all'imposta sul valore aggiunto si possono risparmiare rispettivamente 6 e 4 milioni di franchi.

*d. Ammortamento del debito (489 mio. fr.)*

Da soli i provvedimenti descritti alle lettere b), c) e d) consentono di realizzare un'eccedenza e, pertanto, di contribuire all'ammortamento del debito per un importo di 99 milioni di franchi. L'aumento straordinario di 0,1 punti percentuali dell'aliquota di contribuzione genera entrate supplementari di 230 milioni di franchi, pure destinati all'ammortamento del debito. Il cosiddetto contributo di solidarietà dell'1 per cento sulla parte di salario compresa tra il guadagno massimo assicurato e due volte e mezzo questo importo (2008: 126 000–315 000 fr.) permette di conseguire entrate supplementari pari a 160 milioni di franchi.

Evoluzione del fondo di compensazione dell'AD in considerazione delle misure previste dal presente messaggio:

	2006	2007	2008 <sup>53</sup>	2009	2010	2011	2012
<b>Disoccupati</b>	<b>131 532</b>	<b>109 189</b>	<b>98 000</b>	<b>102 000</b>	<b>130 000</b>	<b>130 000</b>	<b>130 000</b>
<b>Spese totali</b>	<b>6 308</b>	<b>5 368</b>	<b>5 050</b>	<b>5 430</b>	<b>6 930</b>	<b>6 527</b>	<b>6 657</b>
Ricavi totali	5 253	5 390	5 555	5 785	5 947	7 036	7 157
Risultato conto globale	-1 054	22	505	355	-983	509	500
Mutui presso la Confederazione	1 000	0	0	0	1 000	0	0
Rimborso dei mutui della Confederazione	0	0	500	300	0	500	500
Debito totale all'1.1	3 800	4 800	4 800	4 300	4 000	5 000	4 500
<b>Debito totale al 31.12</b>	<b>4 800</b>	<b>4 800</b>	<b>4 300</b>	<b>4 000</b>	<b>5 000</b>	<b>4 500</b>	<b>4 000</b>
Importi in milioni di franchi							

<sup>53</sup> Dall'1.1.2008: aumento del guadagno massimo assicurato da 106 800 a 126 000 fr.

## Riassunto

<b>a. Situazione iniziale, scenario di riferimento:</b>	<b>-920 mio.</b>
125 000 disoccupati, contributi salariali del 2 per cento (incl. partecipazione della Confederazione dello 0,15 per cento, partecipazione dei Cantoni dello 0,05 per cento)	
<b>b. Entrate supplementari:</b>	
Aumento dell'aliquota di contribuzione ordinaria dello 0,2 per cento	+460 mio.
Adeguamento delle partecipazioni della Confederazione e dei Cantoni	+26 mio.
	<b>+486 mio.</b>
<b>c. Risparmi:</b>	
Adeguamento della durata di indennizzazione al periodo di contribuzione	+174 mio.
Esclusione del periodo di contribuzione adempiuto nell'ambito di PML	+90 mio.
Aumento del periodo di attesa per le persone che terminano la scuola dell'obbligo o una formazione e riduzione della durata di indennizzazione per tutte le persone esonerate dall'adempimento del periodo di contribuzione	+90 mio.
Esclusione delle indennità compensative	+79 mio.
Riduzione dell'importo massimo di rimborso per i PML	+60 mio.
Soppressione dei provvedimenti applicabili alle regioni particolarmente colpite dalla disoccupazione	+30 mio.
Riduzione dei sussidi accordati per i PML destinati alle persone non assicurate	+6 mio.
Chiarificazione della questione riguardante l'assoggettamento all'imposta sul valore aggiunto	+4 mio.
	<b>+533 mio.</b>
<b>Risultato per il conto corrente (-920+486+533)</b>	<b>+99 mio.</b>
<b>d. Ammortamento del debito:</b>	
Aumento straordinario dell'aliquota di contribuzione dello 0,1 per cento	+230 mio.
Introduzione straordinaria di un contributo di solidarietà dell'1 per cento	+160 mio.
	<b>+489 mio.</b>
<b>Risultato per l'ammortamento del debito</b>	<b>+489 mio.</b>

### 3.1.2 Ripercussioni sull'effettivo del personale

La revisione non dovrebbe comportare un maggior fabbisogno di personale per l'AD. L'effettivo attuale dovrebbe bastare per gestire l'assicurazione secondo il nuovo diritto, tranne in ambito informatico, dove per un periodo transitorio potrebbe essere necessario impiegare personale supplementare per i lavori di adattamento dei sistemi informatici.

## 3.2 Ripercussioni per la Confederazione

### 3.2.1 Ripercussioni finanziarie

Secondo gli articoli 90, 90a e 92 LADI, la partecipazione della Confederazione e dei Cantoni alle spese dell'AD ammonta allo 0,2 per cento della somma dei salari soggetti a contribuzione; tre quarti di tale partecipazione sono carico della Confederazione. Il contributo della Confederazione e dei Cantoni corrisponde quindi alla metà circa delle spese del collocamento pubblico (uffici regionali di collocamento, servizi logistici per l'approntamento di provvedimenti inerenti al mercato del lavoro, servizi cantonali) e dei PML.

Dato che la presente revisione parziale si basa su una media di 125 000 disoccupati, le suddette spese aumenteranno di conseguenza. Affinché la Confederazione e i Cantoni continuino a coprire il 50 per cento dei costi, anche la loro partecipazione deve essere aumentata globalmente ogni anno di 26 milioni di franchi (+19,5 mio. per la Confederazione<sup>54</sup>) in media. La partecipazione relativa (Confederazione  $\frac{3}{4}$ , Cantoni  $\frac{1}{4}$ ) rimane tuttavia invariata.

Anno	Partecipazione della Confederazione (legge in vigore)	Partecipazione della Confederazione Ripercussioni della revisione della legge	Partecipazione della Confederazione Importo totale con la revisione della legge
2004	327 mio.		
2005	327 mio.		
2006 <sup>55</sup>	270 mio.		
2007	281 mio.		
2008	293 mio.		
2009	375 mio.		
2010	380 mio.		
2011	387 mio.	23 mio.	410 mio.
2012	395 mio.	24 mio.	419 mio.

<sup>54</sup> Il modello di riferimento si basa sui dati del 2006. Se la revisione della legge dovesse entrare in vigore nel 2011, l'aumento della partecipazione della Confederazione ammonterà a 23,0 mio. fr.

<sup>55</sup> Tenuto conto anche della riduzione dallo 0,15 allo 0,12 % della partecipazione della Confederazione calcolata sulla somma dei salari soggetti a contribuzione per gli anni 2006-2008, conformemente alla legge federale del 17 giugno 2005 sul programma di sgravio 2004; RU 2005 5427

Per garantire l'equilibrio annuale dei conti, la Confederazione deve concedere all'AD mutui della tesoreria a condizioni di mercato (art. 90*b*). Questi mutui sono concessi al di fuori dal freno all'indebitamento secondo l'articolo 126 Cost.<sup>56</sup> e non sono imputati al conto finanziario della Confederazione: essi devono infatti essere rimborsati entro un ciclo congiunturale e, di conseguenza, sono coperti dal punto di vista del diritto finanziario. Le misure previste per ammortizzare il debito (aumento straordinario dell'aliquota di contribuzione e introduzione di un contributo di solidarietà) permettono di garantire il rimborso dei mutui nonostante l'aumento del numero medio annuo di disoccupati.

### **3.2.2 Ripercussioni sull'effettivo del personale**

La Confederazione non dovrebbe aver bisogno di personale supplementare.

L'eventuale impiego a titolo temporaneo di personale supplementare nel settore informatico dell'assicurazione non graverebbe sul conto della Confederazione poiché, secondo l'articolo 92 capoverso 3 LADI, spetta al fondo dell'AD finanziare i costi legati all'assunzione di tale personale.

### **3.3 Ripercussioni per i Cantoni**

#### **3.3.1 Ripercussioni finanziarie**

Secondo gli articoli 90, 90*a* e 92 LADI, la partecipazione della Confederazione e dei Cantoni alle spese dell'AD ammonta allo 0,2 per cento della somma dei salari soggetti a contribuzione; un quarto di tale partecipazione è a carico dei Cantoni. Il contributo della Confederazione e dei Cantoni corrisponde quindi alla metà circa delle spese del collocamento pubblico (uffici regionali di collocamento, servizi logistici per l'approntamento di provvedimenti inerenti al mercato del lavoro, servizi cantonali) e dei PML.

Dato che la presente revisione parziale si basa su una media di 125 000 disoccupati, le suddette spese aumenteranno di conseguenza. Affinché la Confederazione e i Cantoni continuino a coprire il 50 per cento dei costi, anche la loro partecipazione deve essere aumentata globalmente ogni anno di 26 milioni di franchi (+6,5 mio. per i Cantoni) in media. La partecipazione relativa (Confederazione  $\frac{3}{4}$ , Cantoni  $\frac{1}{4}$ ) rimane tuttavia invariata.

<sup>56</sup> Costituzione federale; RS 101

Anno	Partecipazione dei Cantoni (legge in vigore)	Partecipazione dei Cantoni Ripercussioni della revisione della legge	Partecipazione dei Cantoni Importo totale con la revisione della legge
2004	109 mio.		
2005	109 mio.		
2006	113 mio.		
2007	117 mio.		
2008	122 mio.		
2009	125 mio.		
2010	127 mio.		
2011	129 mio.	8 mio.	137 mio.
2012	132 mio.	8 mio.	140 mio.

### 3.3.2 Ripercussioni sull'effettivo del personale

La presente revisione non comporterà per i Cantoni alcun fabbisogno supplementare di personale.

### 3.4 Ripercussioni sull'informatica

Alcune modifiche previste nell'ambito della revisione (in particolare le modifiche concernenti i periodi di contribuzione, il numero massimo di indennità giornaliera, i periodi di attesa, ecc.) implicano degli adeguamenti nei sistemi informatici dell'AD, in particolare nel sistema delle casse di disoccupazione. L'introduzione dell'articolo 96c capoverso 2<sup>bis</sup> LADI e dell'articolo 35 capoverso 3<sup>bis</sup> LC non comporta modifiche materiali e non richiede quindi alcun adeguamento. Il tempo necessario per la specificazione, la programmazione, i test e l'introduzione dipende dalle disposizioni che saranno adottate. Per le fasi che vanno dalla specificazione all'introduzione occorre prevedere un periodo di circa 11 mesi.

### 3.5 Ripercussioni sull'economia

#### 3.5.1 Necessità e possibilità di un intervento dello Stato

La necessità di intervento è stata chiaramente motivata nelle pagine precedenti. La legge prevede l'obbligo di aumentare l'aliquota di contribuzione se, alla fine dell'anno, il livello d'indebitamento del fondo di compensazione dell'assicurazione contro la disoccupazione raggiunge il 2,5 per cento della somma dei salari soggetti a contribuzione. Negli scorsi anni tale limite non è stato raggiunto, ma di poco. A fine 2007 il debito del fondo di compensazione dell'AD, pari a 4,8 miliardi, era ancora di 1 miliardo di franchi al di sotto di questa soglia. Dal punto di vista economico sarebbe tuttavia opportuno fornire rapidamente all'AD solide basi finanziarie procedendo a una revisione della legge.

Secondo i più recenti dati scientifici, il numero medio di disoccupati riferito a un ciclo congiunturale ammonterebbe a 125 000 persone e non più a 100 000. In considerazione di ciò e delle previsioni sull'evoluzione della disoccupazione per il 2008 e il 2009, se la legge non sarà riveduta l'AD non riuscirà ad ammortizzare il suo debito prima che si verifichi un nuovo rallentamento dell'economia. Nel caso di un peggioramento della congiuntura, il livello massimo d'indebitamento stabilito all'articolo 90c capoverso 1<sup>57</sup> verrebbe rapidamente superato. Senza la revisione preventiva qui proposta, i risparmi realizzabili a livello di prestazioni – e di conseguenza la riduzione del deficit strutturale dell'AD – verrebbero nuovamente ritardati. La revisione intende quindi risanare il più rapidamente possibile le finanze dell'AD.

Il progetto di revisione si prefigge di fornire all'AD, con misure a livello di entrate e di uscite, basi realistiche, solide a lungo termine e resistenti alle oscillazioni congiunturali. Esso permette altresì di arrestare la crescita del debito del fondo di compensazione dell'assicurazione, che si ripercuote sui contribuenti a causa degli interessi e degli ammortamenti ivi connessi.

### **3.5.2 Ripercussioni sui diversi gruppi sociali**

In materia di contributi, gli aumenti volti a equilibrare i conti dell'assicurazione e ad ammortizzare il debito implicheranno oneri supplementari per i lavoratori e i datori di lavoro. Fino a un salario di 126 000 franchi, il contributo salariale a loro carico sarà superiore di 0,3 punti percentuali (0,15 per cento per i lavoratori e 0,15 per cento per i datori di lavoro). Sulla parte di salario compresa tra tale importo e due volte e mezzo il guadagno massimo assicurato verrà prelevato un contributo di solidarietà dell'1 per cento (0,5 per cento per il lavoratore e 0,5 per cento per il datore di lavoro). L'aumento dello 0,1 per cento e il contributo di solidarietà dell'1 per cento prelevato sulla parte di salario superiore al guadagno massimo assicurato saranno percepiti a titolo temporaneo e permetteranno di ammortizzare il debito. Se il livello massimo d'indebitamento dovesse essere raggiunto, il Consiglio federale dovrebbe tuttavia introdurre ugualmente un aumento dei contributi dello 0,5 per cento al massimo, aumentando dello 0,25 per cento il contributo a carico dei lavoratori e quello a carico dei datori di lavoro (aliquota di contribuzione ordinaria), e introdurre un contributo di solidarietà dell'1 per cento (sulla parte di salario superiore al guadagno massimo assicurato).

In materia di prestazioni, la questione è più complessa. Riassumendo, si può concludere quanto segue:

- La proposta di rafforzare in modo mirato il principio di assicurazione permette di instaurare un rapporto più equilibrato tra il versamento di contributi

<sup>57</sup> Secondo l'art. 90c cpv. 1 LADI, il Consiglio federale deve presentare, entro un anno, una revisione della legge se, alla fine dell'anno, il livello d'indebitamento del fondo di compensazione dell'assicurazione contro la disoccupazione raggiunge il 2,5 % della somma dei salari soggetti a contribuzione. Il Consiglio federale aumenta dapprima l'aliquota di contribuzione ordinaria fissata nell'art. 3 cpv. 2 LADI dello 0,5 % al massimo e il salario soggetto a contribuzione sino a due volte e mezzo il guadagno assicurato in modo da contenere l'indebitamento entro limiti accettabili fino all'entrata in vigore della revisione di legge. Il contributo riscosso sulla parte di salario situata tra il guadagno massimo assicurato e due volte e mezzo questo importo non può superare l'1%.

e le prestazioni fornite. Le persone in cerca d'impiego che possono comprovare un periodo di contribuzione minimo e gli assicurati esonerati dall'adempimento del periodo di contribuzione hanno diritto a meno prestazioni.

- La proposta di eliminare gli incentivi negativi riguarda in primo luogo le persone che si trovano da tanto tempo in situazione di disoccupazione. L'AD dovrà concentrare i propri sforzi sulle attività di collocamento e gli assicurati dovranno accettare più rapidamente un posto di lavoro. Sono interessati in particolare i disoccupati di lunga durata e i lavoratori più anziani.

Le varie misure di risparmio colpiscono diverse categorie di persone, anche se in maniera moderata.

Qui di seguito vengono illustrate le quattro principali misure.

- a. Un guadagno conseguito nell'ambito di un PML finanziato dall'ente pubblico non è più assicurato (risparmio: 90 milioni fr.). Le persone in cerca d'impiego devono essere reinserite il più rapidamente possibile nel mercato del lavoro incrementando la collaborazione tra le autorità preposte al mercato del lavoro e le autorità sociali. Il modo migliore per raggiungere tale obiettivo è creare incentivi che promuovano la reintegrazione nel mercato del lavoro primario e non più nel mercato del lavoro secondario. Le persone interessate da queste misure sono soprattutto i disoccupati di lunga durata, che in genere si ritrovano anche più spesso in situazione di ripetuta disoccupazione. I disoccupati più anziani e i lavoratori meno qualificati sono in genere sovrarappresentati in questa categoria.
- b. Conformemente al principio di assicurazione, la durata di riscossione dell'indennità deve essere vincolata maggiormente al periodo di contribuzione. Le persone con un periodo di contribuzione di 12 mesi, ma inferiore a 18 mesi, hanno ora diritto a 260 indennità giornaliere invece che 400. Gli assicurati con un periodo di contribuzione di 18 mesi o più hanno diritto, come prima, a 400 indennità. Le persone che hanno più di 55 anni devono ora comprovare un periodo di contribuzione di 22 mesi anziché 18 per aver diritto a 520 indennità giornaliere contro le 400 precedenti (risparmio: 174 milioni fr.). Questa nuova regolamentazione dovrebbe interessare soprattutto i disoccupati più anziani, che in genere presentano una durata media di riscossione più lunga.
- c. Le indennità compensative versate in caso di guadagno intermedio non sono soggette a contribuzione e non devono più essere prese in considerazione nel calcolo del guadagno assicurato in un termine quadro successivo, ossia in caso di ripetuta disoccupazione (risparmio: 79 milioni fr.). La modifica proposta permette di ridurre il rischio, derivante dalla generosa regolamentazione attuale, che i disoccupati non si impegnino a sufficienza per cercare un lavoro fisso. Gli aspetti positivi del guadagno intermedio (reddito più elevato, acquisizione di nuovi periodi di contribuzione, prolungamento del diritto all'indennità) vengono mantenuti. Gli adulti (rispetto ai giovani), i cittadini stranieri e le regioni fortemente caratterizzate da attività stagionali sono colpiti in maniera superiore alla media da questa riduzione di prestazioni.

- d. In virtù della competenza prevista dall'articolo 18 capoverso 2, il nostro collegio aumenterà da 5 a 120 giorni il periodo di attesa per gli assicurati che hanno terminato la loro formazione o i propri studi. Attualmente, le persone che non sono in possesso di un titolo di studio e gli assicurati che hanno terminato la scuola dell'obbligo devono già compiere un periodo di attesa speciale di 120 giorni. La durata massima del diritto all'indennità applicabile a tutte le categorie di persone esonerate dall'adempimento del periodo di contribuzione (persone che terminano la scuola dell'obbligo o una formazione, persone che rientrano da un periodo all'estero, persone esonerate dall'obbligo contributivo in seguito a malattia, infortunio, maternità, separazione o divorzio) deve essere ridotta dagli attuali 260 giorni a 90 giorni (risparmi: 90 milioni fr.). Questa misura non si applica ai giovani che hanno concluso un tirocinio in base al sistema duale e che hanno versato contributi all'AD. Complessivamente essa interessa soprattutto i giovani e i giovani adulti, in quanto le persone che terminano la scuola dell'obbligo o una formazione devono osservare un periodo di attesa più lungo e hanno diritto a un numero di indennità giornaliera minore. Grazie all'istituzione di alcuni PML, il rigore di questa misura dovrebbe essere attenuato.

### **3.5.3 Riperussioni sull'economia in generale**

#### **3.5.3.1 Contributi e finanziamento**

Gli oneri salariali più elevati comportano per i datori di lavoro maggiori costi. Quando il debito del fondo di compensazione dell'AD sarà stato ridotto, l'onere supplementare sul reddito fino all'importo corrispondente al guadagno massimo assicurato ammonterà per i datori di lavoro e i lavoratori complessivamente allo 0,2 per cento.

L'aumento dei contributi può incrementare il costo del lavoro rispetto a quello del capitale e ripercuotersi negativamente sull'occupazione. In sé e per sé esso non è sicuramente irrilevante, ma rimane comunque modesto. Non va tuttavia dimenticato che i contributi versati all'AD si aggiungono a una serie di oneri sociali, tasse e imposte, il cui importo totale può avere effetti non trascurabili sul livello dell'occupazione<sup>58</sup>. In un mercato del lavoro flessibile come quello svizzero questo aumento può tuttavia essere compensato a lungo termine, almeno in parte, adattando i salari. Inoltre, in passato l'AD ha già ridotto l'aliquota di contribuzione, anche in modo significativo, portandola dal 3 al 2 per cento. L'aumento proposto è giustificato dalla possibilità di fornire all'AD solide basi a lungo termine. Rinunciando alla revisione, questo equilibrio non può essere ristabilito. Se il livello massimo d'indebitamento stabilito nella LADI dovesse essere raggiunto, il Consiglio federale dovrebbe ugualmente aumentare l'aliquota di contribuzione, per cui il fatto di rinunciare al progetto di revisione non comporterebbe alcun vantaggio dal punto di vista del costo del lavoro. Dopo aver ponderato tutti questi elementi, il raggiungimento di

<sup>58</sup> Secondo i dati dell'OCSE, il tasso marginale d'imposizione sul salario lordo (compresi i contributi sociali) applicabile alla manodopera qualificata in Svizzera è attualmente superiore a quello della Spagna e dell'Austria, e di poco inferiore a quello della Germania. A titolo di riferimento viene utilizzato il «total tax wedge» di una persona che vive a Zurigo con un salario equivalente al 167 % del salario lordo medio di un lavoratore. Fonte: OECD Tax Database.

una situazione di equilibrio per l'AD risulta prioritario rispetto all'aumento moderato dei contributi.

### **3.5.3.2 Prestazioni**

Le restrizioni previste a livello di prestazioni sono moderate e non compromettono la copertura del rischio di disoccupazione. Nell'ambito della presente revisione si è rinunciato a modificare le prestazioni di base dell'AD. La flessibilità del mercato del lavoro, unita alla buona copertura garantita dall'AD, è un fattore importante per la piazza economica svizzera. La problematica delle prestazioni è attenuata grazie alla soppressione degli incentivi negativi che prolungano la permanenza nella rete di assistenza sociale, il che porterà a un più rapido reinserimento nel mercato del lavoro. La revisione permette anche di eliminare il circolo vizioso che consente alle persone in cerca d'impiego di generare nuovi diritti alle prestazioni partecipando a programmi di occupazione organizzati dall'assistenza sociale. Inoltre, promuovendo la collaborazione interistituzionale, i compiti degli istituti d'integrazione interessati, ossia l'AD, l'assicurazione invalidità e l'assistenza sociale, verranno ridistribuiti in maniera più trasparente e pragmatica. Tuttavia, dato che non tutte le persone in cerca d'impiego possono essere reinserite più rapidamente, certamente ne risulteranno spese un po' maggiori per altri servizi sociali (in particolare l'assistenza sociale). La revisione corregge tuttavia semplicemente una ripartizione dei compiti e degli oneri finora poco adeguata. Anche l'assistenza sociale trarrà comunque profitto dalla maggiore pressione esercitata a favore di una rapida reintegrazione.

### **3.5.3.3 Debiti**

La revisione permetterà, se le ipotesi si confermano, di ammortizzare il debito del fondo di compensazione dell'AD. Anche se il debito è attualmente inferiore all'1 per cento del PIL, esso si aggiunge però a quello della Confederazione, delle altre assicurazioni sociali, dei Cantoni e dei Comuni.

Dal punto di vista strutturale, l'aumento dell'indebitamento pubblico ha varie ripercussioni negative, in particolare se i prestiti vengono utilizzati per finanziare le spese correnti. Da un lato, l'onere viene trasferito ai futuri contribuenti, che subiranno un aumento delle imposte. Dall'altro, può verificarsi un rialzo dei tassi d'interesse, con conseguenti impatti negativi sul capitale e sulla produttività dell'economia.

### **3.5.4 Regolamentazioni alternative**

Sono state esaminate varie alternative, che però erano poco adatte per raggiungere gli obiettivi ricercati. La proposta di aumentare semplicemente i contributi avrebbe penalizzato eccessivamente i datori di lavoro e i lavoratori, cui si applica già l'aumento dell'imposta sul valore aggiunto per il finanziamento dell'assicurazione invalidità. Una soluzione che non prevedesse aumenti di aliquote avrebbe richiesto grandi tagli delle prestazioni e sarebbe stata difficilmente giustificabile dal punto di vista della politica sociale. La soluzione proposta, che prevede un aumento moderato dei contributi e misure di risparmio, è preferibile alle suddette varianti.

Rinunciare alla riforma proposta avrebbe delle conseguenze nettamente più gravi dal punto di vista economico. In un ciclo congiunturale, l'AD funge da stabilizzatore automatico. Nelle fasi di elevata congiuntura, l'ammontare delle entrate supera quello delle spese e all'economia vengono sottratte delle risorse, il che porta a un rallentamento della domanda. Nei periodi di debole congiuntura, le prestazioni di disoccupazione sostengono i redditi e stabilizzano pertanto le spese legate al consumo. Il risultato netto massimo è di circa 2 miliardi di franchi all'anno, corrispondenti più o meno a mezzo punto percentuale del PIL. La riforma proposta permette di equilibrare le entrate e le spese dell'AD e, quindi, aumenta il grado di simmetria e di efficacia di questo strumento di stabilizzazione automatica. Gli effetti sull'attività economica sono pertanto positivi, anche perché l'AD è in grado di reagire più rapidamente e in maniera più equilibrata rispetto a qualsiasi altro programma congiunturale basato sulle spese.

Rinunciando al rimborso del debito accumulato dall'AD si rischierebbe di comprometterne l'effetto stabilizzatore sull'economia. In base alla regolamentazione attuale, infatti, se il debito del fondo di compensazione supera il 2,5 per cento dei salari assicurati (2007: 5,8 miliardi fr.) i contributi devono imperativamente essere aumentati. Considerato il livello d'indebitamento attuale, pari a circa 4,8 miliardi di franchi, in caso di rallentamento dell'economia tale soglia sarebbe rapidamente raggiunta. Dal punto di vista economico, il nostro collegio si troverebbe così a dover aumentare i contributi proprio in un momento in cui l'economia necessiterebbe piuttosto di impulsi positivi.

### **3.5.5 Aspetti pratici dell'esecuzione**

La revisione tiene conto dell'applicabilità della legge per l'economia. Essa introduce soltanto pochi elementi nuovi a livello di esecuzione, che non subirà sostanziali cambiamenti.

### **3.6 Altre ripercussioni: interfaccia con le altre assicurazioni sociali**

La presente revisione permette di rafforzare il principio di assicurazione. Con la legge sull'assicurazione contro la disoccupazione in vigore alcune persone, in particolare in seguito all'esistenza di sovrapposizioni tra l'AD e altri rami della sicurezza sociale, tra cui principalmente l'assistenza sociale, possono rimanere per troppo tempo fuori dal mondo del lavoro. A volte i Cantoni e i Comuni iscrivono persone che hanno esaurito il diritto alle prestazioni a programmi di 12 mesi per consentire loro di acquisire un nuovo diritto all'AD. Una simile politica fa sì che ogni anno qualche migliaio di persone rinnovino il loro diritto all'indennità di disoccupazione senza avere maggiori prospettive concrete di integrarsi nel mercato del lavoro. Dopo la revisione della legge, la partecipazione a provvedimenti inerenti al mercato del lavoro finanziati dall'ente pubblico non consentirà più di aprire un nuovo diritto alle prestazioni dell'AD.

Nello stesso ordine di idee, il principio di assicurazione verrà rafforzato rendendo più difficile l'accesso all'AD per gli assicurati che hanno esaurito il loro diritto all'indennità. Per ragioni di efficienza, i Cantoni che assegnano persone da loro

assistite a programmi dell'AD dovranno altresì assumere – come proposto nell'ambito della presente revisione parziale – il 50 per cento dei costi e non più il 20 per cento come è il caso attualmente. Tali provvedimenti saranno così strutturati in modo più mirato e adeguati alla persona interessata. Inoltre, le persone che cercano un impiego – quindi anche quelle che non hanno diritto all'indennità dell'AD – potranno continuare a beneficiare dei servizi forniti dagli uffici regionali di collocamento

## **4 Programma di legislatura**

Il disegno di legge è stato annunciato nel Messaggio sul programma di legislatura 2007–2011 e vi figura quale oggetto incluso nelle grandi linee<sup>59</sup>.

## **5 Aspetti giuridici**

### **5.1 Costituzionalità**

La base costituzionale per la competenza legislativa della Confederazione in materia di assicurazione contro la disoccupazione risulta dagli articoli 114, 110 capoverso 1 lettere a e c Cost.<sup>60</sup>. Il disegno di revisione è conforme a questi articoli.

La revisione della legge sull'assicurazione contro la disoccupazione è inoltre compatibile con i principi della nuova perequazione finanziaria.

### **5.2 Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera**

La Comunità europea non prevede un'armonizzazione delle prescrizioni legali materiali nel settore dell'assicurazione contro la disoccupazione, ma si limita, nel suo regolamento n. 1408/71<sup>61</sup> e nel relativo regolamento d'esecuzione n. 574/72<sup>62</sup>, ad emanare disposizioni di coordinamento che devono garantire la libera circolazione delle persone. Con l'articolo 8 dell'Accordo sulla libera circolazione delle persone fra la Confederazione Svizzera e la Comunità europea ed i suoi Stati membri e l'articolo 1 dell'Allegato II relativo al predetto Accordo, la Svizzera si è impegnata a riprendere queste regole per il coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale o ad

<sup>59</sup> FF 2008 597 660

<sup>60</sup> Costituzione federale; RS 101

<sup>61</sup> Regolamento (CEE) n. 1408/71 del Consiglio del 14 giugno 1971 relativo all'applicazione dei regimi di sicurezza sociale ai lavoratori subordinati, ai lavoratori autonomi e ai loro familiari che si spostano all'interno della Comunità. Nella versione dell'Allegato II all'Accordo tra la Comunità europea ed i suoi Stati membri, da una parte, e la Confederazione Svizzera, dall'altra, sulla libera circolazione delle persone; RS 0.831.109.268.1

<sup>62</sup> Regolamento (CEE) n. 574/72 del Consiglio del 21 marzo 1972 che stabilisce le modalità di applicazione del regolamento (CEE) n. 1408/71 relativo all'applicazione dei regimi di sicurezza sociale ai lavoratori subordinati, ai lavoratori autonomi e ai loro familiari che si spostano all'interno della Comunità. Nella versione dell'Allegato II all'Accordo tra la Comunità europea ed i suoi Stati membri, da una parte, e la Confederazione Svizzera, dall'altra, sulla libera circolazione delle persone; RS 0.831.109.268.11

applicare prescrizioni equivalenti. Il presente disegno è compatibile con le disposizioni comunitarie in materia di coordinamento e non genera alcuna divergenza con la normativa europea.

### **5.3 Forma dell'atto**

Secondo l'articolo 164 capoverso 1 Cost.<sup>63</sup>, tutte le disposizioni importanti che contengono norme di diritto sono emanate sotto forma di legge federale. La presente modifica della legge sull'assicurazione contro la disoccupazione segue di conseguenza la procedura applicabile alle leggi federali.

### **5.4 Subordinazione al freno alle spese**

Con la modifica dell'articolo 90a LADI, la partecipazione fissa della Confederazione alle spese del collocamento pubblico e dei provvedimenti inerenti al mercato del lavoro è adeguata all'aumento del numero medio di disoccupati. Secondo l'articolo 159 capoverso 3 lettera b Cost.<sup>64</sup>, questa modifica richiede il consenso della maggioranza dei membri di ciascuna Camera in quanto implica nuove spese ricorrenti della Confederazione di oltre 2 milioni di franchi.

### **5.5 Delega di competenze legislative**

Qui di seguito sono enumerate le nuove competenze legislative attribuite al Consiglio federale. Le deleghe esistenti sono menzionante unicamente se hanno subito una modifica materiale, ma non se sono state spostate semplicemente per motivi inerenti alla nuova sistemática.

L'articolo 11 capoverso 4 conferisce al Consiglio federale la possibilità di derogare al principio secondo cui le ore in esubero che non sono state compensate sono interamente computate quale perdita di lavoro.

L'articolo 64a capoverso 1 lettera b conferisce al Consiglio federale la competenza di permettere alle persone soggette a un periodo di attesa secondo l'articolo 18 capoverso 2 di partecipare, in caso di disoccupazione elevata, a pratiche professionali.

La norma di delega di cui all'articolo 64a capoverso 4<sup>bis</sup> permette al Consiglio federale di fissare l'importo dell'indennità mensile versata alle persone che partecipano a un semestre di motivazione durante il periodo di attesa. In tal modo viene creata la base legale per l'articolo 97b OADI.

Le norme di delega di cui agli articoli 82 capoverso 5 e 85g capoverso 5 consentono al Consiglio federale di fissare l'importo dell'indennità per il rischio di responsabilità per i titolari delle casse di disoccupazione e i Cantoni.

<sup>63</sup> Costituzione federale; RS 101

<sup>64</sup> Costituzione federale; RS 101