

Messaggio

concernente la modificazione della legge sull'assicurazione contro le malattie e gli infortuni, del decreto sull'istituzione dell'assicurazione obbligatoria contro la disoccupazione (ordinamento transitorio) e della legge sull'assicurazione contro la disoccupazione

del 21 aprile 1982

Onorevoli presidenti e consiglieri,

Ci pregiamo sottoporvi, per approvazione, un messaggio concernente modificazioni della legge federale sull'assicurazione contro le malattie e gli infortuni (RS 832.01), del decreto federale istituente l'assicurazione obbligatoria contro la disoccupazione (ordinamento transitorio, RS 837.100) e della legge federale sull'assicurazione contro la disoccupazione (RS 837.1).

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

21 aprile 1982

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Honegger

Il cancelliere della Confederazione, Buser

Compendio

L'importo massimo del guadagno assicurato è uguale nell'assicurazione infortuni e nell'assicurazione disoccupazione e, dacché modificato per l'ultima volta nel 1974, non corrisponde più al livello attuale dei salari e dei prezzi. Orbene, l'entrata in vigore della nuova legge sull'assicurazione infortuni è prevista per il 1° gennaio 1984 e il ridisciplinamento dell'assicurazione disoccupazione per lo stesso anno o per il 1985. Per motivi di politica sociale, non è possibile indugiare fino a tali date per adeguare il guadagno massimo assicurato, cosicché le modificazioni necessarie devono essere operate nel diritto attualmente in vigore. Proponiamo di provvedervi attraverso il modo di determinazione del limite, che è previsto per le nuove legislazioni su l'assicurazione infortuni e l'assicurazione disoccupazione. Pertanto, il passaggio dal vecchio al nuovo diritto potrà avvenire senza difficoltà.

Occorrerebbe sfruttare di questa occasione per colmare, nell'assicurazione disoccupazione, una grave lacuna originata da una decisione recente del Tribunale federale delle assicurazioni (TFA). Infatti, durante diversi anni, l'amministrazione ha seguito la prassi, d'altronde esplicitamente prevista nel nuovo ordinamento, secondo cui un assicurato poteva riscuotere indennità giornaliere anche qualora il rapporto di lavoro fosse stato disdetto, disattendendo il termine, in seguito ad insolvenza del datore di lavoro. Il TFA l'ha però dichiarata inammissibile per mancanza di fondamento giuridico ed ha deciso che in tali casi l'assicurato doveva essere rinviato, per il salario dovuto durante il periodo di disdetta, al datore di lavoro o alla massa fallimentare. La modificazione voluta dall'autorità giudiziaria sopravviene però purtroppo in un periodo in cui aumentano le difficoltà di pagamento delle aziende ed è incerta l'ulteriore evoluzione economica. La lacuna giuridica, richiamata dal TFA, dovrebbe dunque essere colmata il più presto possibile con una corrispondente modificazione della legge federale sull'assicurazione disoccupazione del 22 giugno 1951.

1 Nuovo modo di determinazione del guadagno massimo assicurato nell'assicurazione infortuni e nell'assicurazione disoccupazione

11 Assicurazione infortuni

111 Situazione iniziale

Per l'assicurazione infortuni obbligatoria, il guadagno massimo assicurato è attualmente stabilito nella legge stessa (art. 74 cpv. 2, 78 cpv. 5 e 112 cpv. 2 LAMI). Secondo l'articolo 15 capoverso 3 della nuova legge sull'assicurazione infortuni (LAINF), questo limite viene invece stabilito dal Consiglio federale, il quale bada affinché la grande maggioranza dei lavoratori siano coperti per la totalità del loro salario.

I vostri Consigli hanno adottato la LAINF già il 20 marzo 1981 (FF 1981 I 691). Prevediamo però di metterla in vigore soltanto il 1^o gennaio 1984, dacché i lavori d'introduzione sono assai complessi (disposizioni esecutive, provvedimenti adottabili dagli istituti d'assicurazione ecc.) e poiché la messa in vigore della legge sulla previdenza professionale, che ha nessi con l'assicurazione infortuni, è parimente prevista per il 1984.

Per adeguare l'importo massimo del guadagno assicurato prima del 1984, occorre dunque modificare il diritto vigente.

112 Motivi della modificazione

Dal suo ultimo aumento nel 1974, il guadagno massimo assicurato è di 46 800 franchi per anno e 150 franchi per giorno.

Questi importi non corrispondono più al livello dei prezzi e dei salari e non coprono nemmeno il reddito integrale della maggioranza dei lavoratori sottoposti all'assicurazione infortuni obbligatoria, per cui si manifesta viepiù la necessità di riadeguarli. Tale postulato è stato recentemente rievocato in una interrogazione del consigliere nazionale Ziegler-Soletta, del 15 marzo 1982. I sindacati, consultati sulla data d'entrata in vigore della LAINF, hanno rilevato che potrebbero bensì accettare il 1^o gennaio 1984, ma che il guadagno massimo assicurato dovrebbe essere aumentato già con il 1^o gennaio 1983. A loro volta, le associazioni padronali e l'Istituto nazionale svizzero di assicurazione contro gli infortuni (INSAI) non si oppongono ad un riadeguamento alla data suindicata.

L'aggiornamento di questi limiti esigerebbe una modificazione degli importi stabiliti nella LAMI. La nuova legge che avete promulgato dispone però che l'importo massimo del guadagno assicurato dev'essere stabilito dal Consiglio federale, in modo che il massimo copra la totalità del salario per il 92 al 96 per cento dei lavoratori (art. 15 cpv. 3 LAINF). In queste condizioni, il nuovo limite oscillerà, secondo i nostri calcoli, tra 65 000 e 70 000 franchi per anno e fra 180 e 190 franchi per giorno (attualmente 46 800 e 150 fr.). Orbene, non presumiamo che detto limite debba essere nuovamente aumentato il 1^o gennaio 1984, data dell'entrata in vigore della LAINF; preferiamo

dunque, affinché il passaggio dal vecchio al nuovo diritto possa avvenire fluidamente, adottare già ora la procedura che verrà comunque utilizzata per i futuri aumenti. Basta infatti sostituire nella LAMI gli importi fissi con deleghe di competenza al Consiglio federale.

113 Formulazione della modificazione

Vi proponiamo di sostituire negli articoli 74 capoverso 2, 78 capoverso 5 e 112 capoverso 2 LAMI l'indicazione degli importi massimi con una delega di facoltà che ci permetta di determinarli direttamente nel senso testé descritto.

12 Assicurazione disoccupazione

121 Situazione iniziale

Secondo l'articolo 34^{novies} della Costituzione federale, l'importo massimo del reddito sottoposto a contribuzione nell'assicurazione disoccupazione dev' essere limitato nella legge. Il decreto federale dell'8 ottobre 1976 istituente l'assicurazione disoccupazione obbligatoria (ordinamento transitorio) stabilisce questo limite nell'articolo 2. Già durante le deliberazioni sulla norma costituzionale, ma anche all'atto dell'introduzione dell'ordinamento transitorio, era stato unanimemente chiesto che il limite fosse adeguato a quello massimo determinante per l'assicurazione infortuni obbligatoria (all'epoca, l'INSAI). L'adeguamento al limite massimo già esistente agevola i conteggi dei datori di lavoro per quanto concerne i contributi ed è inoltre logico dall'angolatura della politica sociale. Queste considerazioni sono già state sviluppate nel messaggio sull'introduzione dell'assicurazione disoccupazione (FF 1976 II 1583).

Nel 1976 il limite massimo è stato quindi stabilito a 3 900 franchi per mese (o 46 800 fr. per anno nell'ordinanza), ciò che corrispondeva al limite dell'INSAI vigente a quell'epoca.

122 Motivo della modificazione

L'ordinamento transitorio doveva essere prorogato mediante il decreto federale del 9 ottobre 1981 (RS 837.100; FF 1981 I 690). Nel frattempo è però stata adottata la nuova legge federale sull'assicurazione contro gli infortuni, la cui entrata in vigore è prevista per il 1° gennaio 1984. D'altro canto, anche la legge sull'assicurazione disoccupazione non entrerà più in vigore prima dell'inizio del 1984. Nell'ambito del nuovo diritto, l'adeguamento dei due limiti massimi avverrà automaticamente, poiché le nuove norme rinviaranno direttamente all'assicurazione infortuni obbligatoria invece di menzionare espressamente un ammontare, come lo stabilisce l'ordinamento attuale. Conformemente alle considerazioni esposte nel numero 11, il limite INSAI dovrebbe però essere aumentato il 1° gennaio 1983. Senza una modi-

ficazione della legge, i due limiti massimi divergerebbero dunque temporaneamente l'uno dall'altro, ciò che non sarebbe auspicabile e risulterebbe contrario alla volontà del legislatore. Aggiungasi inoltre che nell'ambito delle modificazioni organizzative e delle ristrutturazioni aziendali, viepiù numerosi sono i quadri medi o elevati che perdono o perderanno il posto e il cui guadagno è insufficientemente coperto, tenuto conto del limite massimo attuale previsto nel quadro dell'assicurazione disoccupazione.

L'interrogazione ordinaria Oester del 27 gennaio 1982 ha evidenziato questo problema. Il Consiglio federale è stato invitato a coordinare l'importo massimo del guadagno assicurato con quello dell'assicurazione infortuni obbligatoria. Inoltre, all'atto delle deliberazioni nel Consiglio degli Stati sulla nuova legge, sono stati evocati i tre problemi trattati nel presente messaggio.

123 Formulazione della modificazione

È necessario che i due nuovi limiti massimi entrino in vigore simultaneamente. Per quanto concerne l'assicurazione infortuni, il limite massimo dovrebbe essere aumentato direttamente dal Consiglio federale con effetto al 1° gennaio 1983 (cfr. n. 1). Per contro, nell'assicurazione disoccupazione, come nell'assicurazione infortuni, l'aumento deve avvenire mediante una modificazione legislativa, che ovviamente dev'essere avviata senza indugi (cfr. n. 3). Per motivi di coordinamento tra le due assicurazioni, non dev'essere stabilito espressamente un nuovo limite massimo, bensì il principio secondo il quale il limite dell'assicurazione infortuni obbligatoria s'applica automaticamente all'assicurazione disoccupazione.

Conseguentemente vi proponiamo di modificare l'articolo 2 capoverso 1 del decreto federale che istituisce l'assicurazione disoccupazione obbligatoria (ordinamento transitorio), riprendendo *letteralmente la formulazione* già accettata dai vostri due Consigli nel quadro della nuova legge (art. 2 cpv. 1 LAD).

2 Modificazione dell'articolo 28 della legge federale sull'assicurazione disoccupazione del 22 giugno 1951 (RS 837.1)

21 Situazione iniziale

Nel settore delle prestazioni, il vecchio diritto, ossia la legge federale sull'assicurazione disoccupazione del 1951, rimane applicabile, durante il periodo dell'ordinamento transitorio, in ampia misura. Il capoverso 1 dell'articolo 28 della legge prevede che della perdita di guadagno non dev'essere tenuto conto (l'assicurato non può dunque essere indennizzato dall'assicurazione disoccupazione) durante i giorni di disoccupazione per i quali egli deve essere contrattualmente remunerato dal datore di lavoro. Trattasi al riguardo soprattutto del diritto al salario o a un risarcimento che il lavoratore può far valere verso il datore di lavoro avente disatteso il termine di

disdetta. Secondo il capoverso 2 del medesimo articolo, le casse possono tuttavia pagare indennità di disoccupazione qualora vi sia dubbio riguardo al diritto dell'assicurato. In tale caso la cassa subentra nei suoi diritti verso il datore di lavoro, fino a concorrenza dell'indennità versata, compreso il privilegio legale nel fallimento.

Sino al 1980, le casse si avvalevano della norma d'eccezione prevista nel capoverso 2 qualora il dubbio non si restringeva al credito stesso, ma si estendeva anche alla sua copertura. Le casse pagavano dunque agli assicurati, il cui rapporto di lavoro era stato disdetto in seguito ad insolvenza del datore di lavoro prima della scadenza, indennità a decorrere dal momento in cui il lavoratore era disponibile per il collocamento.

L'autorità di sorveglianza dell'assicurazione disoccupazione (Ufficio federale dell'industria, delle arti e mestieri e del lavoro), durante gli anni trascorsi ha tollerato questa prassi, dacché considerava che tutti gli assicurati erano pienamente idonei al collocamento come gli altri disoccupati. Essa era inoltre del parere che il legislatore si riferiva non soltanto al diritto puramente formale, ma anche al diritto materiale, ossia alla possibilità di realizzare effettivamente il credito del lavoratore. Il Tribunale federale delle assicurazioni, che ha esaminato per la prima volta tale questione in una decisione del 1980 (DTF 106 V 117) ha però giudicato che siffatta prassi era incompatibile con il tenore attuale dell'articolo 28 capoverso 2 LAD.

Detto Tribunale è del parere che l'assicurazione disoccupazione non debba rispondere dell'insolvenza del datore di lavoro, poiché il diritto vigente non prevede ancora l'indennità in tale caso. Questa decisione vincola l'amministrazione e le casse.

22 Motivo della modificazione

L'articolo 28 del disegno della *nuova* legge autorizza espressamente il pagamento dell'indennità di disoccupazione anche qualora esistano dubbi riguardanti meramente l'adempimento di pretese esistenti. Questa disposizione non è stata controversa. Contrariamente all'indennità in caso d'insolvenza, la quale deve coprire il salario per i periodi di lavoro svolti, trattasi in tale caso del diritto al risarcimento, esistente per il termine di disdetta durante il quale l'assicurato è pienamente riconosciuto idoneo al collocamento, come tutti gli altri disoccupati. Siffatta norma è d'altronde contenuta nel capitolo concernente la disoccupazione totale e non nel capitolo inerente all'indennità in caso d'insolvenza. (Questa proposta di modificazione non ha dunque alcun rapporto con l'interpellanza Zehnder del 2 marzo 1982, la quale auspica che l'indennità in caso d'insolvenza entri in vigore prima della nuova legge stessa).

Dalle considerazioni precedenti emerge che la prassi rimossa dal TFA è stata generalmente applicata fino a tempi recenti e diverrà probabilmente applicabile anche in futuro. Insoddisfacente sarebbe quindi un'interruzione temporanea proprio nel momento in cui le chiusure d'aziende, in seguito ad insolvenza del datore di lavoro, aumentano e le prospettive economiche sono

per lo meno incerte. Presentemente, i lavoratori toccati da un'insolvenza del datore di lavoro provocante la chiusura dell'azienda o la disdetta prematura del contratto di lavoro, non vengono risarciti. Durante il periodo di disdetta non ricevono indennità di disoccupazione, ancorché non abbiano possibilità di guadagno. Al posto dell'indennità, fruiscono unicamente di un diritto di risarcimento verso il loro datore di lavoro — nella maggior parte dei casi in fallimento — e ignorano se e quando tale diritto potrà essere soddisfatto. Questa lacuna dovrebbe dunque essere colmata mediante una modificazione della legge. È ovvio che anche in tali casi le casse subentrano nei diritti dell'assicurato verso il datore di lavoro, compreso il privilegio legale, e sino a concorrenza dell'indennità di disoccupazione versata.

23 Formulazione della modificazione

La finalità verrebbe conseguita con l'aggiunta, nell'articolo 28 capoverso 2 della legge federale del 22 giugno 1951, delle parole «o l'adempimento della sua pretesa». La parte rimanente del capoverso può restare immutata. Conseguentemente, questa disposizione, ancorché non sia completamente identica all'articolo 28 capoverso 1 del disegno LAD, collima con lo spirito della norma approvata dai vostri due Consigli.

3 Entrata in vigore

Il nuovo limite massimo dev'essere effettivo alla stessa data in cui entra in vigore quello dell'assicurazione disoccupazione e dell'assicurazione infortuni, ossia il 1^o gennaio 1983. Grazie alle nuove formulazioni proposte, l'adeguamento avverrà automaticamente se i disegni allegati saranno adottati tempestivamente. I datori di lavoro, l'INSAI e le casse AVS hanno sempre appuntato l'attenzione al fatto che occorre un determinato periodo di tempo per svolgere i necessari adeguamenti nel settore contributivo. Conseguentemente, occorrerebbe che i disegni siano adottati, dai vostri due Consigli, già durante la sessione di giugno 1982.

4 Consultazioni

Considerati i termini, non è stato possibile organizzare una procedura formale di consultazione (cfr. n. 3). Occorre però rilevare che il nuovo modo di determinazione del guadagno massimo assicurato è stato discusso con i rappresentanti dei datori di lavoro, dei lavoratori e degli istituti d'assicurazione. Per quanto concerne la modificazione dell'articolo 28 della legge sull'assicurazione disoccupazione, la procedura di consultazione non era necessaria, dacché trattavasi di ristabilire una prassi applicata durante numerosi anni e prevista nuovamente nella legge in elaborazione.

5 Ripercussioni finanziarie e sull'effettivo del personale

Le modificazioni proposte della legislazione attuale non esplicheranno, per la Confederazione e per i Canton., alcun influsso sull'effettivo del personale. Inoltre, queste modificazioni non dovrebbero cagionare un aumento delle spese per l'INSAI e per il fondo di compensazione dell'assicurazione disoccupazione, ambedue esclusivamente finanziati dai contributi dei lavoratori e dei datori di lavoro. Per il fondo di compensazione dell'assicurazione disoccupazione, l'aumento del limite massimo del guadagno assicurato si tradurrà per contro in un aumento degli introiti ottenuti con i contributi, che dovrebbe essere superiore al rialzo delle spese risultanti dal versamento di indennità pagate agli assicurati aventi un salario relativamente elevato.

Il ripristino della vecchia prassi (copertura del salario durante il termine di disdetta) nell'assicurazione disoccupazione non dovrebbe provocare che un onere supplementare minimo.

6 Linee direttive della politica di governo

Il disegno non è contenuto nelle linee direttive della politica di governo per la legislatura 1979-1983. È nondimeno necessario, per motivi di politica sociale, aumentare l'importo massimo del guadagno assicurato nel quadro dell'assicurazione infortuni e dell'assicurazione disoccupazione, dacché la nuova legislazione nei due settori entrerà in vigore soltanto all'inizio del 1984. A sua volta, la modificazione dell'articolo 28 della legge federale sull'assicurazione disoccupazione è risultata necessaria a cagione della menzionata decisione del TFA e della situazione economica attuale.

7 Costituzionalità

Le modificazioni proposte si fondano, per l'assicurazione infortuni, sull'articolo 34^{bis} e, per l'assicurazione disoccupazione, sull'articolo 34^{novies} della Costituzione federale.

Legge federale sull'assicurazione contro le malattie e gli infortuni

Disegno

Modificazione del

L'Assemblea federale della Confederazione Svizzera,
visto il messaggio del Consiglio federale del 21 aprile 1982 ¹⁾,
decreta

I

La legge federale del 13 giugno 1911 ²⁾ sull'assicurazione contro le malattie e gli infortuni è modificata come segue:

Art. 74 cpv. 2

² Questa indennità sarà dell'ottanta per cento del salario che viene a mancare all'assicurato in conseguenza della malattia, ivi compresi i proventi accessori ordinari. Il Consiglio federale determina l'importo massimo del guadagno giornaliero assicurato.

Art. 78 cpv. 5

⁵ Il Consiglio federale stabilisce l'importo massimo del guadagno annuo assicurato.

Art. 112 cpv. 2

² I proventi accessori ordinari degli assicurati sono compresi nel calcolo, eccezion fatta per gli assegni familiari versati quali assegni per i figli, per la formazione professionale o per l'economia domestica, entro i limiti dell'uso locale o della relativa branca. Il Consiglio federale determina l'importo massimo del guadagno assicurato.

II

¹ La presente legge sottostà al referendum facoltativo.

² Il Consiglio federale ne determina l'entrata in vigore.

¹⁾ FF 1982 I 1299

²⁾ RS 832.01

**Decreto federale
sull'istituzione dell'assicurazione obbligatoria
contro la disoccupazione
(Ordinamento transitorio)**

Disegno

Modificazione del

L'Assemblea federale della Confederazione Svizzera,
visto il messaggio del Consiglio federale del 21 aprile 1982 ¹⁾,
decreta:

I

Il decreto federale dell'8 ottobre 1976 ²⁾ sull'istituzione dell'assicurazione obbligatoria contro la disoccupazione (ordinamento transitorio) è modificato come segue:

Art. 2 cpv. 1

¹ I contributi all'assicurazione contro la disoccupazione sono pagati sul salario determinante a tenore della legislazione AVS, ma, per rapporto di lavoro, fino al limite dell'importo massimo del guadagno assicurato mensile e sottoposto a contribuzione per l'assicurazione infortuni obbligatoria.

II

¹ Il presente decreto, di obbligatorieta generale, sottosta al referendum facoltativo.

² Il Consiglio federale ne determina l'entrata in vigore.

¹⁾ FF 1982 I 1299

²⁾ RS 837.100

**Legge federale
sull'assicurazione contro la disoccupazione
(LAD)**

Disegno

Modificazione del

*L'Assemblea federale della Confederazione Svizzera,
visto il messaggio del Consiglio federale del 21 aprile 1982 ¹⁾,
decreta:*

I

La legge federale sull'assicurazione contro la disoccupazione ²⁾ (LAD) del 22 giugno 1951 è modificata come segue:

Art. 28 cpv. 2 primo per.

²⁾ Se vi è dubbio circa i diritti che l'assicurato può far valere verso il suo datore di lavoro o l'adempimento della sua pretesa, la cassa può versargli l'indennità di disoccupazione . . .

II

¹⁾ La presente legge sottostà al referendum facoltativo.

²⁾ Il Consiglio federale ne determina l'entrata in vigore.

¹⁾ FF 1982 I 1299

²⁾ RS 837.1

Messaggio concernente la modificazione della legge sull'assicurazione contro le malattie e gli infortuni, del decreto sull'istituzione dell'assicurazione obbligatoria contro la disoccupazione (ordinamento transitorio) e della legge sull'assicurazione...

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1982
Année	
Anno	
Band	1
Volume	
Volume	
Heft	18
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	82.031
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	11.05.1982
Date	
Data	
Seite	1299-1309
Page	
Pagina	
Ref. No	10 113 789

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.