



20.406

Iniziativa parlamentare
«Gli imprenditori che pagano i contributi
per l'assicurazione contro la disoccupazione devono
anche essere assicurati contro la disoccupazione»

Rapporto della Commissione della sicurezza sociale e della sanità
del Consiglio nazionale

del 22 febbraio 2024

Onorevoli colleghi,

con il presente rapporto vi sottoponiamo il progetto di modifica della legge sull'assicurazione contro la disoccupazione¹ (Assicurazione contro la disoccupazione per persone in posizione analoga a quella dei datori di lavoro), che trasmettiamo nel contempo per parere al Consiglio federale.

La Commissione vi propone di approvare il progetto di legge allegato.

22 febbraio 2024

In nome della Commissione:

La presidente, Barbara Gysi

¹ FF 2024 732

Compendio

Con il presente progetto si attua l'iniziativa parlamentare Silberschmidt 20.406 «Gli imprenditori che pagano i contributi per l'assicurazione contro la disoccupazione devono anche essere assicurati contro la disoccupazione». La Commissione della sicurezza sociale e della sanità del Consiglio nazionale (CSSS-N) propone una modifica della legge del 25 giugno 1982 sull'assicurazione contro la disoccupazione (LADI) che consenta di accelerare l'accesso all'indennità di disoccupazione per le persone in posizione analoga a quella dei datori di lavoro e i rispettivi coniugi occupati nell'azienda se sono adempiute determinate condizioni.

Situazione iniziale

La Commissione della sicurezza sociale e della sanità del Consiglio nazionale (CSSS-N) ritiene che le persone in posizione analoga a quella dei datori di lavoro e i coniugi occupati nell'azienda non siano al momento sufficientemente assicurati in caso di disoccupazione. In base alla legislazione attuale (Legge federale del 20 dicembre 1946 sull'assicurazione per la vecchiaia e per i superstiti, LAVS), queste persone sono tenute a pagare i contributi per l'assicurazione contro la disoccupazione come lavoratori indipendenti e, in caso di disoccupazione, hanno quindi diritto all'indennità di disoccupazione solo quando rinunciano in modo definitivo ad una posizione analoga a quella dei datori di lavoro e si reinseriscono pienamente nel mercato del lavoro.

Contenuto del progetto

Con il presente progetto, la CSSS-N presenta due varianti per tutelare meglio in caso di disoccupazione le persone in posizione analoga a quella dei datori di lavoro e i coniugi occupati nell'azienda. La variante della maggioranza prevede che queste persone abbiano diritto all'indennità di disoccupazione analogamente agli altri dipendenti, a determinate condizioni e se hanno lavorato nell'azienda per almeno due anni prima di perdere il posto di lavoro. Disciplina anche l'importo dell'indennità giornaliera, i periodi di attesa e le condizioni per la restituzione. Una minoranza, invece, propone di esentare completamente sia queste persone sia i loro coniugi occupati nell'azienda dall'obbligo di pagare i contributi all'assicurazione contro la disoccupazione.

Rapporto

1 Situazione iniziale

1.1 Genesi del progetto

Il 12 marzo 2020 il consigliere nazionale Andri Silberschmidt ha presentato l'iniziativa parlamentare «Gli imprenditori che pagano i contributi per l'assicurazione contro la disoccupazione devono anche essere assicurati contro la disoccupazione», in cui chiedeva di adeguare la legge del 25 giugno 1982² sull'assicurazione contro la disoccupazione (LADI) in modo che le persone in posizione analoga a quella dei datori di lavoro e che pagano i contributi all'assicurazione contro la disoccupazione (AD) abbiano diritto all'indennità di disoccupazione (ID) come tutti gli altri dipendenti.

L'autore contesta il fatto che alcuni dipendenti – in particolare le persone che, come socie, partecipino finanziarie o membri di un organo decisionale supremo dell'impresa che prendono o possono influenzare in modo sostanziale le decisioni del datore di lavoro – non godono del diritto immediato all'indennità in caso di disoccupazione, nonostante i contributi all'AD. Sostiene che si tratta di una situazione ingiusta e che contraddice il principio di un'assicurazione fondata sulla concordanza tra i contribuenti e i fruitori dei servizi.

Il 5 marzo 2020 la Commissione della sicurezza sociale e della sanità del Consiglio nazionale (CSSS-N) ha dato seguito all'iniziativa parlamentare con 18 voti contro 7. Il 31 agosto 2021 la Commissione della sicurezza sociale e della sanità del Consiglio degli Stati (CSSS-S) ha approvato l'iniziativa parlamentare con 7 voti contro 5. In virtù dell'articolo 112 capoverso 1 della legge del 13 dicembre 2002³ sul Parlamento (LParl), la Commissione ha consultato gli esperti della Segreteria di Stato dell'economia (SECO) per ottenere tutte le informazioni giuridiche e tecniche necessarie.

Nella riunione del 18 agosto 2022 la CSSS-N ha discusso i punti chiave del progetto preliminare sulla base del lavoro degli esperti della SECO e ha deciso che le persone in posizione analoga a quella dei datori di lavoro dovranno avere diritto all'ID, ma non all'indennità per lavoro ridotto (ILR). Ha inoltre stabilito che i possibili abusi vanno possibilmente definiti *ex ante* a livello di legge.

Nella riunione del 13 gennaio 2023 la CSSS-N ha votato con 16 voti contro 7 a favore del progetto preliminare preparato dall'Amministrazione sulla base di quanto emerso dall'incontro del 18 agosto 2022. Ha deciso di perseguire due possibili varianti, e ha incaricato gli esperti della SECO di formulare i relativi testi. In particolare, oltre all'estensione del diritto all'indennità, la Commissione ha deciso di considerare anche una variante che prevede di esentare dall'obbligo di pagare i contributi all'AD le persone in posizione analoga a quella dei datori di lavoro.

² RS 837.0

³ RS 171.10

Il 27 aprile 2023 la Commissione ha ribadito il suo sostegno al progetto preliminare, definendo ulteriori dettagli e incaricando l'Amministrazione di adeguare il relativo testo.

Nella riunione del 3 luglio 2023 la Commissione ha deciso con 18 voti contro 7 di sostenere la variante della maggioranza «Indennità di disoccupazione per persone in posizione analoga a quella dei datori di lavoro». La minoranza è invece a favore della variante «Obbligo di pagare i contributi solo per le persone che hanno diritto alle prestazioni». Con 18 voti contro 6 e un'astensione la CSSS-N ha quindi deciso di porre in consultazione il progetto preliminare con le varianti della maggioranza e della minoranza insieme al relativo rapporto. La procedura di consultazione, avviata il 18 agosto, si è conclusa il 24 novembre 2023.

Il 22 febbraio 2024, la Commissione ha preso atto dei risultati della consultazione. In risposta ai pareri pervenuti, ha deciso con 13 voti contro 12 di integrare la variante della maggioranza con una disposizione che preveda determinate eccezioni per le persone con frequenti cambiamenti di posto di lavoro o rapporti d'impiego di durata limitata. Ha inoltre deciso all'unanimità di inserire nel progetto una clausola di valutazione. Sempre con 13 voti contro 12, la CSSS-N approva la variante della maggioranza posta in consultazione, che preferisce rispetto alla variante «Obbligo di pagare i contributi solo per le persone che hanno diritto alle prestazioni». La Commissione ha adottato il suo progetto all'attenzione della Camera con 13 voti contro 12 e lo ha sottoposto per parere al Consiglio federale.

1.2 Situazione iniziale e legislazione attuale

Il sistema svizzero di sicurezza sociale si basa sul principio di solidarietà. Le singole assicurazioni sociali sono quindi finanziate in anticipo dagli assicurati, che in generale sottostanno all'obbligo di pagare i contributi. Il diritto a una prestazione sociale non è garantito a priori, ma solo quando sono soddisfatti i rispettivi requisiti legali applicabili alla relativa assicurazione sociale. Ciò significa che anche le persone assicurate che non ricoprono una posizione analoga a quella dei datori di lavoro non hanno necessariamente tale diritto (sebbene debbano adempiere all'obbligo di pagare i contributi).

L'AD offre ai datori di lavoro un'alternativa al licenziamento durante le fasi congiunturali difficili, ossia l'ILR, le cui disposizioni sono disciplinate dalla LADI (art. 31 e segg.). Il versamento dell'ILR ha lo scopo di compensare un calo temporaneo dell'occupazione, contribuendo così a conservare i posti di lavoro. I dipendenti rimangono comunque occupati nell'azienda, mentre il datore di lavoro risparmia i costi legati alla rotazione del personale (introduzione al lavoro, perdita di know-how, ecc.) e può rioccuparli in qualsiasi momento, anche con breve preavviso. Hanno diritto all'ILR i lavoratori il cui tempo normale di lavoro è ridotto per motivi economici o il cui lavoro è integralmente sospeso.

Secondo la LADI non hanno diritto all'ILR i datori di lavoro, coloro che ricoprono una posizione dirigenziale, o coloro che sono legati a una tale persona da matrimonio o unione domestica registrata e sono occupati nell'azienda di tale persona (art. 31

cpv. 1 e 3 lett. b e c LADI)⁴, dato che l'assenza dal lavoro è difficile da determinare o risulta persino autodeterminata (poteri decisionali determinanti). L'esclusione ha lo scopo di prevenire gli abusi: dato che tali persone hanno una grande influenza sull'andamento degli affari e sulle decisioni, in particolare sull'introduzione del lavoro ridotto o sui licenziamenti, sussiste un potenziale di abuso intrinseco che deve essere contrastato (cfr. DTF 123 V 234, consid. 7b). La posizione dirigenziale menzionata non coincide con il concetto di impiegato con funzione di quadro o di membro della Direzione, ma comprende persone che influenzano risolutivamente le decisioni del datore di lavoro. Per questo motivo nella prassi e nella dottrina si è diffuso il concetto di persone in posizione analoga a quella dei datori di lavoro. Secondo la legge, tale posizione sussiste nel caso di persone che, come soci, compartecipi finanziari o membri di un organo decisionale supremo dell'azienda, determinano o possono influenzare risolutivamente le decisioni del datore di lavoro (art. 31 cpv. 3 lett. c LADI; cfr. DTF 123 V 234, consid. 7a).

Per analogia, anche il Tribunale federale (TF) nella sua giurisprudenza ha applicato questa esclusione dall'ID, in quanto le persone considerate disoccupate ai sensi dell'articolo 10 LADI, ma che non hanno rinunciato alla loro posizione analoga a quella dei datori di lavoro, possono riacquisire il loro posto di lavoro o «riattivare» la loro azienda. Un'azienda non redditizia è solitamente venduta o liquidata, e viene dunque meno lo status di persona in posizione analoga a quella dei datori di lavoro. Se, invece, l'azienda non è né venduta né liquidata e la persona in posizione analoga a quella dei datori di lavoro fosse successivamente reimpiegata in questa attività, l'ID indennizzerebbe solo una perdita temporanea di lavoro, il che significherebbe aggirare le disposizioni sull'ILR (esclusione di persone in posizione analoga a quella dei datori di lavoro dal diritto a indennità).

Sulla base della legislazione vigente, le persone in posizione analoga a quella dei datori di lavoro hanno diritto all'ID non appena rinunciano definitivamente a tale posizione, a condizione che siano soddisfatti tutti gli altri presupposti per il diritto a questa indennità di cui all'articolo 8 LADI (p. es. il periodo di contribuzione). In pratica, queste persone hanno già oggi diritto all'ID nelle situazioni descritte di seguito:

- dopo sei mesi d'impiego in un'azienda di terzi (senza ricoprire una posizione analoga a quella dei datori di lavoro);
- una volta giunta al termine la liquidazione (il che esclude quindi la ripresa dell'attività), ma la ditta non è ancora stata cancellata dal registro di commercio;

⁴ Queste disposizioni escludono da una parte il coniuge del datore di lavoro occupato nell'azienda di quest'ultimo (lett. b) e dall'altra il coniuge della persona che determina o può influenzare risolutivamente le decisioni del datore di lavoro, qualora il coniuge sia occupato nell'azienda (lett. c). La lettera b si riferisce al caso di una persona legata da matrimonio o unione domestica registrata a una persona con status di lavoratore indipendente ai sensi della legislazione sull'assicurazione per la vecchiaia e i superstiti, ad esempio il proprietario di una ditta individuale. La lettera c. si riferisce al caso di una persona legata da matrimonio o unione domestica registrata a un dipendente in una posizione dirigenziale in una società a garanzia limitata (persona giuridica). Questa distinzione viene fatta in diversi punti del rapporto e rimane valida in tutto il testo.

- se le persone hanno rassegnato le dimissioni da membri del consiglio d'amministrazione e la relativa notifica è depositata a titolo di prova presso l'Ufficio del registro di commercio. A tal fine, è sufficiente l'iscrizione nel registro di commercio o un estratto autenticato del verbale della riunione del consiglio d'amministrazione in cui sono state date le dimissioni. Non è necessario attendere la cancellazione dal registro di commercio;
- se la posizione analoga a quella dei datori di lavoro è stata definitivamente abbandonata, ad esempio attraverso la vendita dell'azienda o il trasferimento della partecipazione;
- se l'azienda fallisce senza che la persona sia stata nominata liquidatore.

1.3 Necessità d'intervento e obiettivi

La CSSS-N e la CSSS-S hanno dato seguito all'iniziativa parlamentare, ritenendo importante che le persone in posizione analoga a quella dei datori di lavoro e i relativi coniugi occupati nella stessa azienda abbiano un accesso più rapido alle prestazioni dell'AD se versano i relativi contributi.

1.4 Alternative esaminate e opzione scelta

La CSSS-N propone che l'attuazione dell'iniziativa parlamentare si limiti all'ID per le persone in posizione analoga a quella dei datori di lavoro e i loro coniugi occupati nell'azienda adeguando i requisiti per l'accesso a tale prestazione. Con il progetto la maggioranza della Commissione intende accelerare l'accesso all'ID per le persone in posizione analoga a quella dei datori di lavoro e i loro coniugi occupati nell'azienda. Nel contempo deve essere ridotto al minimo possibile l'inerte rischio di abuso. In alternativa, le persone in posizione analoga a quella dei datori di lavoro e i coniugi occupati nell'azienda devono essere esentate dall'obbligo di pagare i contributi.

2 Procedura di consultazione

2.1 Progetto posto in consultazione

Il progetto posto in consultazione conteneva una variante della maggioranza, corredata di due proposte di una minoranza (Aeschi Thomas e Meyer Mattea), e una variante della minoranza. La procedura di consultazione, avviata il 18 agosto, si è conclusa il 24 novembre 2023. Complessivamente sono state interpellate 61 autorità e organizzazioni invitandole a partecipare alla consultazione e sono pervenuti 58 pareri entro il termine stabilito.

2.2 Sintesi dei risultati della procedura di consultazione

Il progetto, sostenuto dalla maggioranza dei partiti politici, delle organizzazioni e delle associazioni, è chiaramente respinto da parte dei Cantoni, fatte salve singole eccezioni. In linea di principio l'obiettivo del progetto, ossia consentire alle persone disoccupate in posizione analoga a quella dei datori di lavoro e ai loro coniugi occupati nell'azienda un accesso più rapido all'ID, riscuote consensi. D'altro canto i pareri divergono sull'efficacia delle misure proposte per combattere gli abusi e delle varie proposte delle minoranze. I Cantoni esprimono riserve in merito all'effettiva attuazione nell'esecuzione, in particolare per quanto concerne l'onere delle casse di disoccupazione (CAD) per le verifiche da effettuare e sostengono che l'attuale disciplinamento tenga adeguatamente conto della situazione particolare di questo gruppo di beneficiari.

Sulle varianti, tutti i partecipanti tranne un partito convengono che, in caso di attuazione del progetto, preferirebbero la variante della maggioranza.

Segue una breve esposizione dei pareri pervenuti sulle due varianti e sulle proposte delle minoranze. Per i commenti dettagliati e le proposte di natura formale si rimanda al «Rapporto sui risultati della consultazione»⁵ e ai pareri pubblicati⁶.

2.3 Variante della maggioranza

La stragrande maggioranza dei Cantoni (22) respinge il nuovo disciplinamento posto in consultazione e, quindi, anche la variante della maggioranza, sostenuti invece da tre Cantoni, seppure con diverse proposte di modifica, talora di vasta portata. Un Cantone sostiene l'attuazione della variante della maggioranza nella sua forma attuale.

Tre dei quattro partiti che hanno presentato un parere sostengono le varianti della maggioranza. Dei 26 partecipanti, 21 le approvano mentre i restanti cinque intravedono l'esigenza di ulteriori adattamenti. Altre cinque organizzazioni e associazioni esprimono parere contrario. I Cantoni prediligono lo status quo al disciplinamento previsto.

2.3.1 Minoranza (Aeschi Thomas)

La minoranza Aeschi Thomas relativa alla variante della maggioranza è in prevalenza respinta, poiché l'ulteriore requisito è ritenuto troppo rigoroso. Alcuni pareri sono favorevoli a determinati criteri della maggioranza, mentre un solo partito si esprime a favore della loro piena attuazione.

⁵ www.admin.ch > Diritto federale > Procedure di consultazione > Procedure di consultazione concluse > 2023 > Parl.

⁶ www.admin.ch > Diritto federale > Procedure di consultazione > Procedure di consultazione concluse > 2023 > Parl.

Liquidazione

Il criterio della liquidazione conclusa è ritenuto troppo restrittivo dai partecipanti che hanno espresso parere contrario.

Partecipazione finanziaria all'azienda

Questo criterio è condiviso da un partito e da un Cantone, mentre gli altri partecipanti motivano il rifiuto, tra l'altro, con il problema dell'influenza determinante nel caso di conglomerati aziendali.

Esclusione dei membri dell'assemblea dei soci di una Sagl

Alcuni partecipanti sono favorevoli all'esclusione dei membri dell'assemblea dei soci di una società a garanzia limitata (Sagl) e rimandano al riguardo all'equiparazione per legge ai membri del consiglio di amministrazione di una SA.

Esclusione del coniuge del datore di lavoro occupato nell'azienda

L'esclusione del coniuge del datore di lavoro occupato nell'azienda è condivisa esclusivamente da parte dei fautori dell'intera proposta di una minoranza.

Periodo di attesa

Il criterio del periodo di attesa di 120 giorni è sostenuto da un numero ristretto di partecipanti, secondo i quali contribuisce a ridurre il potenziale di abuso.

Importo dell'indennità giornaliera

Due partecipanti sostengono la proposta di una minoranza di ridurre l'indennità giornaliera al 50 per cento del guadagno assicurato.

Numerosi Cantoni e altri partecipanti sono invece contrari alla riduzione dell'indennità giornaliera già come criterio nell'ambito della variante della maggioranza, pertanto reputano che anche questa ulteriore limitazione delle prestazioni costituisca un'ingiustificata disparità di trattamento rispetto ad altri assicurati.

2.3.2 Minoranza (Meyer Mattea)

Anche questa proposta di una minoranza è respinta da molti dei partecipanti; soltanto due partiti e un altro partecipante ne sostengono l'attuazione senza riserve.

Deduzione degli utili da partecipazioni finanziarie

Diversi Cantoni e un altro partecipante sono contrari alla proposta di una minoranza e, in generale, si manifestano dubbi in merito all'effettiva applicabilità del disciplinamento. Viene menzionato anche lo sproporzionato onere amministrativo che deriverebbe dall'attuazione di questa proposta.

Obbligo di rimborso per gli utili percepiti

Questo criterio è respinto tra l'altro a causa dello sproporzionato onere amministrativo e della difficoltà dei controlli da effettuare.

I pareri favorevoli prediligono la proposta di una minoranza al fine di impedire che le persone riscuotano contemporaneamente l'indennità di disoccupazione e gli utili da partecipazione finanziaria all'azienda.

2.4 Variante della minoranza (Aeschi Thomas)

Tutti i Cantoni e la stragrande maggioranza degli altri partecipanti sono contrari alla variante della minoranza. Soltanto un partito la sostiene pienamente, un altro partecipante è favorevole con riserve.

I motivi del netto rifiuto sono molteplici. Diversi esponenti dei Cantoni e di altre organizzazioni e associazioni rimarkano che questa variante comporta la perdita della copertura assicurativa anche per quelle persone che hanno diritto alle prestazioni dell'AD in base allo status quo dopo aver rinunciato alla posizione analoga a quella dei datori di lavoro. Inoltre viene sottolineata la difficoltà di determinare il gruppo di persone che non sono più soggette all'obbligo contributivo, in particolare perché il loro status può cambiare nel corso del tempo. Per tali motivi questa variante accresce l'incertezza e anche il potenziale di abuso. Inoltre, se una quota crescente della popolazione attiva non versasse più i contributi, l'AD sarebbe privata di importanti mezzi finanziari.

2.5 Parere della Commissione di sorveglianza per il fondo di compensazione dell'assicurazione contro la disoccupazione

La Commissione di sorveglianza per il fondo di compensazione dell'assicurazione contro la disoccupazione (CS AD) controlla lo stato e l'evoluzione del fondo di compensazione ed esamina i conti e il rapporto annuali, a destinazione del Consiglio federale, conformemente all'articolo 89 LADI. Assiste il Consiglio federale in tutte le questioni finanziarie dell'assicurazione contro la disoccupazione e nelle questioni di carattere legislativo, presentandogli anche proposte al riguardo. Decide dei sussidi alla ricerca in materia di mercato del lavoro e può dare all'ufficio di compensazione direttive generali per l'esecuzione dei provvedimenti inerenti al mercato del lavoro; è competente in materia di bilancio preventivo e contabilità per le spese amministrative delle CAD e dei Cantoni come pure dell'ufficio di compensazione. La Commissione si compone di rappresentanti dei partner sociali, dei Cantoni, della Confederazione e delle cerchie scientifiche.

Sette delle associazioni rappresentate nella CS AD hanno espresso un parere nell'ambito della consultazione. La Commissione prevede di sottoporre al Consiglio federale la propria valutazione del progetto non appena viene invitata a esprimere un parere da parte della CSSS-N.

2.6 Valutazione dei risultati della consultazione

La CSSS-N mantiene il proprio progetto, che riscuote il consenso di 28 partecipanti e, secondo la maggioranza della Commissione, rappresenta l'opzione più semplice per sostenere le persone in posizione analoga a quella dei datori di lavoro e i loro coniugi occupati nell'azienda in caso di disoccupazione.

In considerazione delle diverse riserve espresse dai partecipanti sul criterio di aver lavorato almeno due anni nell'azienda (art. 8 cpv. 3 lett. c), la Commissione ha deciso di escludere da tale disposizione e dall'obbligo di rimborso (art. 95 cpv. 1^{quater}) le persone con frequenti cambiamenti di posto di lavoro o rapporti d'impiego di durata limitata. La CSSS-N inserisce nel progetto una disposizione transitoria secondo cui il Consiglio federale ha cinque anni di tempo dall'entrata in vigore del nuovo disciplinamento per riferire al Parlamento in merito alla sua attuazione ed efficacia e proporre modifiche a livello di legge e ordinanze.

Diverse minoranze chiedono di modificare il progetto, ovvero di dare la priorità a un'altra variante di attuazione. Confermano altresì le proposte formulate in merito al testo della Commissione posto in consultazione.

3 Diritto comparato, in particolare rapporto con il diritto europeo

Le modifiche materiali del presente progetto riguardano le condizioni per la concessione dell'indennità di disoccupazione. Il diritto delle assicurazioni sociali dell'Unione europea non prevede l'armonizzazione dei sistemi nazionali della sicurezza sociale. Ogni Paese dell'UE e dell'Associazione europea di libero scambio (AELS) ha disciplinamenti e sistemi propri, che sono specifici al Paese. Gli Stati membri possono decidere autonomamente in merito ai requisiti di ammissibilità nei loro sistemi di sicurezza sociale. A causa della natura complessa del diritto del mercato del lavoro e delle assicurazioni sociali, inclusa la definizione specifica di «persone in posizione analoga a quella dei datori di lavoro» in Svizzera, un confronto giuridico delle modifiche alla LADI proposte nell'ambito dell'iniziativa parlamentare 20.406 con le normative in vigore negli Stati dello Spazio economico europeo non è opportuno in questa sede.

4 Punti essenziali del progetto

4.1 La normativa proposta

Per la CSSS-N è importante che le persone in posizione analoga a quella dei datori di lavoro possano accedere più rapidamente all'ID, riducendo al contempo il rischio di abusi (variante della maggioranza). In alternativa, dovrebbero essere esentate dall'obbligo di pagare i contributi (variante della minoranza).

La variante della maggioranza mira a concedere il diritto all'ID mantenendo la posizione analoga a quella dei datori di lavoro. Per ridurre il rischio di abusi è obbligatorio

il rispetto di diversi requisiti, elencati nel progetto preliminare. Una delle due minoranze relative a questa variante prevede ulteriori requisiti per ridurre il rischio di abusi. A differenza della variante della minoranza, il rischio di abusi concerne le prestazioni dell'AD e non l'obbligo degli assicurati di pagare i contributi (cfr. n. 4).

La variante della maggioranza prevede che la persona non eserciti più un'attività lucrativa nell'azienda in cui ricopre una posizione analoga a quella dei datori di lavoro: non deve dunque più del tutto lavorare in detta azienda. Secondo la maggioranza della Commissione deve aver lavorato almeno due anni in tale azienda, fermo restando che le persone con frequenti cambiamenti di posto di lavoro o rapporti d'impiego di durata limitata sono esclusi da tale criterio. Inoltre, il rientro in questa attività è generalmente vietato per cinque anni (termine quadro per la riscossione dell'ID più altri tre anni), ma anche qui sono escluse le persone con frequenti cambiamenti di posto di lavoro o rapporti d'impiego di durata limitata secondo la maggioranza della Commissione. Non è nemmeno possibile ricoprire la carica di membro del consiglio d'amministrazione. È inoltre previsto un periodo di attesa di 20 giorni (la proposta di una minoranza prevede 120 giorni, in analogia con la giurisprudenza del Tribunale federale: se la persona ha lavorato per sei mesi in un'azienda terza, viene meno il legame di causalità tra la perdita di lavoro e la posizione analoga a quella dei datori di lavoro; cfr. DTFA C 171/03 del 31.3.2004). Questi requisiti sono necessari per ridurre il rischio di abusi e per verificare concretamente l'idoneità al collocamento. Inoltre, questa variante comporta una riduzione dell'importo dell'indennità giornaliera nel senso di una limitazione delle prestazioni (70 % del guadagno assicurato o 50 % del guadagno assicurato nella proposta di una minoranza). A integrazione della variante della maggioranza, un'altra minoranza propone che gli utili da partecipazioni finanziarie nell'azienda distribuiti alle persone di cui all'articolo 8 capoverso 3 siano dedotti dall'ID, per evitare che queste persone possano ricevere contemporaneamente sia l'ID sia i profitti derivanti da partecipazioni finanziarie.

La proposta di una minoranza relativa alla variante della maggioranza mira a ridurre ulteriormente il rischio di abusi attraverso condizioni aggiuntive, ovvero la liquidazione, l'esclusione *ex lege* dei soci, la partecipazione massima al capitale del cinque per cento e l'esclusione del coniuge del datore di lavoro occupato nell'azienda.

Se i presupposti sono soddisfatti, sussiste il diritto all'ID. Allo stesso tempo, e in linea con lo scopo dell'AD, le persone devono essere reintegrate nel mercato del lavoro, motivo per cui il presupposto dell'idoneità al collocamento (art. 8 cpv. 1 lett. f LADI) è di importanza fondamentale.

Secondo l'articolo 15 capoverso 1 LADI, il disoccupato è idoneo al collocamento se è disposto, capace e autorizzato ad accettare un'occupazione adeguata e a partecipare a provvedimenti di reintegrazione (provvedimenti inerenti al mercato del lavoro, PML). L'assegnazione ai PML non solo servirebbe a migliorare l'idoneità al collocamento e a promuovere qualifiche professionali in linea con le esigenze del mercato del lavoro, ma contribuirebbe anche a ridurre il rischio di abusi (chi deve partecipare a un PML non ha difatti il tempo di rientrare nella precedente azienda o non può occuparsi della liquidazione).

Questi principi di base si applicano anche ai coniugi di persone in posizione analoga a quella dei datori di lavoro occupati nell'azienda e, in linea di massima, anche al coniuge del datore di lavoro occupato nell'azienda di quest'ultimo.

Infine, per quanto riguarda l'abuso dell'ID, va sottolineato che sono applicabili le disposizioni penali di cui all'articolo 105 LADI e all'articolo 148a CP (frode assicurativa), secondo cui chiunque, mediante indicazioni non veritiere o incomplete o in altro modo, ottiene indebitamente per sé o per altri una prestazione assicurativa, è punito con la detenzione o con una pena pecuniaria.

La variante di una minoranza esenta dall'obbligo di pagare i contributi i lavoratori con una partecipazione finanziaria nell'azienda superiore al cinque per cento, i membri del consiglio d'amministrazione di una società anonima (SA), i soci di una società a garanzia limitata (Sagl) e i persone che possono determinare o influenzare risolutivamente le decisioni del datore di lavoro. Allo stesso tempo, queste persone sono escluse dal diritto alle prestazioni dell'AD, così come i relativi coniugi e il coniuge del datore di lavoro occupato nell'azienda di quest'ultimo. Il datore di lavoro è una persona che esercita un'attività lucrativa indipendente ai sensi della legislazione in materia di AVS.

Le persone in posizione analoga a quella dei datori di lavoro sono considerate dipendenti ai sensi della legislazione in materia di AVS. È compito del datore di lavoro dedurre i contributi per i propri dipendenti dal salario di questi ultimi e versarli alla cassa di compensazione AVS. Questa nuova categoria speciale di persone tenute al pagamento dei contributi comporterebbe nuovi compiti e ostacoli per le casse di compensazione AVS e le CAD, e renderebbe più costoso il versamento dei contributi AVS. Questi oneri supplementari dovranno essere rimborsati dal fondo di compensazione dell'AD alla CAD.

Nell'anno successivo la cassa di compensazione AVS determina l'importo dei contributi definitivi da versare, sulla base dei salari dichiarati dal datore di lavoro. Se alcuni dipendenti sono esenti dal pagamento dei contributi AD, nel momento di notifica dei salari il datore di lavoro deve distinguere tra quelli soggetti all'AD e quelli invece esenti.

Di fatto, il datore di lavoro stesso potrebbe determinare, in una certa misura, il gruppo di persone tenute al pagamento dei contributi AD. Se esplicitamente richiesto, sulla base dell'obbligo d'informazione ai sensi dell'articolo 27 della legge federale del 6 ottobre 2000⁷ sulla parte generale del diritto delle assicurazioni sociali (LPGA), nei singoli casi l'AD deve sostenere, consigliare e correggere le aziende nella determinazione dello status di «persona in posizione analoga a quella dei datori di lavoro». In ogni caso, la cassa di compensazione non sarebbe in grado di controllare sistematicamente la distinzione effettuata dal datore di lavoro e si vedrebbe costretta ad accettarla, tranne in caso di errori evidenti. Di solito le informazioni possono essere accertate solo diversi anni dopo nel corso di controlli dei datori di lavoro e, se necessario, vengono corrette retroattivamente.

⁷ RS 830.1

Nel caso di dichiarazioni «false», ci sono due possibili situazioni:

- una persona assicurata in posizione analoga a quella dei datori di lavoro ha pagato i contributi, anche se in realtà non sarebbe stata tenuta. Ciononostante, non ha diritto all'ID e, secondo l'articolo 16 capoverso 3 LAVS in combinato disposto con l'articolo 41 OAVS, avrebbe quindi il diritto alla restituzione di questi contributi entro determinati termini;
- una persona assicurata non ha pagato i contributi, anche se avrebbe dovuto farlo. Questa persona avrebbe diritto alle prestazioni e sarebbe tenuta ad adempiere retroattivamente al suo obbligo di pagare i contributi.

Il progetto prevede inoltre una disposizione transitoria secondo cui il Consiglio federale ha cinque anni di tempo dall'entrata in vigore del nuovo disciplinamento per riferire in merito alla sua attuazione ed efficacia e proporre modifiche a livello di legge e ordinanze.

4.2 **Compatibilità tra compiti e finanze**

La modifica non ha conseguenze dirette sul piano finanziario o dei compiti per la Confederazione. Il progetto ha invece ripercussioni dirette per il fondo di compensazione dell'AD (variante della maggioranza e variante della minoranza) e per le casse di compensazione (variante della minoranza).

Il progetto (variante della maggioranza) aumenterebbe le spese annue per l'ID del 6,4 per cento secondo le stime. La variante della minoranza ridurrebbe i ricavi (contributi degli assicurati) dell'AD del 6,4 per cento secondo le stime. Commenti dettagliati sono riportati nel numero 6.1.

Il progetto (variante della maggioranza e variante della minoranza) ha ripercussioni dirette finanziarie e sul personale per gli organi cantonali d'esecuzione dell'assicurazione contro la disoccupazione che sono illustrate al numero 6.2. La variante della minoranza comporta un onere aggiuntivo elevato, non ancora quantificabile, per le casse di compensazione dell'AVS.

4.3 **Questioni collegate all'attuazione**

L'attuazione dell'AD a livello federale compete all'ufficio di compensazione del fondo dell'AD (gestito dalla SECO) e, a livello cantonale, ai servizi competenti.

Le modifiche vengono attuate a livello federale in quanto, in particolare, i sistemi d'informazione interessati sono messi a disposizione dei Cantoni in modo centralizzato. In generale, l'ufficio di compensazione assiste, sostiene e valuta i Cantoni nell'esecuzione della legge. In qualità di autorità di vigilanza, provvede all'applicazione uniforme della legge e dà istruzioni agli organi d'esecuzione.

5 Commento ai singoli articoli

5.1 Variante della maggioranza

Art. 8 cpv. 3 (a cui si aggiunge la proposta di una minoranza Aeschi Thomas)

La formulazione «persone che come soci, compartecipi finanziari o membri di un organo decisionale supremo dell'azienda, determinano o possono influenzare risolutivamente le decisioni del datore di lavoro, come anche i loro coniugi occupati nell'azienda» riprende l'articolo 31 capoverso 3 LADI. Il Tribunale federale ha introdotto il termine «posizione analoga a quella dei datori di lavoro» più di 20 anni fa, perché queste persone hanno lo status di lavoratori dipendenti ai sensi della LAVS. Questo termine deriva quindi dalla giurisprudenza del Tribunale federale e dalla prassi. Non è facile formulare una definizione di «posizione analoga a quella dei datori di lavoro» più ristretta e precisa di quella esistente in una norma che deve essere redatta in termini generali astratti, dato che nei singoli casi il fattore decisivo è sempre l'effettivo potere decisionale interno così come viene «vissuto» quotidianamente. Siccome le situazioni possono essere diverse, la CAD deve valutare in ogni caso concreto se la persona ha facoltà di influenzare le decisioni.

È comunque necessario soddisfare i presupposti di base di cui all'articolo 8 capoverso 1 LADI affinché si possa avere diritto alle prestazioni sulla base dei nuovi presupposti aggiuntivi.

La legislazione attuale prevede che le persone in posizione analoga a quella dei datori di lavoro abbiano diritto all'ID solo quando l'azienda è liquidata e il processo di liquidazione è stato completato. In questi casi, il diritto di tali persone all'ID è generalmente negato fino alla conclusione della procedura di liquidazione poiché, almeno in questa fase e fino alla cancellazione dal registro di commercio, non si può escludere una ripresa dell'attività.

Con la variante della maggioranza il criterio della liquidazione non è più richiesto: il diritto all'ID può essere già concesso anche se l'azienda non è in liquidazione e la persona è stata comunque licenziata, ad esempio a causa di un cambiamento di strategia della direzione.

Questo criterio è invece mantenuto nella proposta di una minoranza. Tuttavia, l'accesso all'ID non è escluso a priori: viene concesso o accelerato se l'azienda è in liquidazione e non appena si presume che la persona non ricopra più una posizione analoga a quella dei datori di lavoro. In qualità di elemento essenziale per combattere gli abusi *ex ante*, il requisito della liquidazione serve a prevenire quelle situazioni in cui le persone non intendono reinserirsi nel mercato del lavoro, non rinunciano a una posizione analoga a quella dei datori di lavoro e possono successivamente reimpiegarsi o riattivare la loro azienda. Durante il processo liquidazione queste persone devono quindi continuare a essere idonee al collocamento ai sensi dell'articolo 15 LADI, ossia disposte, capaci e autorizzate ad accettare un'occupazione a tempo indeterminato.

La formulazione «come soci» si riferisce alle forme societarie non escluse *ex lege* (cfr. spiegazioni relative all'art. 8 cpv. 3 lett. c) dal diritto all'ID, tra cui la società semplice (art. 530 CO), la società in nome collettivo (art. 552 CO) o la società in accomandita (art. 594 CO). Sono inoltre inclusi i soci di una Sagl.

Art. 8 cpv. 3 lett. a

Il requisito della disoccupazione totale nella propria azienda serve a evitare il più possibile che le persone in posizione analoga a quella dei datori di lavoro aggirino l'esclusione dall'ILR (art. 31 cpv. 1 e 3 lett. c LADI). Se fosse consentita anche la disoccupazione parziale, ci sarebbe il rischio di abusi: in caso di perdita temporanea del lavoro, le persone in posizione analoga a quella dei datori di lavoro potrebbero infatti registrarsi come parzialmente disoccupati, aggirando così l'esclusione dall'ILR. Tutto ciò riguarda solo il tempo di lavoro nell'azienda in cui la persona ricopre una posizione analoga a quella dei datori di lavoro; è escluso un eventuale ulteriore impiego a tempo parziale in un'azienda terza non coinvolta finanziariamente.

Art. 8 cpv. 3 lett. a^{bis} (proposta di una minoranza Aeschi Thomas)

Questa disposizione prevede vengano concesso il diritto all'ID a una nuova categoria di persone, ovvero coloro che partecipano finanziariamente all'azienda per una quota massima del cinque per cento. «In modo diretto» significa una partecipazione finanziaria in prima persona, mentre con la dicitura «in modo indiretto» si intende la partecipazione di membri della famiglia o di un'altra azienda in cui la persona stessa detiene a sua volta una partecipazione (conglomerato aziendale). Questi due termini dovranno essere definiti in modo concreto a livello di ordinanza.

Per poter accertare chi detiene effettivamente delle quote dell'azienda nonché l'entità di queste ultime è necessario che siano resi pubblici tutti i dati relativi alle partecipazioni finanziarie. Vanno rese note anche le partecipazioni ad altre aziende delle persone in posizione analoga a quella dei datori di lavoro, con lo scopo di impedire ugualmente la partecipazione attraverso conglomerati aziendali. Deve assolutamente essere esclusa la possibilità di esercitare un influsso considerevole attraverso la partecipazione al capitale dell'azienda originaria tramite un'altra azienda anch'essa appartenente alla persona interessata. L'obbligo di collaborare e informare comprende la trasmissione di tutte le informazioni necessarie, anche se tali informazioni riguardano terzi. Se non vengono trasmesse, il diritto alle prestazioni può essere subito negato a causa di documentazione incompleta e impossibilità di verificare l'effettiva sussistenza di questo diritto.

La partecipazione al capitale non è l'unico fattore decisivo per stabilire se una persona ricopre una posizione analoga a quella dei datori di lavoro: sono importanti gli effettivi poteri decisionali interni. Infatti una persona può trasferire con relativa facilità le partecipazioni al capitale, continuando a detenere i poteri decisionali (ad esempio, trasferendo la partecipazione a un prestanome o a un familiare).

Art. 8 cpv. 3 lett. b

Sono escluse *ex lege* dal diritto all'ID le persone che sono membri del consiglio d'amministrazione di una SA e per legge (CO) detengono potere decisionale.

Art. 8 cpv. 3 lett. b (proposta di una minoranza Aeschi Thomas)

Conformemente alla volontà del legislatore, l'organizzazione stessa di una Sagl secondo il diritto svizzero prevede un'influenza significativa da parte dei soci (con o

senza funzione dirigenziale). Ai sensi dell'articolo 811 capoverso 1 CO, i soci di una Sagl hanno non solo il diritto, ma anche l'obbligo di partecipare alla gestione della società, aspetto confermato dalla prassi della giurisprudenza del Tribunale federale. In tal senso, i soci assumono congiuntamente una posizione paragonabile a quella del consiglio d'amministrazione di una SA.

Per questi motivi sono esclusi *ex lege* dal diritto all'ID i mandati come quello di membro del consiglio d'amministrazione di una SA o di socio di una Sagl, che per legge (CO) sono obbligatoriamente dotati di potere decisionale.

Art. 8 cpv. 3 lett. c

Le persone di cui all'articolo 8 capoverso 3 del presente progetto (P-LADI) devono aver lavorato nell'azienda per almeno due anni.

Il criterio non si applica alle persone con frequenti cambiamenti di posto di lavoro o rapporti d'impiego di durata limitata.

Le persone che esercitano le professioni di cui all'articolo 8 capoverso 1 OADI, ossia musicista, attore, artista, collaboratore artistico, tecnico del film o giornalista, hanno spesso rapporti d'impiego di durata limitata o frequenti cambiamenti di posto di lavoro. La condizione di aver lavorato due anni nell'azienda costituisce un notevole ostacolo per le persone in posizione analoga a quella dei datori di lavoro che esercitano tali professioni. L'accesso all'ID deve essere agevolato anche per queste persone con la presente norma derogatoria.

Art. 8 cpv. 3 lett. c (proposta di una minoranza Gutjahr)

Le persone di cui all'articolo 8 capoverso 3 P-LADI devono aver lavorato almeno due anni nell'azienda, senza eccezioni.

Art. 8 cpv. 4

Il P-LADI mira ad accelerare l'accesso all'ID sia per le persone in posizione analoga a quella dei datori di lavoro e i rispettivi coniugi occupati nell'azienda, sia per il coniuge del datore di lavoro occupato nell'azienda di quest'ultimo. Anche tale soggetto ha diritto all'ID se rispetta i presupposti di cui al capoverso 3.

Art. 8 cpv. 4 (proposta di una minoranza Aeschi Thomas)

L'articolo 8 capoverso 4 è stato formulato sulla base della differenziazione tra il coniuge della persona in posizione analoga a quella dei datori di lavoro ai sensi dell'articolo 8 capoverso 3 e il coniuge del datore di lavoro (quest'ultimo considerato lavoratore indipendente secondo lo statuto di contribuente AVS). Di conseguenza, i coniugi di persone che esercitano un'attività indipendente sono esclusi dal diritto all'ID. Secondo la proposta di una minoranza relativa alla variante della maggioranza, il PP-LADI mira esclusivamente ad accelerare l'accesso all'ID per le persone in posizione analoga a quella dei datori di lavoro e per i loro coniugi occupati nell'azienda. Il coniuge del datore di lavoro occupato nell'azienda di quest'ultimo continua invece a essere esplicitamente escluso dall'ID, in analogia con le disposizioni di legge rela-

tive all'ILR, che negano esplicitamente a tale soggetto il diritto all'ILR (cfr. 31 cpv. 3 lett. b LADI).

Art. 18 cpv. 1^{er} (a cui si aggiunge la proposta di una minoranza Aeschi Thomas)

Il periodo di attesa (straordinario) di 20 giorni (o di 120 giorni nella proposta di una minoranza) serve a verificare l'effettiva volontà di ricoprire una nuova posizione in qualità di dipendente a tempo indeterminato, ed è un prerequisito per la lotta *ex ante* contro gli abusi. I 120 giorni di attesa derivano dalla giurisprudenza del Tribunale federale, secondo cui se la persona ha lavorato per sei mesi in un'azienda terza, viene meno il legame di causalità tra la perdita di lavoro e la posizione analoga a quella dei datori di lavoro.

Se durante il periodo di attesa la persona interessata perde il suo status ai sensi dell'articolo 8 capoversi 3 e 4 in maniera definitiva e dimostrabile, si applicano immediatamente i «normali» periodi di attesa sanciti dall'articolo 18 LADI.

Art. 18d (proposta di una minoranza Meyer Mattea relativa alla variante della maggioranza)

Secondo la proposta di una minoranza che integra la variante della maggioranza, gli utili da partecipazioni finanziarie distribuiti alle persone in posizione analoga a quella dei datori di lavoro che rientrano nell'ambito di applicazione dell'articolo 8 capoversi 3 e 4 devono essere dedotti dall'indennità di disoccupazione.

La CAD può dedurre solo gli utili distribuiti per il periodo in cui la persona riceve l'ID; non tiene quindi in considerazione quelli realizzati prima della riscossione dell'ID e distribuiti durante il periodo di riscossione della stessa. Gli utili derivanti dalla vendita di azioni non sono interessati dall'articolo 18d.

Dato che gli utili da partecipazioni finanziarie sono solitamente distribuiti nell'anno successivo, la deduzione si effettua retroattivamente, determinando così una correzione dell'ID e un rimborso sulla base dell'articolo 95 capoverso 1^{quinties} P-LADI. È la persona assicurata che, nell'ambito del suo obbligo di collaborare, che deve informare la CAD di tale distribuzione. Tuttavia, sussiste il rischio che la persona assicurata, una volta non più iscritta all'AD, non adempia più a quest'obbligo. La CAD deve quindi effettuare le opportune indagini, ad esempio presso le autorità fiscali, al fine di ottenere le informazioni rilevanti sul caso specifico (mediante richiesta scritta motivata).

Questa proposta di una minoranza relativa alla variante della maggioranza prevede il presupposto della liquidazione. Sono quindi esclusi gli utili ottenuti da partecipazioni finanziarie: se secondo la sua iscrizione nel registro di commercio l'azienda è in stato di liquidazione, non genera difatti utili da distribuire successivamente, ad esempio sotto forma di dividendi. In questa versione non è prevista la deduzione degli utili da partecipazioni finanziarie nell'azienda.

Art. 22 cpv. 2^{bis} (a cui si aggiunge la proposta di una minoranza Aeschi Thomas)

Il diritto all'ID è esteso alle persone in posizione analoga a quella dei datori di lavoro. Al fine di evitare abusi l'indennità è limitata (70 % del guadagno assicurato o 50 % nella proposta di una minoranza), garantendo la copertura assicurativa e riducendo anche l'incentivo agli abusi. Il supplemento destinato agli assegni per i figli e agli assegni di formazione sottostà alle stesse condizioni sancite dall'articolo 22 capoverso 1 LADI.

Se lo status di cui all'articolo 8 capoversi 3 e 4 PP-LADI viene meno, si applicano nuovamente le regole generali di cui all'articolo 22 capoverso 1 o 2 LADI (ossia l'80 % o il 70 % del guadagno assicurato).

Art. 95 cpv. 1^{quater}

Entro il termine quadro per la riscossione dell'indennità e per i tre anni successivi non può aver luogo alcuna rioccupazione nella stessa azienda, altrimenti i presupposti per il diritto all'indennità decadono completamente con effetto retroattivo alla data della notifica. Tutte le prestazioni saranno pertanto considerate come indebitamente (illecitamente) erogate, rendendo obbligatorio il rimborso completo e immediato di tutte le prestazioni ricevute.

Nell'ambito dell'assistenza giudiziaria e amministrativa (art. 32 LPG), la CAD può richiedere alle casse di compensazione AVS competenti di comunicare dati specifici (ad es. estratto conto individuale). Sulla base dell'estratto conto individuale ricevuto, la CAD può verificare se sono stati versati contributi per persone che occupano una posizione analoga a quella dei datori di lavoro così come per i loro coniugi occupati nell'azienda, o per il coniuge del datore di lavoro occupato nell'azienda di quest'ultimo, e quindi se queste persone operano nuovamente nella stessa azienda.

Poiché in alcuni casi i rimborsi possono essere effettuati sei o sette anni dopo la registrazione presso la CAD, è necessario un periodo di perenzione assoluto più lungo rispetto ai cinque anni previsti dall'articolo 25 capoverso 2 LPG. È esclusa la possibilità di presentare una domanda di condono.

Le persone in posizione analoga a quella dei datori di lavoro con frequenti cambiamenti di posto di lavoro o rapporti d'impiego di durata limitata sono esclusi dall'obbligo di rimborso.

Art. 95 cpv. 1^{quater} (proposta di una minoranza Gutjahr)

Rispetto alla variante della maggioranza per l'articolo 95 capoverso 1^{quater}, la proposta di una minoranza non prevede eccezioni a favore di persone in posizione analoga a quella dei datori di lavoro con frequenti cambiamenti di posti di lavoro o rapporti d'impiego di durata limitata.

Art. 95 cpv. 1^{quinquies} (proposta di una minoranza Meyer Mattea relativa alla variante della maggioranza)

Le persone che rientrano nell'ambito di applicazione dell'articolo 8 capoversi 3 e 4 P-LADI e che percepiscono utili derivanti da partecipazioni finanziarie nell'azienda

in cui hanno lavorato e dedotti dall'ID secondo l'articolo 18d sono ora tenute al rimborso nella misura degli utili o profitti percepiti. A seconda dell'importo di tali utili e profitti, l'obbligo di rimborso delle prestazioni potrebbe, in alcuni casi, essere pari alla totalità dell'ID. Anche in questo caso è previsto un periodo di perenzione assoluto più lungo dei cinque anni previsti dall'articolo 25 capoverso 2 LPGa. È ugualmente esclusa la possibilità di presentare una domanda di condono.

5.2 Variante della minoranza (Aeschi Thomas)

Art. 2 cpv. 2 lett. g n. 1

Sono esonerati dall'obbligo di pagare i contributi, e risultano dunque non più coperti dall'AD, coloro i quali detengono una partecipazione finanziaria superiore al cinque per cento nell'azienda in cui lavorano. «In modo diretto» significa una partecipazione finanziaria in prima persona, mentre con la dicitura «in modo indiretto» si intende la partecipazione di membri della famiglia o di un'altra azienda in cui la persona stessa detiene a sua volta una partecipazione (conglomerato aziendale). Questi due termini dovranno essere definiti in modo concreto a livello di ordinanza.

Per poter accertare chi detiene effettivamente delle quote dell'azienda nonché l'entità di queste ultime è necessario che siano resi pubblici tutti i dati relativi alle partecipazioni finanziarie. Vanno rese note anche le partecipazioni ad altre aziende delle persone in posizione analoga a quella dei datori di lavoro.

Art. 2 cpv. 2 lett. g n. 2

Conformemente alla volontà del legislatore, l'organizzazione stessa di una Sagl secondo il diritto svizzero prevede un'influenza significativa da parte dei soci (con o senza funzione dirigenziale). Ai sensi dell'articolo 811 capoverso 1 CO, i soci di una Sagl hanno non solo il diritto, ma anche l'obbligo di partecipare alla gestione della società, aspetto confermato dalla prassi della giurisprudenza del Tribunale federale. In tal senso, i soci assumono congiuntamente una posizione analoga a quella del consiglio d'amministrazione di una SA.

Per questi motivi, sono esclusi *ex lege* dall'obbligo di pagare i contributi i mandati come quello di membro del consiglio d'amministrazione di una SA o di socio di una Sagl, che per legge (CO) sono obbligatoriamente dotati di potere decisionale.

Art. 2 cpv. 2 lett. g n. 3

La formulazione «determinano o possono influenzare risolutivamente le decisioni del datore di lavoro, come anche i loro coniugi occupati nell'azienda» è stata necessariamente tratta dall'articolo 31 capoverso 3 lettera c LADI, che come definizione di «posizione analoga a quella dei datori di lavoro» deriva di fatto dalla giurisprudenza del Tribunale federale e non è contenuta nella LADI. Non è facile formulare una definizione di «posizione analoga a quella dei datori di lavoro» più ristretta e precisa di quella esistente in una norma che deve essere redatta in termini generali astratti, dato che nei singoli casi il fattore decisivo è sempre l'effettivo potere decisionale interno

così come viene «vissuto» quotidianamente. Spetta al datore di lavoro chiarire in via preliminare l'obbligo di pagare i contributi o la possibilità di esenzione.

In caso di esplicita richiesta e in virtù dell'obbligo d'informazione e consulenza di cui all'articolo 27 LPGa, l'AD deve sostenere, consigliare e correggere le aziende nell'accertamento di una posizione analoga a quella dei datori di lavoro.

Art. 2 cpv. 2 lett. h

Sono esonerati dall'obbligo di pagare i contributi i coniugi delle persone di cui alla lettera g occupati nell'azienda di queste ultime.

Art. 2 cpv. 2 lett. i

È esonerato dall'obbligo di pagare i contributi il coniuge del datore di lavoro occupato nell'azienda di quest'ultimo.

Art. 31 cpv. 3 lett. b e c

Sono state abrogate le lettere b e c dell'articolo 31 capoverso 3. L'esenzione dall'obbligo di pagare i contributi per le persone che occupano una posizione analoga a quella dei datori di lavoro, nonché per i relativi coniugi e per i coniugi dei datori di lavoro (indipendenti), le esclude dal diritto all'insieme delle prestazioni dell'AD, compresa l'ILR. Secondo l'articolo 31 capoverso 1 lettera A LADI, il diritto all'indennità in caso di ILR è legato all'obbligo di pagare i contributi all'assicurazione contro la disoccupazione, come nel caso dell'ID nell'articolo 8 capoverso 1 lettera e LADI. Ciò significa che le lettere b (coniuge del datore di lavoro) e c (persone in posizione analoga a quella dei datori di lavoro e relativi coniugi occupati nell'azienda) dell'articolo 31 capoverso 3 devono essere abrogate.

5.3 Disposizioni transitorie

Cinque anni dopo l'entrata in vigore della presente modifica il Consiglio federale presenta al Parlamento un rapporto in merito alla sua attuazione ed efficacia e alle sue conseguenze finanziarie. Alla stessa scadenza propone le modifiche a livello di legge e ordinanza che risultano necessarie in base alle esperienze raccolte e a quanto constatato nel suddetto rapporto.

6 Ripercussioni

6.1 Effetti sulla Confederazione

6.1.1 Ripercussioni finanziarie

La presente modifica di legge non ha ripercussioni finanziarie dirette per la Confederazione, bensì sulle entrate del fondo di compensazione dell'AD (varianti della mag-

gioranza e della minoranza) e sui fondi di compensazione dell'AD (variante della minoranza).

Ripercussioni dirette sui ricavi del fondo di compensazione dell'AD

Circa il 90 per cento dei ricavi ordinari del fondo di compensazione dell'AD proviene dai contributi salariali dei dipendenti e dei datori di lavoro, e circa il 10 per cento dai contributi della Confederazione e dei Cantoni. Anche l'importo di questi contributi deriva da una percentuale ben definita della somma dei salari soggetti a contribuzione ed è vincolato per legge (art. 90a cpv. 1, 90b e 92 cpv. 7^{bis} LADI). La variante della maggioranza non ha ripercussioni finanziarie dirette sui ricavi del fondo di compensazione, in quanto le persone in posizione analoga a quella dei datori di lavoro sono già tenute a versare i contributi.

Ripercussioni dirette sui costi del fondo di compensazione dell'AD

I Cantoni vengono rimborsati dal fondo di compensazione dell'AD (art. 92 cpv. 7 LADI) per l'esecuzione della LADI e del servizio pubblico di collocamento secondo la legge sul collocamento. Per i servizi cantonali viene fissato un importo massimo destinato alle spese complessive computabili in funzione della percentuale e del numero di disoccupati del loro Cantone. È previsto un indennizzo a favore dei Cantoni per le spese esecutive, pur nei limiti dell'importo massimo.

Poiché non esistono statistiche sulle persone in posizione analoga a quella dei datori di lavoro, risulta particolarmente difficile stimare le conseguenze finanziarie. In base ai dati della rilevazione sulle forze di lavoro in Svizzera (RIFOS), circa il 6,4 per cento dei dipendenti potrebbe trovarsi in posizione analoga a quella dei datori di lavoro⁸. Pertanto, la nuova norma (variante della maggioranza) comporterebbe un aumento della spesa annuale di circa il 6,4 per cento per l'ID. La variante della minoranza ridurrebbe invece i ricavi (contributi degli assicurati) dell'AD di circa il 6,4 per cento⁹.

6.1.2 Ripercussioni sul personale

La presente revisione non ha ripercussioni dirette sul personale.

⁸ La stima è calcolata sulla base della RIFOS 2021. Per ottenere un'approssimazione del numero di persone in posizione analoga a quella dei datori di lavoro, sono stati considerati coloro che possiedono una propria azienda.

⁹ Secondo un'ipotesi, il costo medio dell'ID e l'importo contributivo per una persona in posizione analoga a quella dei datori di lavoro sarebbe uguale rispettivamente al costo medio dell'ID e all'importo contributivo medio per una persona in cerca d'impiego registrata. Da un lato la quota legata alle persone in posizione analoga a quella dei datori di lavoro potrebbe però essere più elevata, poiché la definizione qui utilizzata non tiene conto di coniugi, partner e altri membri della famiglia che potrebbero ricoprire tale posizione. Dall'altro lato questa quota potrebbe essere inferiore, poiché una parte delle persone in posizione analoga a quella dei datori di lavoro ha già oggi diritto all'ID non appena abbandona tale posizione. Si tratta dunque di una stima notevolmente incerta.

6.2 Riperussioni per i Cantoni e i Comuni, per le città, gli agglomerati e le regioni di montagna

6.2.1 Riperussioni finanziarie

La presente modifica di legge ha riperussioni finanziarie dirette sugli organi cantonali d'esecuzione dell'AD. Di seguito vengono illustrati gli effetti sulle loro mansioni e i costi amministrativi che verranno loro rimborsati attraverso l'intermediario del fondo di compensazione dell'AD.

La variante della maggioranza comporterà compiti aggiuntivi per gli organi esecutivi. Oltre a una procedura, a volte lunga e complessa, atta a verificare che la persona assicurata ricopra una posizione analoga a quella dei datori di lavoro, nel caso di una posizione dirigenziale le CAD dovranno ora anche verificare se i requisiti di cui all'articolo 8 capoverso 3 sono soddisfatti. Inoltre, le autorità cantonali dovranno verificare in modo approfondito e su base continuativa l'idoneità al collocamento, che certifica che la persona è disposta, capace e autorizzata a una posizione permanente come dipendente presso un nuovo datore di lavoro. Ciò può avvenire in particolare mediante la partecipazione a provvedimenti inerenti al mercato del lavoro. Gli organi cantonali d'esecuzione devono pertanto prestare attenzione alla funzione dirigenziale e all'adempimento dei compiti ad essa connessi, al fine di garantire che la persona sia idonea al collocamento durante il periodo di indennità.

Con l'articolo 95 capoverso 1^{quater}, le CAD dovranno anche verificare che le persone non siano di nuovo nella stessa azienda entro il termine quadro per l'indennità di disoccupazione e per i tre anni successivi. A tal fine, dovranno avvalersi dell'assistenza amministrativa per ottenere le informazioni dalle casse di compensazione AVS.

Infine, le CAD dovranno eventualmente effettuare controlli supplementari in relazione alla proposta di una minoranza di dedurre dall'indennità di disoccupazione gli utili derivanti da partecipazioni finanziarie di persone che occupano una posizione analoga a quella dei datori di lavoro. Le CAD devono verificare retroattivamente, sulla base di un'autodenuncia o, ad esempio, mediante uno scambio di informazioni con le autorità fiscali, se le persone interessate abbiano percepito utili da partecipazioni finanziarie. In caso positivo, dovranno correggere retroattivamente i conteggi già effettuati ed emettere una decisione di rimborso.

La variante della minoranza implica un cambiamento nel sistema che comporterà la determinazione della posizione di datore di lavoro da parte delle imprese stesse. La prassi esecutiva e la giurisprudenza hanno sempre dimostrato che questa valutazione dei poteri decisionali effettivi è spesso difficile nel singolo caso concreto e che possono verificarsi valutazioni errate da parte del datore di lavoro stesso o dell'azienda. Non si può escludere che le aziende debbano chiedere alle CAD quali dipendenti abbiano una posizione analoga a quella dei datori di lavoro e debbano quindi essere esentati dall'obbligo di pagare i contributi. Pertanto, le CAD dovranno potenzialmente affrontare un aumento delle richieste di sostegno da parte delle aziende, soprattutto durante il suddetto cambiamento di sistema.

La variante della minoranza comporta un costo aggiuntivo elevato (anche se non ancora quantificabile) per le casse di compensazione AVS, che riscuotono i contributi (art. 86 LADI). Questa spesa aggiuntiva deve essere loro rimborsata dal fondo di com-

pensione AVS (art. 92 LADI). La variante della minoranza comporta anche un onere supplementare per gli organi esecutivi dell'AD.

6.2.2 Ripercussioni sul personale

In considerazione dell'aumento dei compiti descritto nel numero 5.2.1, l'attuale modifica della legge potrebbe avere ripercussioni dirette sul personale.

6.3 Ripercussioni sull'economia e sulla società

Anche in Svizzera i rapporti di lavoro e le forme di lavoro si stanno diversificando. In futuro potrebbe quindi aumentare il numero di persone in posizione analoga a quella dei datori di lavoro. L'estensione del diritto all'ID a questa categoria di persone terrebbe conto di questa evoluzione e tenderebbe quindi a rafforzare la funzione dell'AD di stabilizzazione automatica dell'economia; al contempo, però, aumenterebbe il rischio di abusi. Inoltre, con la presente modifica di legge l'AD si assume una parte del rischio aziendale semplificando l'accesso all'ID durante la procedura di liquidazione.

6.4 Ripercussioni su altre norme giuridiche

Una modifica della legge, una volta introdotte le varianti sopra descritte, non comporta la modifica di ulteriori norme giuridiche.

6.5 Ripercussioni sull'ambiente

La presente modifica di legge non ha ripercussioni dirette sull'ambiente.

6.6 Altre ripercussioni

Non si attendono altre ripercussioni.

7 Aspetti giuridici

7.1 Costituzionalità

7.1.1 Compatibilità con l'articolo 8 della Costituzione federale (Cost.)

L'articolo 8 Cost. sancisce il principio generale dell'uguaglianza giuridica. Ciò vale anche per le diverse definizioni delle persone in posizione analoga a quella dei datori di lavoro nel momento in cui viene loro concessa un'ID/ILR. Secondo la giurispru-

denza del Tribunale federale, il principio di uguaglianza è rispettato quando situazioni analoghe vengono trattate allo stesso modo e situazioni differenti vengono trattate in modo diverso. Si eccepisce a tale principio solo in caso di questioni di considerevole importanza. Il legislatore gode comunque di un ampio margine di discrezionalità.

Le persone in posizione analoga a quella dei datori di lavoro continuano a non avere diritto alle prestazioni ILR, che disciplinano la perdita temporanea di lavoro. Con la nuova norma (variante della maggioranza), invece, tali individui hanno diritto all'ID, a condizione che la perdita di lavoro sia definitiva e duratura. Esistono dunque situazioni diverse ma in linea con la giurisprudenza del Tribunale federale sopra citata.

Queste persone godono comunque di una situazione paragonabile a chi beneficia dell'ILR nel caso in cui vengano riassunti nella stessa azienda entro il termine quadro o durante i tre anni successivi (e la perdita di lavoro è quindi temporanea). In questa situazione, la parità di trattamento è garantita dalla restituzione dell'intera ID. Dato che la nuova disposizione dell'articolo 95 capoverso 1^{quater} P-LADI richiede la cessazione completa e permanente dell'attività lavorativa nell'azienda in cui la persona ricopriva una posizione analoga a quella dei datori di lavoro, è rispettato il principio dell'uguaglianza giuridica di cui all'articolo 8 Cost.

La nuova norma (variante della minoranza) esenta dall'obbligo di pagare i contributi tutte le persone in posizione analoga a quella dei datori di lavoro, nonché i loro coniugi occupati nell'azienda e i coniugi del datore di lavoro occupati nell'azienda di quest'ultimo, garantendo così la parità di trattamento tra ILR e ID ai sensi dell'articolo 8 Cost.

7.1.2 Compatibilità con l'articolo 114 Cost.

La norma prevista (variante della maggioranza) è compatibile con l'articolo 114 Cost.: ai sensi del capoverso 2 lettere a e b, l'assicurazione (obbligatoria per i dipendenti) deve garantire un'adeguata compensazione della perdita di guadagno.

L'esenzione dal pagamento dei contributi per le persone in posizione analoga a quella dei datori di lavoro (variante della minoranza) è compatibile con l'articolo 114 capoverso 2 lettera b Cost., che consente espressamente alla legge di prevedere eccezioni, a patto che queste non violino il principio dell'uguaglianza giuridica.

7.2 Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera

Dal momento che esiste un coordinamento internazionale dei singoli sistemi sociali, ma non un'armonizzazione, la determinazione dei requisiti (nazionali) per l'ID è regolamentata dal diritto interno.

Sia il regolamento (CE) n. 883/2004 che l'Accordo sulla libera circolazione delle persone (ALC) garantiscono la parità di trattamento dei cittadini dell'UE in Svizzera e viceversa. Il presente progetto preliminare non discrimina i cittadini dell'UE ed è pertanto conforme al suddetto regolamento e all'ALC.

Le regole per i cittadini dell'UE/AELS garantiscono la possibilità di beneficiare del cumulo dei periodi di contribuzione, a condizione di aver esercitato un lavoro dipendente in Svizzera. Tuttavia, non è previsto un periodo minimo di lavoro dipendente (teoricamente è sufficiente anche solo 1 giorno). Esiste dunque un rischio di abusi, in quanto il salario per l'attività lavorativa svolta in Svizzera potrebbe essere sopravvalutato così da rendere più elevato il guadagno assicurato, con conseguente aumento dell'ID.

Il presente progetto preliminare è pertanto compatibile con gli obblighi internazionali della Svizzera.

7.3 Forma dell'atto

Secondo l'articolo 164 capoverso 1 Cost., tutte le disposizioni importanti che contengono norme di diritto sono emanate sotto forma di legge federale. Il presente progetto preliminare contiene importanti disposizioni per la concessione accelerata del diritto all'ID alle persone che continuano a ricoprire una posizione analoga a quella del datore di lavoro, o, in alternativa, per esentarle dall'obbligo di pagare i contributi.

7.4 Subordinazione al freno alle spese

Il presente progetto preliminare non contiene né nuove disposizioni in materia di sussidi né nuovi crediti d'impegno o limiti di spesa (entrambi i casi comporterebbero spese superiori a una delle soglie previste). Di conseguenza, non sono applicabili le norme sul freno alle spese di cui all'articolo 159 capoverso 3 lettera b Cost.

7.5 Rispetto del principio di sussidiarietà e del principio dell'equivalenza fiscale

Le indennità per perdita di guadagno come l'ID vengono finanziate dai contributi salariali. Il presente progetto preliminare non modifica la ripartizione dei compiti tra Confederazione e Cantoni. I principi di sussidiarietà e di equivalenza fiscale non vengono quindi toccati.

7.6 Conformità alla legge sui sussidi

Il presente progetto preliminare non è interessato dalla legislazione sui sussidi.

7.7 Delega di competenze legislative

Il presente progetto preliminare non prevede nuove deleghe di competenze legislative al Consiglio federale.

7.8 Protezione dei dati

Il presente progetto preliminare non avrà alcun impatto né sulla legge sulla protezione dei dati né su altri atti legislativi in materia.