

01.019

Messaggio concernente la revisione della legge sull'assicurazione contro la disoccupazione

del 28 febbraio 2001

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 frattempo vi proponiamo di togliere di ruolo i seguenti interventi parlamentari:

- 1998 P 97.3423 Soppressione degli ostacoli legati al versamento degli assegni di formazione previsti dalla LADI (N 15.12.98, Vollmer)
- 1998 P 97.3656 Legge sull'assicurazione contro la disoccupazione. Aliquota di contribuzione e limite massimo (N 15.12.98, Lötscher)
- 1998 P 98.3016 Prestazioni dell'assicurazione contro la disoccupazione fra due periodi di servizio militare (S 17.3.98, Bieri; N 15.12.98)
- 1998 P 98.3259 Formazione empirica e assicurazione contro la disoccupazione (N 9.10.98, Langenberger)
- 1998 P 98.3331 Congedo di perfezionamento (N 16.6.99, Gruppo socialista)
- 1998 P 98.3454 Rilevamenti statistici relativi all'applicazione da parte degli URC della nozione di «lavoro adeguato» prevista dalla legge sull'assicurazione contro la disoccupazione (N 18.12.98, Imhof)
- 1998 M 98.3525 Risanamento dell'assicurazione contro la disoccupazione (N 2.12.98, Commissione «Programma di stabilizzazione» N 98.059; S 3.3.99)
- 1999 M 97.3512 Aiuto ai disoccupati che avviano un'attività indipendente (N 19.12.97, Gysin Remo; S 4.3.99)
- 1999 P 98.3544 Riforme necessarie dell'assicurazione contro la disoccupazione (N 19.3.99, David)
- 1999 P 99.3003 Miglioramenti nell'ambito dell'esecuzione della legge sull'assicurazione contro la disoccupazione (LADI) e degli uffici regionali di collocamento (N 16.6.99, Commissione dell'economia e dei tributi N)

- 1999 P 99.3385 Modifica della legge sull'assicurazione contro la disoccupazione
(N 18.10.99 Commissione 99.028 N, Minoranza Baader)
- 2000 M 98.3000 Modifica della LADI per agevolare l'avvio di attività indipendenti
(N 16.6.99, Commissione dell'economia e dei tributi N [97.424]; S 20.3.00)
- 2000 M 98.3199 Accreditati per compiti educativi. Modifica dell'articolo 13 capoverso 2^{bis} LADI
(N 5.6.00, Baumann J. Alexander; S 7.12.00)
- 2000 P 98.3202 Idoneità al collocamento e accreditati per compiti educativi
(N 5.6.00 [Hasler Ernst] - Baumann J. Alexander)
- 2000 P 98.3638 Revisione della legge sull'assicurazione contro la disoccupazione
(N 5.6.00, Widrig)
- 2000 P 00.3032 Provvedimenti a favore dei disoccupati che hanno esaurito il diritto alle indennità
(N 15.6.00, Tillmanns)

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

28 febbraio 2001 In nome del Consiglio federale svizzero:
Il presidente della Confederazione, Moritz Leuenberger
La cancelliera della Confederazione, Annemarie Huber-Hotz

Compendio

Al fine di garantire il finanziamento dell'assicurazione contro la disoccupazione (AD), a partire dal 1° gennaio 1995 l'aliquota di contribuzione massima prevista dalla LADI è stata aumentata dal 2 al 3 per cento in applicazione del decreto federale urgente del 16 dicembre 1994. Secondo la revisione del 23 giugno 1995, il supplemento d'aliquota doveva essere utilizzato unicamente per coprire i debiti accumulati sino alla fine del 1995. La legge federale del 19 marzo 1999 sul programma di stabilizzazione ha in seguito prorogato l'aumento del limite di contribuzione sino alla fine del 2003 per ammortizzare anche i nuovi debiti. Occorre pertanto emanare nuove norme che consentano di finanziare a lungo termine l'assicurazione dopo il 2003. D'altro canto, la revisione della LADI è stata richiesta a più riprese anche nell'ambito dei dibattiti commissionali sul programma di stabilizzazione e di vari interventi parlamentari. Nella risposta alla mozione della Commissione CN (98.3525) del 6 novembre 1998 il Consiglio federale ha preannunciato che sottoporrà al Parlamento un disegno di revisione nel corso dell'inverno 2000.

Il presente disegno di revisione è stato elaborato dalla Direzione del lavoro del Segretariato di Stato dell'economia (Seco) con l'assistenza e la consulenza di una commissione peritale.

Il Consiglio federale è convinto che si tratti di una soluzione equilibrata e consensuale. In particolare la revisione consente di istituire un sistema di finanziamento insensibile alle fluttuazioni congiunturali nonché di adeguare le prestazioni dell'assicurazione alla professionalizzazione del servizio pubblico di collocamento e al potenziamento dei provvedimenti inerenti al mercato del lavoro (PML). Inoltre consente di tenere conto delle ripercussioni degli accordi bilaterali sulla libera circolazione delle persone fra la Svizzera e l'UE. Da ultimo ne risulta una semplificazione e migliore organizzazione della legge.

Essenzialmente, la revisione non si ripercuote né sugli uffici regionali di collocamento (URC) istituiti con la revisione del 1995 né sui provvedimenti inerenti al mercato del lavoro decisi nello stesso ambito (PML). Entrambi i dispositivi si sono di fatto dimostrati validi, cosicché saranno mantenuti nella forma attuale e leggermente migliorati. Inoltre, nell'ambito della cosiddetta «revisione tecnica» della LADI – entrata in vigore il 1° gennaio 2001 – sono state istituite le basi legali che convalidano formalmente gli strumenti sinora adottati per aumentare l'efficacia degli URC e dei PML.

La revisione ruota essenzialmente attorno a due punti principali:

A. Il finanziamento

Alla scadenza dei provvedimenti straordinari di cui all'articolo 4a, l'aliquota di contribuzione scenderà di nuovo al 2,0 per cento. Secondo i calcoli effettuati da diversi esperti, in Svizzera il tasso di disoccupazione sull'arco del ciclo congiunturale dovrebbe aggirarsi attorno alle 100 000 unità. Ovviamente, la percentuale potrà aumentare o diminuire nei periodi di recessione o di crescita economica. Sulla base di questo valore medio, il disegno propone un nuovo sistema di finanziamento più

resistente alle fluttuazioni congiunturali (art. 90-90c). In particolare, prevede una partecipazione fissa della Confederazione e dei Cantoni alle spese degli uffici regionali di collocamento (URC) e dei provvedimenti inerenti al mercato del lavoro (PML). Questa modalità di finanziamento dovrebbe contribuire ad assicurare l'equilibrio dei conti del fondo di compensazione dell'assicurazione sull'arco del ciclo congiunturale. In contropartita, sarà abolito l'attuale sistema che prevede prestazioni della Confederazione in circostanze eccezionali e una partecipazione dei Cantoni limitata ai provvedimenti inerenti al mercato del lavoro. L'onere a carico della Confederazione e dei Cantoni aumenterà solo di poco rispetto a oggi (Confederazione: 300 milioni di franchi dopo la revisione contro i 246 nel 1999; Cantoni: 100 milioni di franchi dopo la revisione contro i 75 nel 1999). I mutui potranno essere concessi soltanto dalla Confederazione nell'ambito della tesoreria - e non più del piano finanziario - e saranno gravati da interessi alle condizioni di mercato conformemente alla legge federale sulle finanze della Confederazione.

Occorrerà inoltre mantenere l'aumento del limite di contribuzione (contribuzione supplementare per la quota di salario da 106 800 a 267 000 franchi), prevedendo tuttavia un'aliquota dell'1 per cento invece che del 2 (analogamente a quanto è avvenuto in seguito alla revisione del 1995 sino al 1999).

B. L'indennità di disoccupazione

Il disegno propone essenzialmente due modifiche: il periodo minimo di contribuzione che dà diritto all'indennità è portato a dodici mesi rispetto ai sei attuali (art. 13 cpv. 1) e la durata dell'indennità è ridotta da 520 (due anni) a 400 giorni (diciotto mesi). I lavoratori anziani così come i beneficiari di rendite AI e AINF avranno tuttavia ancora diritto allo stesso numero di indennità (art. 27). Grazie a questi provvedimenti, l'assicurazione realizzerà risparmi per circa 415 milioni di franchi, cosicché l'aliquota di contribuzione potrà essere ricondotta al 2 per cento.

Altri importanti elementi del disegno di revisione: computo dell'indennità di partenza (art. 11a), presa a carico di un terzo dei premi dell'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni non professionali (art. 22a), prevenzione di abusi in caso di guadagno intermedio (art. 24), distinzione, per quanto concerne il diritto all'indennità, fra maternità e malattia o infortunio (art. 28), reintroduzione di un solo tipo di indennità giornaliera (art. 59b), disciplinamento della procedura di domanda di sussidio per provvedimenti inerenti al mercato del lavoro (art. 59c).

Ulteriori possibilità di modifica sono state esaminate e in seguito respinte. Le relative proposte sono elencate nel numero 1.2.3 del presente messaggio.

Messaggio

1 Parte generale

1.1 Situazione iniziale

1.1.1 Retrospettiva

L'attuale legge del 25 giugno 1982 è in vigore dal 1° giugno 1984 ed è stata modificata a più riprese per far fronte all'elevato tasso di disoccupazione degli anni Novanta. In particolare, nel 1995 è stata sensibilmente estesa la durata del diritto alle 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 di 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 l'obiettivo di reintegrazione. Nonostante le modifiche apportate alla legge, il fondo di compensazione dell'assicurazione contro la disoccupazione si è fortemente indebitato in seguito all'elevato tasso di disoccupazione registrato sull'intero decennio (valore massimo raggiunto nel 1998 con 8,8 miliardi di franchi di debiti). I contributi a fondo perso della Confederazione – pari al 5 per cento delle uscite annue – hanno consentito di contenere in una certa misura il deficit.

1.1.2 Situazione attuale

Grazie alla ripresa congiunturale, a un mercato svizzero relativamente flessibile e all'introduzione dei PML, dalla fine degli anni Novanta il tasso di disoccupazione è sensibilmente sceso, con ripercussioni positive sulla situazione finanziaria del fondo di compensazione. Ciononostante, alla fine del 2000 i debiti ammontavano ancora a 5,7 miliardi di franchi.

Al fine di garantire il finanziamento dell'assicurazione contro la disoccupazione, a partire dal 1° gennaio 1995 l'aliquota di contribuzione massima prevista dalla LADI è stata portata dal 2,0 al 3,0 per cento, in applicazione del decreto federale urgente del 16 dicembre 1994. Secondo la revisione del 23 giugno 1995, il supplemento d'aliquota doveva essere utilizzato unicamente per coprire i debiti accumulati sino alla fine del 1995. Nel contempo veniva aumentato il limite di contribuzione, cosicché una parte del salario superiore al guadagno assicurato¹ risultava gravata da

¹ Quale salario massimo per il calcolo dei contributi, il vigente articolo 3 LADI fissa il guadagno massimo mensile assicurato determinante per l'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni (ossia 106 800 franchi annui dal 1° gennaio 2000). La revisione del 1995 ha portato, a titolo eccezionale, questo salario determinante a due volte e mezzo il guadagno assicurato determinante per l'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni, introducendo un contributo dell'1 per cento sulla parte di salario situata fra l'importo massimo considerato in precedenza e quello ottenuto con il nuovo computo. La legge federale del 19 marzo 1999 sul programma di stabilizzazione autorizza l'assicurazione a prelevare un contributo del 2 per cento su tale parte di salario (due volte e mezzo l'importo massimo corrispondono, dal 1° gennaio 2000, a 267 000 franchi annui).

un'aliquota di contribuzione pari all'1 per cento (la revisione ha altresì introdotto i contributi a fondo perso della Confederazione pari al 5%). Al fine di ammortizzare anche i nuovi debiti, la legge federale del 19 marzo 1999 sul programma di stabilizzazione ha in seguito prorogato l'aumento del limite di contribuzione sino alla fine del 2003, portando dall'1 al 2 per cento la relativa aliquota. Entro la fine del 2003, occorre pertanto emanare nuove norme che consentano di finanziare a lungo termine l'assicurazione. D'altro canto, la revisione della LADI è stata richiesta a più riprese anche nell'ambito dei dibattiti commissionali sul programma di stabilizzazione e di vari interventi parlamentari. Rispondendo alla mozione della Commissione CN (98.3525) del 6 novembre 1998 abbiamo preannunciato che vi avremmo sottoposto una proposta di revisione nel corso dell'inverno 2000 (cfr. n. 2). Il presente disegno adempie tale proposito.

In linea di massima, la presente revisione non concerne gli URC recentemente istituiti né il rafforzamento dei PML conseguito sino ad oggi con la revisione del 1995. Entrambi gli strumenti si sono dimostrati validi e vanno pertanto mantenuti nella forma attuale, anche se leggermente migliorata. La cosiddetta «revisione tecnica» della LADI, entrata in vigore il 1° gennaio 2001, ha inoltre istituito le basi legali che consentono di iscrivere nella legge gli strumenti sinora adottati per aumentare l'efficacia degli URC e dei PML. I relativi provvedimenti sono già stati avviati in passato. In tale ambito sono state concluse nuove convenzioni con i Cantoni e con le casse al fine di migliorare l'efficacia (controllo dei risultati invece che dei mezzi impiegati). Analogamente sono stati introdotti diversi provvedimenti per garantire la qualità dei PML. Da ultimo, gli effettivi e i mezzi finanziari a disposizione degli URC sono stati adeguati tenendo conto del calo della disoccupazione.

In seguito all'entrata in vigore dell'Accordo sulla libera circolazione delle persone fra la Svizzera e l'Unione europea, l'assicurazione svizzera contro la disoccupazione sarà integrata nel coordinamento dei sistemi di assicurazioni sociali degli Stati membri dell'UE. L'aumento delle spese a carico dell'assicurazione contro la disoccupazione conseguente alle relative modifiche si situerà fra i 170 e i 400 milioni di franchi annui (cfr. messaggio del 23 giugno 1999 concernente l'approvazione degli accordi settoriali tra la Svizzera e la CE). La presente revisione tiene conto delle nuove circostanze e si prefigge di ridurre per quanto possibile tale maggiore onere (cfr. n. 3.1.2.4).

1.1.3 Prospettive

Secondo il piano finanziario, che si fonda su un miglioramento della situazione sul mercato del lavoro e su un tasso di disoccupazione annuo medio del 2,0 per cento nel 2000 e dell'1,8 per cento nel 2001-2003 nonché sulla massa salariale risultante dalle statistiche dell'AVS², il debito dell'assicurazione contro la disoccupazione dovrebbe ammontare ancora a 3,4 miliardi di franchi all'inizio del 2002. Gli introiti straordinari realizzati con il prelievo del terzo punto percentuale (senza aumento del limite di contribuzione) ammontano ogni anno a circa 1,9 miliardi di franchi, mentre

² Ufficio federale delle assicurazioni sociali (2000): Statistica dell'AVS 2000. Statistica della sicurezza sociale. UCFSM 318.123.00d/f.

l'aumento del limite di contribuzione produce maggiori entrate per circa 270 milioni di franchi annui. Nel corso del 2003 i debiti dovrebbero essere estinti.

La riduzione dell'aliquota di base al 2,0 per cento conduce a uno sgravio del fattore lavoro per circa 1,9 miliardi di franchi annui, mentre il mantenimento dell'1 per cento sulla quota superiore di stipendio comporta minori entrate per circa 135 milioni di franchi (cfr. anche ripercussioni economiche n. 3.6.4).

1.1.4 Evoluzione senza la revisione

Ammettendo che la situazione occupazionale rimanga invariata (circa 70 000 disoccupati), le spese dell'assicurazione potrebbero essere finanziate anche con un contributo del 2 per cento. L'esperienza degli anni Novanta mostra tuttavia che tale ipotesi è poco realistica e che le crisi congiunturali possono manifestarsi in qualsiasi momento con un nuovo rialzo della disoccupazione. Senza revisione, il disavanzo aumenterebbe di nuovo rapidamente e gli enti pubblici dovrebbero intervenire in aiuto. Ad esempio, se il numero di disoccupati raggiungesse le 100 000 unità (ossia il valore medio calcolato dagli esperti per la Svizzera), ogni anno l'assicurazione dovrebbe far fronte a maggiori uscite per 954 milioni di franchi (cfr. anche n. 3.1.2.1). Con un ulteriore aumento di 120 000 unità, ossia per un totale complessivo di 220 000 senza lavoro, il disavanzo salirebbe a circa 5 miliardi di franchi annui.

Va inoltre considerato che sul fronte delle prestazioni gli accordi bilaterali con l'UE comporteranno nuovi aumenti di spesa, che la revisione dovrà contribuire a contenere.

1.2 Il disegno a grandi linee

1.2.1 Punti principali del disegno di revisione

Il disegno di revisione ruota essenzialmente attorno a due punti principali:

A. Il finanziamento

Alla scadenza dei provvedimenti straordinari di cui all'articolo 4a, l'aliquota di contribuzione scenderà di nuovo al 2,0 per cento. Secondo i calcoli effettuati da diversi esperti, in Svizzera il tasso di disoccupazione sull'arco del ciclo congiunturale dovrebbe aggirarsi attorno alle 100 000 unità. Ovviamente, la percentuale potrà aumentare o diminuire nei periodi di recessione o di crescita economica. Sulla base di questo valore medio, il disegno propone un nuovo sistema di finanziamento insensibile alle fluttuazioni congiunturali (art. 90-90c). In particolare, prevede una partecipazione fissa della Confederazione e dei Cantoni alle spese degli uffici regionali di collocamento (URC) e dei provvedimenti inerenti al mercato del lavoro (PML). Questa modalità di finanziamento dovrebbe contribuire ad assicurare l'equilibrio dei conti del fondo di compensazione dell'assicurazione sull'arco del ciclo congiunturale. In contropartita, potrà essere abolito l'attuale sistema che prevede prestazioni della Confederazione in circostanze eccezionali e una partecipazione dei Cantoni limitata ai provvedimenti inerenti al mercato del lavoro. L'onere a carico della Confederazione e dei Cantoni aumenterà rispetto a oggi (Confederazione: da 246 (1999)

a 300 milioni di franchi (dopo la revisione); Cantoni: da 75 (1999) a 100 milioni di franchi (dopo la revisione). I mutui potranno essere concessi soltanto dalla Confederazione nell'ambito della tesoreria – e non più del piano finanziario – e saranno gravati da interessi alle condizioni di mercato conformemente alla legge federale sulle finanze della Confederazione.

Inoltre, mantenendo l'aumento del limite massimo di contribuzione di cui all'articolo 3 capoverso 3 sarà possibile prelevare contributi sulla parte di salario corrispondente a due volte e mezzo il guadagno assicurato determinante per l'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni (attualmente da 106 800 a 267 000 franchi). Il provvedimento – introdotto con la revisione del 1995 – prevedeva un'aliquota dell'1 per cento, successivamente aumentata al 2 per cento dal programma di stabilizzazione del 19 marzo 1999.

B. L'indennità di disoccupazione

Il disegno propone due modifiche: il periodo minimo di contribuzione che dà diritto all'indennità è portato a dodici mesi rispetto ai sei attuali (art. 13 cpv. 1) e la durata dell'indennità è ridotta da 520 (due anni) a 400 giorni (diciotto mesi). I lavoratori anziani e i beneficiari di rendite AI e AINF avranno tuttavia ancora diritto allo stesso numero di indennità, purché abbiano versato i contributi per almeno 18 mesi (art. 27). Grazie a questi provvedimenti, nonché all'accresciuta efficienza nell'ambito degli URC e dei PML, l'assicurazione realizzerà risparmi, cosicché l'aliquota di contribuzione potrà essere ricondotta al 2,0 per cento.

L'aumento del periodo minimo di contribuzione è necessario anche per motivi legati agli accordi bilaterali, poiché altrimenti la Svizzera sarebbe obbligata a versare indennità di disoccupazione a cittadini dell'UE prima che lo siano i rispettivi Stati, con conseguenti perdite finanziarie per la nostra assicurazione.

Dalle analisi condotte, risulta inoltre che l'aumento del periodo minimo di contribuzione concerne soprattutto gli assicurati di età inferiore ai 30 anni, per i quali è generalmente più facile trovare un nuovo impiego. La durata di riscossione non sarà inoltre ridotta per gli assicurati anziani né per quelli che percepiscono rendite AI o AINF. Inoltre, l'aumento del periodo di contribuzione e la riduzione della durata del diritto alle indennità sono indispensabili per ricondurre l'aliquota al 2 per cento mantenendo entro limiti moderati i contributi della Confederazione e dei Cantoni senza rinunciare all'attuale standard delle prestazioni. Da ultimo, questi provvedimenti sono giustificati anche dal fatto che la reintegrazione è più rapida e durevole grazie al servizio di collocamento più professionale offerto dagli URC e al rafforzamento dei PML.

1.2.2 Altri importanti elementi del disegno

1.2.2.1 Computo dell'indennità di partenza (art. 11a)

In caso di indennità di partenza di una certa entità, il versamento dell'indennità di disoccupazione è differito.

1.2.2.2 Presa a carico di un terzo dei premi dell'assicurazione contro gli infortuni non professionali (art. 22a)

L'assicurazione prende a carico un terzo dei premi dell'assicurazione contro gli infortuni non professionali.

1.2.2.3 Prevenzione degli abusi in caso di guadagno intermedio (art. 24)

L'obiettivo è di impedire che le pratiche di dumping salariale fondate sul licenziamento di lavoratori e la successiva riassunzione a salari più bassi possano ripercuotersi sull'assicurazione.

1.2.2.4 Distinzione fra maternità e malattia/infortunio in relazione al diritto alle indennità in caso di capacità lavorativa inesistente o ridotta (art. 28)

Con questa nuova disposizione, le puerpere potranno percepire sino a 40 indennità giornaliera in caso di capacità lavorativa ridotta o inesistente anche se avranno già beneficiato di indennità prima del parto (al massimo 44) per malattia, infortunio o gravidanza.

1.2.2.5 Indennità giornaliera unica (art. 59b)

Abolendo l'indennità giornaliera speciale si vuole porre fine alla consuetudine – sbagliata – di esaurire le indennità «ordinarie» – percepite per un periodo più o meno lungo a dipendenza dell'età dell'assicurato – prima di applicare i provvedimenti inerenti al mercato del lavoro. L'unificazione consente inoltre di sgravare l'amministrazione.

1.2.2.6 Procedura in caso di domanda di provvedimenti inerenti al mercato del lavoro (art. 59c)

La disposizione disciplina più chiaramente la ripartizione di competenze fra la Confederazione e i Cantoni.

1.2.3 Proposte di revisione respinte

Durante i lavori di revisione sono state esaminate le seguenti problematiche, cui non è tuttavia stato dato seguito:

1.2.3.1 Assicurazione obbligatoria e assicurazione complementare facoltativa

Secondo le ricerche e le esperienze all'estero, le assicurazioni facoltative in questo ambito comportano premi elevati al punto tale da poter essere sopportati soltanto dai lavoratori che praticamente non sono confrontati con i pericoli della disoccupazione. Questa fascia di potenziali contribuenti eviterà pertanto di assicurarsi, determinando un'ulteriore maggiorazione dei premi per le categorie più a rischio. Di conseguenza, è assai probabile che anche questi decidano di non assicurarsi. In caso di disoccupazione congiunturale, vi sarebbe inoltre un rischio collettivo che sarebbe difficile da differenziare rispetto agli altri rischi coperti dalle assicurazioni private. Dal canto loro, gli assicuratori privati interrogati al proposito si sono detti poco interessati a integrare fra i loro prodotti una polizza in questo ambito. Se lo Stato dovesse decidere di offrire anche questo tipo di assicurazione incontrerebbe gli stessi problemi, oltre a gravose difficoltà d'esecuzione. Sarebbero inoltre particolarmente problematiche sia la ripartizione dell'onere dei premi fra i datori di lavoro e i lavoratori (art. 114 cpv. 3 Cost.) sia la riscossione dei premi da parte degli organi dell'AVS.

1.2.3.2 Assicurazione per le persone esercitanti un'attività lucrativa indipendente

Il problema è analogo a quello per l'assicurazione complementare facoltativa: anche per le persone esercitanti un'attività lucrativa indipendente il rischio non può praticamente essere assicurato, poiché le assicurazioni non sono in grado di adempiere i presupposti tecnici richiesti. È quanto risulta anche da una perizia ordinata dalla commissione peritale³. Il nuovo articolo 9a si prefigge comunque di promuovere ulteriormente l'attività indipendente prolungando i termini quadro a quattro anni per meglio tenere conto dei maggiori rischi assunti dalle persone esercitanti un'attività indipendente.

1.2.3.3 Assistenza ai disoccupati

Il sistema svizzero ha sempre operato una netta distinzione fra l'AD, fondata sul principio di assicurazione, e l'assistenza, che considera invece la situazione specifica del singolo (principio del bisogno). In un primo tempo l'AD copre la perdita di guadagno e si adopera per una rapida e durevole reintegrazione dei senza lavoro. In un secondo tempo interviene l'assistenza pubblica, finanziata dai Cantoni e dai Comuni. Questa separazione non è affatto contestata ed è sempre stata confermata dalle vostre Camere in occasione delle precedenti revisioni. L'obiettivo principale dell'assicurazione contro la disoccupazione è di compensare (al 70 o all'80%) la perdita di guadagno dei senza lavoro per un periodo limitato e non di prenderli a carico a lungo termine se questi non acquisiscono il diritto a nuove indennità. Ovviamente una nuova normativa in tal senso comporterebbe oneri supplementari per l'assicurazione.

³ Widmer, R. e Schmid, H. (1999): *Arbeitslosenversicherung für Selbständigerwerbende?* Perizia commissionata dalla Direzione del lavoro del Segretariato di Stato dell'economia. Forschungsinstitut für Arbeit, Università di San Gallo.

1.2.3.4

Prepensionamento finanziato dall'AD

Sulla base del nuovo articolo 65a emanato nell'ambito della revisione del 1995 è stata elaborata un'ordinanza con validità limitata relativa al promovimento del prepensionamento. L'esperimento ha tuttavia dato scarsi risultati ed è pertanto stato abbandonato. D'altro canto, l'assicurazione offre già oggi nella giusta misura agevolazioni per i disoccupati più anziani. Un'ulteriore innovazione in questo senso comporterebbe nuovi oneri. Da ultimo, non spetta all'assicurazione contro la disoccupazione disciplinare le questioni inerenti al prepensionamento.

1.2.3.5

Soppressione delle indennità per lavoro ridotto e delle indennità per intemperie

Questi due strumenti si prefiggono di prevenire la disoccupazione in caso di perdite di lavoro riconducibile all'andamento congiunturale o alle condizioni meteorologiche. Nell'ambito della revisione del 1995 è stata presa in esame un'eventuale soppressione. Al termine del dibattito le vostre Camere hanno tuttavia deciso di mantenere lo statu quo. Inoltre non è scientificamente dimostrato che le aziende interessate non sarebbero indotte a ricorrere maggiormente ai licenziamenti, cosicché i risparmi sarebbero assorbiti dai costi dovuti a un nuovo aumento della disoccupazione. Sulla base di queste considerazioni, la commissione peritale non ha approfondito la questione. È stata parimenti mantenuta l'indennità per perdite di clienti dovute a condizioni meteorologiche, che persegue un obiettivo analogo a quello delle indennità per lavoro ridotto e per intemperie. Sino ad oggi questo strumento, ideato per le situazioni in cui non entrano in linea di conto gli altri due tipi di indennità, è stato applicato solo in rari casi. Ciononostante, in determinate circostanze potrebbe rivelarsi importante per preservare posti di lavoro nel settore del turismo.

1.2.3.6

Differenziazione dei premi in funzione del rischio

Ovviamente, i datori di lavoro e i lavoratori sono più disposti a sciogliere il rapporto di impiego di quanto non farebbero se dovessero assumere integralmente le conseguenze finanziarie del licenziamento (effetto perverso dell'assicurazione). Ne risulta che i costi della disoccupazione sono sopportati da chi opta per una situazione lavorativa più stabile. Una perizia⁴ ha evidenziato che questi sussidi trasversali sono dovuti più ai datori di lavoro – oltre che ai problemi strutturali dell'economia – che ai lavoratori. Prevedere una differenziazione dei premi in funzione dei rischi per i soli datori di lavoro richiederebbe tuttavia una modifica costituzionale. Inoltre l'attuazione sarebbe più laboriosa e più cara non da ultimo perché l'AVS non potrebbe più incassare i contributi dell'AD, dal momento che non opera alcuna distinzione all'interno dei settori e delle professioni. In futuro, la Direzione del lavoro del Seco appronterà tuttavia un sistema di verifica per determinare i flussi fra i vari settori,

⁴ Sheldon, G. (2000): *Risikoabhängige Prämien bei der Arbeitslosenversicherung*. Perizia commissionata dalla Direzione del lavoro del Segretariato di Stato dell'economia. Forschungsstelle für Arbeitsmarkt- und Industrieökonomik (FAD), Basilea.

allo scopo di definire i provvedimenti da adottare e favorire, grazie alla pubblicità data a tali pratiche, un cambiamento di comportamento.

1.2.3.7 Riduzione dell'importo dell'indennità giornaliera

Una riduzione dell'indennità giornaliera è stata presa in considerazione. La commissione peritale ha tuttavia rinunciato alla proposta argomentando che già nel 1997 il popolo ha respinto una diminuzione del 2 per cento. Benché rispetto ad altri Paesi le quote applicate dalla Svizzera appaiano relativamente elevate, è difficile operare un vero e proprio confronto dal momento che all'estero le indennità sono spesso al netto delle imposte e dei premi per le assicurazioni malattia.

1.2.3.8 Computo del reddito familiare

Il fatto di tenere conto del reddito familiare minerebbe gravemente il principio di assicurazione. Inoltre, la parificazione delle coppie con doppio reddito a quelle con reddito unico avrebbe senso soltanto se fosse estesa a tutte le forme di convivenza, operazione assai problematica con l'attuale diritto civile. Da ultimo ne risulterebbe gravata anche l'esecuzione.

1.2.3.9 Indennità giornaliere decrescenti

Non è scientificamente provato che l'introduzione di indennità decrescenti indurrebbe gli assicurati a modificare il loro comportamento. Sarebbero penalizzati soprattutto i disoccupati di lunga durata, con un conseguente aumento dei casi a carico dell'assistenza. Inoltre aumenterebbero sensibilmente i costi legati all'informatica. Non dobbiamo dimenticare che le indennità di disoccupazione apparentemente elevate in Svizzera sono controbilanciate dalla pressione esercitata sui disoccupati dal vigente sistema di collocamento, di reintegrazione e di controllo nonché da severe sanzioni. Per questi motivi, non ci pare indicato esercitare un'ulteriore pressione mediante una decurtazione delle rendite.

1.2.3.10 Prolungamento del termine d'attesa

Un prolungamento del termine d'attesa sarebbe contrario agli impegni che la Svizzera ha assunto ratificando il 17 ottobre 1998 la convenzione n. 168 dell'OIL concernente la promozione dell'impiego e la protezione contro la disoccupazione. Un'eventuale denuncia dovrebbe essere depositata entro il 18 ottobre 2001 per il 17 ottobre 2002. Il documento fissa il termine d'attesa massimo a 7 giorni solari, ossia a 5 giorni lavorativi (indennità giornaliera), conformemente a quanto previsto anche dalla nostra normativa interna. Una modifica in questo senso sarebbe inoltre osteggiata da considerazioni di politica sociale: nell'emanare la disposizione vigente, il legislatore si era di fatto fondato sul concetto di «previdenza finanziaria minima» che si può ragionevolmente esigere dal lavoratore. Tale principio non sarebbe cer-

tamente più adempito con un termine di 30 giorni. Di norma, il disoccupato medio dispone di riserve finanziarie esigue, cosicché sarebbe obbligato a rivolgersi all'assistenza con conseguenti aumenti di costi per quest'ultima. Infine aumenterebbero anche gli oneri amministrativi.

1.2.3.11 Inasprimento della definizione di adeguatezza

La commissione peritale valuta essenzialmente buona la vigente normativa che, nel confronto internazionale, risulta abbastanza severa. I problemi riscontrati non risiedono di fatto nella legge ma piuttosto nelle diverse applicazioni cantonali, soprattutto da parte delle autorità giudiziarie. Questa conseguenza del federalismo non può tuttavia essere corretta a livello di legge, ma tutt'al più nell'ambito della funzione di sorveglianza. A tal fine occorrerebbe che, più sovente, gli uffici di compensazione impugnino le decisioni sbagliate dei tribunali cantonali dinnanzi al Tribunale federale delle assicurazioni.

1.2.3.12 Provvedimenti speciali a favore delle regioni particolarmente colpite dalla disoccupazione

A questo proposito è stata esaminata la possibilità di intervenire su due fronti: un potenziamento dei provvedimenti inerenti al mercato del lavoro e un prolungamento del diritto all'indennità da 400 a 520 giorni. I problemi d'esecuzione che ne scaturiscono sono tuttavia complessi, poiché sarebbe difficile definire le regioni interessate e le situazioni eccezionali in modo tale da non dover estendere l'applicazione a tutte o alla maggior parte di esse. Inoltre, le regioni in cui è articolato il mercato del lavoro non corrispondono con i confini cantonali, ciò che complicherebbe ulteriormente l'esecuzione di un simile provvedimento. Da ultimo, non è detto che vi sia corrispondenza fra domicilio e regione economica.

Per il futuro, la Direzione del lavoro del Seco appronterà tuttavia un sistema di verifica al fine di determinare quali sono le regioni confrontate con una situazione occupazionale peggiore alla media, cosicché sarà possibile adottare provvedimenti adeguati.

1.2.3.13 Sostituzione delle indennità giornaliere mediante indennità mensili

Dall'esame condotto a questo proposito è risultato che l'introduzione di un'indennità mensile non risolverebbe i problemi amministrativi legati al sistema attuale.

1.2.3.14 Indennità giornaliera fra i periodi di servizio militare

Secondo la commissione peritale, occorre assolutamente attenersi alla prassi attuale – peraltro confermata anche dal Tribunale federale delle assicurazioni – secondo cui fra due periodi di servizio militare non vi è idoneità al collocamento. Non spetta

all'AD coprire la perdita di guadagno dei militari, ma è piuttosto compito del Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport (DDPS) trovare una soluzione adeguata. Una modifica in questo senso determinerebbe inoltre un importante aumento dei costi a carico dell'AD e la obbligherebbe a coprire la perdita di guadagno di altre categorie di persone, ad esempio degli studenti che non trovano lavoro fra un semestre e l'altro. Ne conseguirebbe un nuovo incremento delle spese. Nella nostra risposta alla mozione CET del 9 maggio 2000 ci siamo impegnati a risolvere il problema. Riteniamo tuttavia che la soluzione non sia da ricercare nell'ambito dell'assicurazione contro la disoccupazione, bensì – ad esempio – in occasione della revisione dell'ordinamento in materia di perdita di guadagno.

1.2.3.15 Modifica dell'attuale struttura d'esecuzione

Gli strumenti introdotti con la revisione del 1995 (uffici regionali di collocamento e provvedimenti inerenti al mercato del lavoro) hanno dato buoni risultati e saranno essenzialmente mantenuti nella forma attuale. La cosiddetta «revisione tecnica» della LADI – entrata in vigore il 1° gennaio 2001 – ne ha ulteriormente rafforzato l'efficacia per quanto concerne il campo d'applicazione. Gli studi condotti nell'ambito della revisione tecnica hanno inoltre evidenziato inequivocabilmente che la coesistenza di casse private e pubbliche ha effetti positivi. La commissione peritale condivide tale conclusione.

1.2.3.16 Separazione fra l'assicurazione nella LADI e il promovimento del lavoro in una nuova legge sul promovimento del lavoro

La LADI disciplina sia questioni di tecnica delle assicurazioni sia il collocamento e i provvedimenti inerenti al mercato del lavoro. Questi ultimi, in particolare il collocamento, sono retti anche dalla relativa legge (legge sul collocamento, LC). È pertanto stata esaminata attentamente la possibilità di disciplinare le questioni di tecnica delle assicurazioni nell'ambito della LADI e di riunire le altre disposizioni in una nuova legge sul promovimento del lavoro (LPL), prevedendo nel contempo due diversi tipi di finanziamento (LADI mediante prelievo percentuale, LPL mediante fondi pubblici). Siffatta separazione sarebbe tuttavia assai complicata e poco pertinente, dal momento che la normativa attuale concilia al meglio gli aspetti legati alla perdita di guadagno con l'obiettivo di una rapida reintegrazione. Inoltre, il disegno prevede una partecipazione all'AD anche da parte dell'ente pubblico, rendendo pertanto la separazione inopportuna anche da questo punto di vista.

1.2.3.17 Potenziamento, a scopo di prevenzione, dei provvedimenti inerenti al mercato del lavoro

Siamo consapevoli che una prevenzione efficace rappresenti il miglior strumento per combattere la disoccupazione. Già oggi, le persone minacciate da un pericolo imminente – ossia cui è già stato notificato il licenziamento – possono avvalersi di servizi

nell'ambito del collocamento/della consulenza nonché di provvedimenti inerenti al mercato del lavoro (prevenzione durante il termine di licenziamento allo scopo di prevenire la disoccupazione). Inoltre la revisione della LADI approvata il 23 giugno 2000 ha aumentato l'efficienza nell'esecuzione dell'assicurazione, cosicché gli strumenti di prevenzione sono impiegati tempestivamente in caso di minaccia imminente.

Data la rapida evoluzione delle esigenze in materia di qualifiche professionali sul mercato del lavoro, ci si chiede sempre più sovente se non sia il caso di offrire provvedimenti di prevenzione (in particolare nel settore della formazione) per tutti i lavoratori assicurati o perlomeno per determinati gruppi a rischio (prevenzione generale).

Nell'ambito della presente revisione abbiamo rinunciato a potenziare l'assicurazione contro la disoccupazione ai fini della prevenzione generale per i seguenti motivi:

Una prevenzione generale efficace dovrebbe comprendere i più svariati settori della politica in materia di formazione e di stranieri. Da questo punto di vista, la prevenzione generale è un compito trasversale che deve essere assunto da diverse autorità federali e cantonali. Nel messaggio del 6 settembre 2000 relativo a una nuova legge sulla formazione professionale e nel nostro rapporto pubblicato il 18 settembre («Elementi di riflessione di una politica federale in materia di perfezionamento») è illustrata la nostra strategia nel settore del perfezionamento. È nostra intenzione proseguire nella direzione indicata nei due documenti e trattare la tematica del perfezionamento nell'ambito della revisione della legge sulla formazione professionale. Prima di adottare ulteriori provvedimenti, occorre attendere che le proposte formulate nell'ambito della revisione siano adottate, applicate e valutate.

Per l'assicurazione contro la disoccupazione, l'estensione degli strumenti di prevenzione a persone che presentano diversi fattori di rischio ma che *non* sono minacciate da disoccupazione imminente comporterebbe compiti supplementari nel settore della formazione e della politica degli stranieri. Dal momento che ne conseguirebbe un aumento degli oneri, riteniamo poco opportuno sancire il principio della prevenzione generale della disoccupazione dato il ridotto margine di manovra esistente sul fronte sia delle prestazioni sia del finanziamento.

Da ultimo, secondo l'articolo 35 del disegno di legge sulla formazione professionale i Cantoni devono provvedere a un'offerta di corsi di formazione professionale continua conforme alla necessità. Spetta pertanto a questi ultimi contribuire a prevenire la disoccupazione mediante adeguati provvedimenti, segnatamente nel settore della formazione o della politica degli stranieri. Nell'ambito della revisione del 1995 i Cantoni sono stati ampiamente sgravati – a scapito del Fondo LADI – dai costi per il collocamento professionale e per i provvedimenti inerenti al mercato del lavoro. Un ulteriore trasferimento di oneri dai Cantoni verso l'assicurazione contro la disoccupazione non è pertanto giustificato.

Promuovendo la cooperazione interistituzionale (nuovo art. 85f), la presente revisione contribuisce comunque a migliorare l'adempimento di questo compito trasversale nell'interesse dell'assicurazione contro la disoccupazione.

1.2.3.18 Limitazione dei diritti all'assicurazione contro la disoccupazione per richiedenti l'asilo e persone bisognose di protezione

Lo scopo della permanenza in Svizzera dei richiedenti l'asilo e delle persone bisognose di protezione differisce fundamentalmente dagli obiettivi della legge sull'assicurazione contro la disoccupazione, che si prefigge una rapida e durevole reintegrazione del disoccupato nel mercato del lavoro. È pertanto stata esaminata la proposta di prolungare il periodo minimo di contribuzione a 24 mesi nonché di escludere questa categoria di persone dall'assicurazione per un periodo limitato. Il prolungamento del periodo minimo di contribuzione violerebbe il divieto di discriminazione sancito dalla Costituzione federale e dalla Convenzione n. 168 dell'OIL concernente la promozione dell'impiego e la protezione contro la disoccupazione. Un'esclusione limitata nel tempo dall'assicurazione comporterebbe invece un aumento dell'onere amministrativo delle autorità del mercato del lavoro e delle casse di compensazione dell'AVS preposte alla riscossione dei contributi dell'AD, cosicché i risparmi consentiti dal provvedimento sarebbero ampiamente assorbiti dalle maggiori uscite. La commissione peritale rinuncia pertanto a provvedimenti volti a limitare il diritto all'assicurazione contro la disoccupazione per richiedenti l'asilo e persone bisognose di protezione.

1.2.3.19 Esenzione dall'adempimento del periodo di contribuzione

Nell'avamprogetto relativo alla legge federale su provvedimenti per eliminare svantaggi esistenti nei confronti dei disabili inviato in consultazione il 5 giugno 2000 si è proposto di estendere il campo d'applicazione dell'articolo 13 capoverso 2^{bis} LADI affinché l'assistenza a familiari che beneficino di un'indennità per grandi invalidi sia equiparata al lavoro educativo. Quale alternativa si è altresì accennato alla possibilità di interpretare più ampiamente l'articolo 14 capoverso 2 LADI (esenzione dall'adempimento del periodo di contribuzione). Per motivi di trasparenza e di certezza del diritto, le cerchie consultate hanno optato per la prima soluzione, ossia per una revisione dell'articolo 13 capoverso 2^{bis} LADI, decidendo che i relativi lavori dovevano essere intrapresi nell'ambito della revisione LADI 2003 e non nell'ambito della legge sulla parità di diritti per i disabili (cfr. messaggio dell'11 dicembre 2000 relativo alla legge sulla parità di diritti per i disabili, n. 4.4.6).

Con la revisione LADI 2003 si propone di abrogare l'articolo 13 capoverso 2^{bis} LADI conformemente a quanto postulato dalla mozione Baumann e di introdurre una norma concettualmente nuova nell'articolo 9b LADI. Di conseguenza, il tempo dedicato all'educazione dei propri figli non è più considerato in quanto periodo di contribuzione, ma dà diritto ad un prolungamento di due anni del termine quadro. In tal modo si impedisce che gli assicurati perdano i diritti acquisiti al momento della nascita di un figlio.

Si è tuttavia rinunciato a emanare una norma analoga per le persone che si dedicano all'assistenza di familiari bisognosi di cure poiché, secondo la nuova concezione, riprendere l'attività lucrativa al termine del lavoro educativo implica un cambiamento pianificabile di statuto. La cura di familiari disabili non rientra pertanto in

questo caso poiché la decisione di cambiare statuto non dipende unicamente dalla disponibilità dell'assicurato.

Dall'analisi effettuata risulta tuttavia che la copertura sociale prevista dall'articolo 14 capoverso 2 LADI è sufficiente. Già oggi, le persone obbligate a riprendere un'attività lucrativa per motivi legati all'invalidità o alla morte del coniuge o alla soppressione di una rendita di invalidità (percepita direttamente o dalla persona assistita) sono di fatto esentate dal periodo di contribuzione. In particolare, hanno diritto sia alle indennità di disoccupazione sia alle altre prestazioni previste dalla LADI, ossia in particolare alla consulenza degli URC e alla partecipazione a provvedimenti inerenti al mercato del lavoro. Va inoltre rilevato che la nozione di «motivi analoghi» di cui all'articolo 14 capoverso 2 LADI può essere interpretata in senso lato, consentendo pertanto di applicare la disposizione a svariate fattispecie.

Da ultimo, le esigenze in materia di trasparenza e di certezza del diritto emerse nell'ambito della consultazione relativa alla legge sulla parità di diritti per i disabili per quanto concerne l'articolo 14 capoverso 2 LADI potranno essere soddisfatte nell'ambito dell'adeguamento dell'ordinanza sull'assicurazione contro la disoccupazione (OADI) in seguito alla modifica della relativa legge.

1.3 Risultati della procedura preliminare

1.3.1 Mozione 98.3525 (Risanamento dell'assicurazione contro la disoccupazione)

Adottando la mozione 98.3525, il Parlamento ha fissato lo scadenzario dei lavori di revisione e taluni punti ad essa relativi.

a) Testo della mozione del 6 novembre 1998 (senza motivazione)

Il Consiglio federale presenta entro l'inverno del 2000 un disegno di revisione per risanare l'assicurazione contro la disoccupazione, in modo che sia possibile prelevare soltanto il 2 per cento di contributi salariali e i Cantoni e la Confederazione non debbano più effettuare pagamenti all'assicurazione contro la disoccupazione.

b) Parere del Consiglio federale

Il programma di stabilizzazione 1998 prevede il mantenimento temporaneo del terzo punto percentuale di contributi salariali (compreso il limite di contribuzione aumentato) e l'aumento del limite di contribuzione a cui si applica un secondo punto percentuale di contributi salariali, fino alla fine del 2003.

Richiedere la soppressione di qualsiasi pagamento all'AD da parte dei Cantoni e della Confederazione presuppone, da un lato, l'abbandono del contributo non rimborsabile della Confederazione (5% delle spese dell'AD) e, dall'altro, l'equilibrio dei conti dell'AD (in modo che non presentino più un deficit e che pertanto non occorran più prestiti da parte degli enti pubblici per coprire tale deficit).

Il DFE ha elaborato lo scadenzario della prossima ampia revisione della legge sull'assicurazione contro la disoccupazione (LADI). Tale scadenzario prevede, come richiede la mozione, di presentare al Parlamento un disegno di revisione nell'inverno del 2000. Se i dibattiti parlamentari non andranno troppo per le lunghe, la nuova

legge e la relativa ordinanza, adeguata di conseguenza, potrebbero entrare in vigore il 1° gennaio 2003, sostituendo così le misure temporanee e straordinarie di finanziamento contenute nel programma di stabilizzazione 1998.

Nell'ambito di questa ampia revisione si dovranno, fra l'altro, prendere decisioni relative alle prestazioni e al finanziamento dell'AD. A tale proposito verrà anche esaminata la variante che prevede un'aliquota di contribuzione del 2 per cento per un numero determinato di disoccupati. Il nostro Consiglio non può però impegnarsi per un'aliquota che sarebbe indipendente dal numero dei disoccupati. Un'aliquota di contribuzione fissata indipendentemente dal numero dei disoccupati avrebbe quale conseguenza che le prestazioni dovrebbero essere diminuite in caso di aumento della disoccupazione, a dispetto del fatto che proprio durante una fase di recessione l'assicurazione contro la disoccupazione deve intervenire efficacemente.

Abbiamo proposto di trasformare la mozione in postulato. Ciò nonostante è stata accolta da entrambe le Camere sotto forma di mozione.

1.3.2 Procedura preliminare

1.3.2.1 Obiettivi della revisione

La revisione si prefigge di:

- sostituire il sistema straordinario di finanziamento del debito mediante un sistema che non venga influenzato dall'andamento congiunturale;
- tenere conto degli effetti degli accordi bilaterali fra la Svizzera e l'UE;
- esaminare gli attuali strumenti dell'assicurazione e vagliare nuove soluzioni;
- migliorare la sistematica della legge, aumentandone nel contempo trasparenza e coerenza;
- ottimizzare il servizio professionale di collocamento e l'attuazione di provvedimenti inerenti al mercato del lavoro;
- adeguare la durata delle prestazioni tenendo conto delle migliori prestazioni di integrazione;
- mantenere l'importo delle prestazioni e
- migliorare le questioni relative all'esecuzione.

1.3.2.2 Commissione peritale / Commissione di sorveglianza

Il disegno di revisione è stato elaborato con l'assistenza e la consulenza di una commissione peritale composta di rappresentanti della Conferenza dei direttori cantonali dell'economia pubblica, dell'Associazione degli uffici svizzeri del lavoro, delle casse di disoccupazione pubbliche e private, delle parti sociali, degli ambienti scientifici, dell'Amministrazione federale delle finanze, dell'Ufficio federale delle assicurazioni sociali e della Direzione del lavoro del Seco.

La commissione di sorveglianza del fondo di compensazione ha anch'essa preso parte al dibattito.

1.3.2.3

Divergenze rispetto alla mozione

Diversamente da quanto chiesto dalla mozione, il presente disegno prevede, da una parte, che la Confederazione e i Cantoni partecipino al finanziamento dell'assicurazione e, dall'altra, che sia mantenuto l'aumento del limite di contribuzione a cui si applica un contributo salariale dell'1 per cento.

a) Partecipazione di Confederazione e Cantoni al finanziamento dell'AD

Le parti sociali rappresentate in seno alla commissione peritale si sono dette contrarie al fatto che l'assicurazione debba finanziare da sola compiti in gran parte assunti dalla Confederazione e dai Cantoni prima della revisione del 1995 (servizio pubblico di collocamento, provvedimenti inerenti al mercato del lavoro). I Cantoni hanno inoltre sempre partecipato ai costi dei provvedimenti inerenti al mercato del lavoro (PML).

Nel quadro dell'istituzione degli uffici regionali di collocamento (URC) e del potenziamento dei PML in seguito alla revisione del 1995, l'assicurazione ha finanziato completamente i costi degli URC e gran parte dei costi dei PML, al fine di consentire l'adozione di misure contro l'elevato tasso di disoccupazione.

I Cantoni hanno inoltre beneficiato di uno sgravio finanziario in seguito alla revisione del 1995, poiché il prolungamento della durata delle prestazioni e le migliori possibilità di reintegrazione in seguito all'istituzione di una struttura di collocamento più professionale e al potenziamento dei PML hanno comportato una diminuzione dei casi a carico dell'assistenza. Anche per questo motivo, un aumento contenuto della loro partecipazione ai costi dell'assicurazione è giustificato (cfr. anche n. 3.1.2.3).

Se si vuole dotare l'assicurazione di un nuovo regime di finanziamento prevedibile ed equilibrato sull'insieme di un ciclo congiunturale, mantenendo in una certa misura il livello di prestazioni dell'assicurazione nonostante il ritorno a un tasso di contribuzione del 2 per cento, accompagnato da un prolungamento ragionevole del periodo di contribuzione e da una riduzione, pure moderata, della durata d'indennità, è indispensabile che Confederazione e Cantoni partecipino ai costi dell'assicurazione inerenti agli URC e ai PML.

Il presente disegno di revisione prevede di conseguenza di sostituire i contributi non rimborsabili finora richiesti alla Confederazione in circostanze straordinarie (1999: 246 milioni di franchi) e la partecipazione dei Cantoni ai costi dei PML (1999: 75 milioni di franchi) mediante il versamento di un sussidio annuale fisso della Confederazione e dei Cantoni all'assicurazione.

b) Mantenimento dell'aumento del limite di contribuzione con un'aliquota dell'1 per cento

La partecipazione fissa della Confederazione e dei Cantoni non sarà sufficiente per assicurare il mantenimento del livello di prestazioni, pur tenendo conto di un prolungamento ragionevole del periodo di contribuzione e di una riduzione, anch'essa moderata, della durata d'indennità. È quindi indispensabile mantenere l'aumento del limite di contribuzione a cui si applica un'aliquota dell'uno per cento se non si vuole ridurre ulteriormente le prestazioni, un provvedimento che non avrebbe sicuramente alcuna probabilità di successo in una votazione popolare (cfr. risultati della consultazione, n. 1.3.3.2).

c) Conseguenze nel caso in cui si rispettasse il tenore della mozione

Le soluzioni proposte nel presente disegno di revisione sono le uniche in grado di garantire un finanziamento equilibrato dell'AD. Rinunciare, come richiede la mozione, alla partecipazione finanziaria dei Cantoni e della Confederazione nonché all'aumento del limite di contribuzione con un'aliquota dell'1 per cento comporterebbe una perdita di reddito pari a 535 milioni di franchi all'anno (cfr. n. 3.1.2.1). Tali perdite di reddito metterebbero seriamente in pericolo l'equilibrio finanziario a lungo termine dell'assicurazione e dovrebbero per forza essere compensate mediante ulteriori riduzioni delle prestazioni.

Perdite di reddito	milioni di franchi
– Partecipazione di Confederazione e Cantoni	400
– Mantenimento dell'aumento del limite di contribuzione con un contributo dell'1%	135
Totale	535

Compensazione delle perdite di reddito (possibili risparmi supplementari rispetto al disegno)	milioni di franchi
a. ID: diritto massimo a 300 indennità giornaliera (per un periodo minimo di contribuzione di dodici mesi)	276
b. ID: periodo minimo di contribuzione di 18 mesi (per un diritto massimo di 400 indennità giornaliera)	458
c. ID: termine di attesa generale di un mese	173
d. Soppressione degli URC, dei servizi LPML e degli uffici cantonali (risparmio delle spese amministrative)	362
e. Soppressione dei servizi LPML e dei provvedimenti inerenti al mercato del lavoro (PML) (risparmio delle spese amministrative e di progetto)	463

Nessuna di queste misure di risparmio basterebbe da sola a compensare la perdita di reddito di 535 milioni di franchi. Occorrerebbe pertanto combinarne diverse. Inoltre le misure menzionate nelle lettere d) ed e) non sarebbero vere e proprie misure di risparmio poiché, se questi organi d'esecuzione fossero soppressi, il rapido reinserimento diventerebbe più difficile, i disoccupati resterebbero più a lungo senza lavoro e incorrerebbero maggiori rischi di entrare in disoccupazione, il che aumenterebbe di nuovo il tasso di disoccupazione e quindi le spese ad esso connesse⁵.

⁵ Questa analisi è confermata dai risultati dello studio di valutazione degli URC (Imboden, C., Egger, M. et al. (1999): *Etude d'évaluation des ORP. Rapport final*. Pubblicazioni UFSEL. Contributions à la politique du marché du travail n. 14 [d, f]) e dei provvedimenti inerenti al mercato del lavoro (Egger, M., Birchler, U. et al. (2000) *Evaluation de la mise en œuvre des mesures de marché du travail. Rapport final*. Studio commissionato dalla Commissione di sorveglianza del fondo di compensazione dell'assicurazione contro la disoccupazione. Pubblicazioni Seco. Politique du marché du travail n. 8 [d, f]).

d) Conclusioni

Queste considerazioni mostrano che è impossibile dare completamente seguito alla mozione. Tuttavia, proponendo di assicurare la maggior parte del finanziamento di un'assicurazione che non venga influenzata dalla congiuntura mediante un contributo salariale del 2 per cento, il presente disegno ne tiene ampiamente conto. La mozione può quindi essere considerata adempiuta e tolta di ruolo.

1.3.3 Procedura di consultazione

1.3.3.1 Apertura

Con decisione del 18 settembre 2000, abbiamo incaricato il Dipartimento federale dell'economia di organizzare la procedura di consultazione sul presente disegno di revisione. Complessivamente 90 partecipanti sono stati invitati a esprimere il loro parere entro il 7 dicembre 2000.

1.3.3.2 Risultati

Sono 69 le risposte pervenute entro i termini stabiliti. Tenuto conto della brevità dei termini, i pareri giunti dopo l'11 dicembre 2000 non hanno potuto essere presi in considerazione (cfr. allegato 1; Elenco delle abbreviazioni dei partecipanti alla consultazione).

Aumento del limite di contribuzione (art. 3) / aliquota di contribuzione del 3 per cento (art. 4a)

Due Cantoni (BE, GR), i partiti politici PLR, PPD, UDC, PLS e le organizzazioni dei datori di lavoro chiedono la soppressione del cosiddetto aumento del limite di contribuzione. Il PS e le organizzazioni sindacali, invece, sono favorevoli al suo mantenimento a un'aliquota del 2 per cento. Taluni partiti politici e associazioni chiedono addirittura un aumento del limite di contribuzione al 3 per cento.

Il PS si oppone a un ritorno all'aliquota del 2 per cento prima della fine del 2003. L'UDC chiede invece che tale riduzione avvenga già alla fine del 2001, l'USAM alla fine del 2002. Taluni partiti e associazioni esigono il mantenimento definitivo del tasso al 3 per cento. Altri ancora ne auspicano una riduzione progressiva. Infine, alcuni preferirebbero adeguare l'aliquota di contribuzione e l'aumento del limite di contribuzione annualmente, a seconda dello stato delle riserve del fondo.

Le casse di compensazione dell'AVS (che riscuotono i contributi dell'AD) fanno notare che un adeguamento dell'aliquota di contribuzione dovrebbe avvenire soltanto all'inizio dell'anno, poiché una modifica di tutto il sistema nel corso dell'anno sarebbe troppo complesso.

Finanziamento (art. 90-90c)

Tutti i partecipanti alla consultazione adducono che questo nuovo modo di finanziamento sia fissato a troppo breve termine e che, pertanto, non si può prendere in considerazione un intero ciclo congiunturale. Due terzi dei Cantoni ritengono che una partecipazione dei Cantoni sia in contraddizione con le norme della Nuova pe-

requazione finanziaria; tuttavia, dato che già partecipano ai costi dei PML, non sarebbe realistico rinunciare a una loro partecipazione finanziaria. Essi sottolineano tuttavia il fatto che una partecipazione sarebbe giustificata soltanto nei periodi in cui le risorse del fondo e i contributi non siano più sufficienti a coprire le spese dell'assicurazione. Ritengono inoltre (così come il PS) che occorra prevedere un limite superiore di 10 miliardi per l'ammontare del patrimonio, cosicché vi sarebbero più mezzi a disposizione per i periodi di recessione. Tre Cantoni (UR, SZ, VD) e l'UDC sono addirittura contrari a una partecipazione finanziaria, adducendo che sarebbe anticostituzionale. Le organizzazioni sindacali chiedono invece una partecipazione dei Cantoni a tutte le spese degli URC e dei PML, quindi senza il limite superiore di 100 milioni di franchi. Altri chiedono che i contributi salariali siano adeguati ogni anno in funzione delle riserve del fondo, che possono variare da 5 a 10 miliardi di franchi.

Prolungamento del periodo di contribuzione (art. 13 cpv. 1)

Il prolungamento da sei a dodici mesi del periodo minimo di contribuzione è approvato da 38 partecipanti alla consultazione, cinque dei quali (SSfv, SBKV, Actl, Scul, NE) chiedono tuttavia un disciplinamento speciale per i casi particolari. Il Cantone di Vaud chiede inoltre che la Confederazione assuma le spese di assistenza supplementari che ne derivano. I Cantoni di Zurigo e di Svitto auspicano una graduazione del periodo di contribuzione e della durata d'indennità, il Cantone di Zugo vorrebbe che si mantenga almeno il periodo di contribuzione a sei mesi per le persone di età superiore a 50 anni. Cinque partecipanti (UDC, UPS, Ecos, USAM, GaS) ritengono che il periodo di contribuzione di 12 mesi sia troppo breve, mentre diciannove (LU, TG, GE, PS, PSDL, USS, FSSC, ErfAA, UCS, SEI, CGAS, SYNA, COFF, PCS, StZH, FCES, CCSit, FAE, CSDP) sono favorevoli al mantenimento di un periodo minimo di contribuzione di sei mesi. L'ADD chiede di fissare il periodo di contribuzione a sei mesi anche se l'assicurato non è in disoccupazione per la prima volta.

Riduzione della durata delle prestazioni (art. 27)

In tutto 46 partecipanti alla consultazione sono favorevoli a una riduzione della durata delle prestazioni; tuttavia i Cantoni di Neuchâtel e di Vaud lo sono a condizione che il Consiglio federale sia abilitato ad aumentare questa durata in caso di aggravamento della disoccupazione. Il Cantone di Vaud chiede inoltre che la Confederazione si faccia carico delle spese supplementari di assistenza che risultano dalla riduzione della durata delle prestazioni. Inoltre il PPD auspica, nel caso in cui il periodo di indennità fosse ridotto, che il Consiglio federale sia abilitato ad adeguare il limite superiore del periodo d'indennità in funzione della situazione economica e dell'età degli assicurati. Secondo il Cantone di Zurigo, i disoccupati dovrebbero avere diritto a 520 indennità giornaliere già a partire da 50 anni. Pur essendo favorevoli al mantenimento della durata attuale del periodo d'indennità, il Cantone di Zugo e le organizzazioni salariali (USS, ErfAA, SEI e SYNA) chiedono anch'essi che in caso di riduzione del periodo d'indennità, la deroga a favore dei disoccupati più anziani sia applicabile a partire dai 50 anni. Secondo l'ACD e la FSIH, tutte le persone che hanno compiuto i 55 anni e che hanno contribuito durante dodici mesi dovrebbero aver diritto a 520 indennità giornaliere. Sedici partecipanti alla consultazione (LU, ZG, SH, GE, CGAS, PS, PSDL, FSSC, Verdi, USS, ErfAA, SEI, SYNA, COFF, PCS, FCES) sono favorevoli al mantenimento del numero di 520 indennità giornaliere, ma il Cantone di Sciaffusa pone la condizione di una durata minima di contri-

buzione di dodici mesi. Sono favorevoli a una più ampia riduzione della durata delle prestazioni UDC, Ecos, USAM, UPS e GaS: l'UDC vuole fissare questo numero a 250 per tutti gli assicurati, Ecos, USAM e GaS a 260 per le persone di età inferiore ai 55 anni. USAM e GaS auspicano tuttavia che la durata di contribuzione sia fissata a 18 mesi, mentre l'UPS vorrebbe che la durata d'indennità sia graduata in funzione dell'età e del periodo di contribuzione.

Per quanto concerne la deroga a favore degli assicurati che si ritrovano disoccupati poco prima di aver raggiunto l'età in cui hanno diritto a una rendita AVS, 31 partecipanti sono favorevoli alla variante posta in consultazione, secondo cui il nostro Consiglio è abilitato ad aumentare di 120 unità il numero delle indennità giornaliera e a prolungare nel contempo di 24 mesi il termine quadro per la riscossione delle prestazioni. L'UDC e l'USAM sono favorevoli al mantenimento del disciplinamento attuale, in virtù del quale la durata d'indennità può essere prolungata di 120 giorni soltanto per gli assicurati che sono divenuti disoccupati durante gli ultimi due anni e mezzo precedenti il raggiungimento dell'età che dà diritto alla rendita AVS. Il PLR e l'UPS si oppongono a una deroga di questo tipo, poiché equivarrebbe al finanziamento di un pensionamento anticipato.

Periodo educativo (art. 9b e 14a)

Una piccola minoranza dei partecipanti alla consultazione preferisce la variante proposta nell'articolo 14a (14 Cantoni, il PS e 7 associazioni sono favorevoli, l'USS e il SEI vorrebbero cumulare le due varianti, la Conferenza svizzera delle delegate per la parità auspica il mantenimento del disciplinamento vigente, mentre gli altri pareri sostengono l'art. 9b): essi giustificano la loro posizione rilevando che questo disciplinamento risponde meglio all'obiettivo, importante per l'economia, di integrare nel mercato del lavoro le donne e la popolazione straniera residente in Svizzera.

I fautori dell'articolo 9b argomentano che questa disposizione risponde meglio ai principi e alle idee direttrici dell'AD, dato che possono beneficiarne soltanto le persone che hanno esercitato un'attività lucrativa in Svizzera provando in tal modo che sono in grado di essere assunte sul mercato del lavoro. Gli organismi consultati approvano l'abbandono della condizione relativa alle ristrettezze economiche, il che facilita il reinserimento sul mercato del lavoro degli assicurati che si sono dedicati a compiti educativi.

La maggioranza dei sindacati è favorevole all'adozione delle due varianti. Due organizzazioni respingono ambedue le varianti. Una piccola minoranza non vorrebbe cambiare alcunché, ossia vorrebbe mantenere l'articolo 13 capoverso 2^{bis} che il disegno propone di abrogare.

Prestazioni volontarie del datore di lavoro in caso di cessazione del rapporto di lavoro (art. 11a)

L'avamprogetto presentava due varianti. Tutti erano d'accordo sul fatto che occorre istituire una base legale. Due Cantoni (GE, NE) e alcune organizzazioni (PSdL-POP, USAM, FRSP, CGAS, PCS, FCES, CCSit) volevano rinunciare completamente a un computo. Una grande maggioranza dà la preferenza alla variante due perché è più facile da applicare e non impedisce ai datori di lavoro di versare prestazioni volontarie nelle classi di salario medie e inferiori.

Quattro Cantoni (BE, BL, VS, NE) propongono di fissare come limite superiore la metà del guadagno massimo assicurato.

Il PPD e l'USS chiedono che sia fissata una deroga per i casi in cui le prestazioni volontarie dei datori di lavoro siano attribuite alla previdenza professionale obbligatoria.

Assunzione di una parte dei premi dell'assicurazione contro gli infortuni non professionali (art. 22a cpv. 4)

La grande maggioranza dei Cantoni, i partiti borghesi (PLR, PPD e UDC) e le organizzazioni padronali si sono espressi a favore del mantenimento della soluzione attuale (proposta 1) e quindi sono contrari all'assunzione da parte del fondo di una parte (un terzo) dei premi dell'assicurazione contro gli infortuni non professionali. Sei Cantoni (ZH, BE, ZG, VD, NE e GE), l'INSAI e le organizzazioni di lavoratori optano per la seconda variante e quindi per una partecipazione del fondo.

I fautori della prima soluzione rimproverano alla seconda di non rispettare il principio di causalità. In considerazione dei costi supplementari che comporterebbe per il fondo (circa 32 milioni di franchi), ritengono ingiustificato un aumento generale in termini netti dell'indennità di disoccupazione, già relativamente elevata nel raffronto internazionale.

I fautori della seconda soluzione vorrebbero andare oltre e auspicano che la cassa assuma – come è la norma nella maggior parte delle imprese – almeno la metà dei premi dell'assicurazione contro gli infortuni non professionali: i disoccupati non devono essere doppiamente penalizzati pagando premi ancora più elevati dei lavoratori.

Indennità giornaliera in caso di capacità lavorativa temporaneamente inesistente o ridotta (art. 28)

I partecipanti alla consultazione hanno approvato quasi senza eccezione la separazione tra indennità giornaliera per malattia e maternità. Solo un Cantone (GR), un partito politico (UDC) e un'associazione (UPS) rifiutano il diritto alle indennità giornaliera dopo il parto.

La maggior parte delle cerchie consultate ritiene che le otto settimane seguenti il parto siano coperte con 40 indennità giornaliera. Un aumento di queste ultime da 34 a 44 per malattia è stato respinto da alcuni Cantoni e organizzazioni invocando il fatto che si tratterebbe di un aumento delle prestazioni. Altre organizzazioni volevano fissare a 40 indennità giornaliera anche le prestazioni per malattia.

Periodo di attesa per l'indennità in caso di riduzione dell'orario di lavoro o in caso di intemperie (art. 32 e 43)

La maggior parte dei pareri espressi è favorevole al mantenimento del sistema vigente (10 Cantoni e 4 associazioni sono per il mantenimento, il Cantone di Uri, il PLR, il PPD e 5 associazioni auspicano un nuovo disciplinamento). La partecipazione proporzionale proposta nel disegno è stata per lo più respinta, poiché complica inutilmente l'esecuzione e richiederebbe inoltre un elevato onere amministrativo. Si ritiene tuttavia importante mantenere una soglia sufficientemente elevata per l'apertura del diritto (in modo da evitare le interruzioni di lavoro molto brevi che sono facilmente oggetto di abusi).

Modifiche relative ai PML (art. 59-75)

Le modifiche proposte, segnatamente la sistematica più coerente del capitolo 6, sono per principio approvate dai partecipanti alla consultazione: 64 sono favorevoli al punto principale, ossia all'istituzione di una norma di delega in virtù della quale possiamo abilitare l'ufficio di compensazione a delegare ai Cantoni la competenza di decidere in merito alle domande di sussidi per provvedimenti collettivi di formazione e di impiego fino a un importo massimo da noi fissato (art. 59c). Solo i sindacati (USS, SEI, FSSC e SYNA) nonché il gruppo di scambio d'esperienze delle casse di disoccupazione delle organizzazioni sindacali auspicano che queste domande siano trattate dalle commissioni tripartite. Il Partito socialista svizzero propone, per controbilanciare la norma di delega proposta, che il nostro Consiglio emani direttive per il controllo della qualità dei provvedimenti di formazione.

Lavoro nero (art. 6, 31 cpv. 4 e 42 cpv. 4)

USAM e UPS suggeriscono di aspettare, per modificare la LADI, l'elaborazione di un'eventuale legge sulla lotta contro il lavoro nero o la revisione della LAVS. Molti Cantoni chiedono che siano adottati provvedimenti che riguardano esclusivamente i datori di lavoro e non i lavoratori. Si propone di far rimborsare al datore di lavoro fino al doppio delle indennità ottenute indebitamente in caso di disoccupazione parziale o per intemperie.

Prevenzione

In tutto 17 Cantoni (ZH, LU, UR, SZ, OW, GL, SO, BS, SH, AI, AR, SG, GR, AG, TG, VS, NE), il PS, il PPD e parecchi altri partecipanti chiedono che siano sanciti nella legge i provvedimenti volti a prevenire la disoccupazione in modo durevole. Insistono segnatamente sull'importanza di prevedere misure volte a promuovere la capacità del mercato del lavoro di impiegare i lavoratori poco qualificati.

Collaborazione interistituzionale e intercantonale

In tutto 16 Cantoni (ZH, LU, UR, SZ, OW, GL, FR, SO, BS, SH, SG, GR, AG, TG, VS, NE) chiedono che figurino nella legge misure destinate a favorire una collaborazione intensificata e sistematica degli organi d'esecuzione dei diversi rami delle assicurazioni sociali. Nove Cantoni (LU, UR, SO, BL, SH, AI, SG, AG, VS) chiedono inoltre l'istituzione di una base legale per la collaborazione intercantionale degli organi d'esecuzione della LADI.

Misure specifiche per i lavoratori difficili da collocare

Dieci Cantoni (LU, UR, SZ, OW, GL, SO, BL, SH, AR, AG) ritengono necessario prevedere misure specifiche per i disoccupati il cui collocamento risulta difficile.

1.3.3.3 Valutazione e ponderazione

Aumento del limite di contribuzione (art. 3), contributo salariale supplementare dell'1 per cento (art. 4a)

Il mantenimento dell'aumento del limite di contribuzione è un elemento indispensabile per garantire il finanziamento dell'assicurazione. Il suo mantenimento con un

punto percentuale rappresenta un compromesso che può essere accettato dalla maggioranza.

Il ritorno a un'aliquota di contribuzione del 2 per cento non è contestato dalla maggioranza delle cerchie consultate. Ma una riduzione prima dell'estinzione dei debiti sarebbe contraria alla volontà espressa a suo tempo dal legislatore e creerebbe cattive condizioni di partenza per la nuova AD. Tale questione non è più disciplinata nell'articolo 4a bensì nelle disposizioni finali, poiché questa misura straordinaria è limitata nel tempo, motivo per cui avrebbe dovuto essere collocata già in partenza nelle disposizioni transitorie.

Se l'aliquota di contribuzione deve essere modificata, occorre fare in modo che ciò avvenga all'inizio dell'anno. Una modifica nel corso dell'anno implicherebbe infatti oneri amministrativi inutili e costosi, non solo per l'assicurazione e le casse di compensazione, ma anche per i datori di lavoro che devono adeguare i conteggi dei salari. Qualsiasi riduzione o adeguamento dei contributi salariali nel corso dell'anno è quindi inopportuna.

Finanziamento (art. 90-90c)

Per principio, il disciplinamento proposto per il finanziamento deve permettere di tener conto di un intero ciclo congiunturale. I conti del fondo di compensazione devono quindi essere equilibrati alla fine di un ciclo congiunturale. La partecipazione dell'ente pubblico è giustificata per il fatto che l'assicurazione contro la disoccupazione fornisce anche prestazioni che non le competono. Tale partecipazione non avviene unicamente in periodi di recessione, ma annualmente, impedendo in tal modo l'effetto prociclico inerente al modo di finanziamento. La partecipazione fissa è inoltre prevedibile per i Cantoni e la Confederazione.

La revisione della LADI è conforme ai principi della Nuova perequazione finanziaria. Il sostegno degli uffici regionali di collocamento (URC) e dei provvedimenti inerenti al mercato del lavoro (PML) può essere considerato come un compito comune, motivo per cui è giusto che l'ente pubblico partecipi al suo parziale finanziamento. Secondo la Costituzione, una partecipazione dei Cantoni non è limitata unicamente ai tempi «difficili». D'altronde essi vi partecipano già attualmente e il presente disegno non implicherà un grande aumento della loro partecipazione. I servizi degli URC non sono destinati esclusivamente agli assicurati, ma sono disponibili a tutti coloro che sono alla ricerca di un impiego. Una partecipazione cantonale fissa, che deve anzitutto essere considerata come un contributo alle spese degli URC e dei PML, è quindi legittima. Essa deve tuttavia essere contenuta entro un tetto massimo affinché Confederazione e Cantoni versino sussidi calcolabili su base fissa e non subiscano oneri supplementari nei periodi di recessione.

La variazione massima del patrimonio da +5 miliardi a -5 miliardi di franchi proposta nel disegno è mantenuta. Il tetto massimo di +5 miliardi di franchi si riferisce tuttavia d'ora in poi al capitale proprio, dedotto il capitale d'esercizio di 2 miliardi di franchi necessario al funzionamento dell'istituzione. Con un limite del debito di -5 miliardi di franchi, ne risulta un margine di manovra finanziario di 10 miliardi di franchi, un importo sufficiente per finanziare le prestazioni di 220 000 disoccupati per due anni.

Prolungamento del periodo di contribuzione (art. 13 cpv. 1)

Per poter finanziare l'AD a lungo termine, è necessario anche poter risparmiare. Un prolungamento del periodo minimo di contribuzione da sei a dodici mesi tiene conto di questo imperativo. Questa misura si giustifica segnatamente per il fatto che le persone in cerca di impiego possono integrarsi più rapidamente e in modo più durevole grazie alla professionalità del collocamento subentrata dal 1995 e alla messa a punto di provvedimenti inerenti al mercato del lavoro. Il numero dei disoccupati che nel 1998 hanno aperto un nuovo termine quadro mostra che un prolungamento del periodo minimo di contribuzione concerne soprattutto le persone giovani le quali, di norma, ritrovano più facilmente un impiego. Ciò non dovrebbe quindi comportare, mediamente, un aumento delle spese d'assistenza. Basandosi sui dati di dicembre 1999 concernenti i beneficiari di prestazioni, gli uomini e le donne sono interessati nella stessa misura da un prolungamento del periodo di contribuzione; non si constatano differenze rilevanti nemmeno tra le regioni linguistiche. Tuttavia, un ulteriore prolungamento del periodo minimo di contribuzione, come richiesto da alcuni partecipanti alla consultazione, sarebbe controindicato perché avrebbe per effetto di escludere dall'assicurazione un numero troppo elevato di persone. Per quanto riguarda la graduazione dei periodi minimi di contribuzione, sarebbe contraria all'esigenza di un'esecuzione per quanto possibile semplice.

Diminuzione della durata delle prestazioni (art. 27)

La durata delle prestazioni è stata aumentata nel 1995 in seguito all'aumento della disoccupazione in Svizzera. Tuttavia, dalla revisione del 1995, il collocamento è stato professionalizzato e i provvedimenti inerenti al mercato del lavoro sono stati potenziati. In tal modo è possibile un più rapido reinserimento sul mercato del lavoro, il che giustifica una riduzione della durata d'indennità e tiene conto dell'esigenza di risparmio nell'assicurazione contro la disoccupazione. Una diminuzione della durata delle prestazioni accresce la pressione sulle persone in cerca d'impiego, stimolandoli a intensificare la ricerca di un impiego e a dar prova di maggiore flessibilità in materia di salario nonché di mobilità geografica e professionale. Tale diminuzione li costringe inoltre a partecipare al più presto a un provvedimento inerente al mercato del lavoro. Dando alle persone in età più avanzata in cerca di impiego la possibilità di continuare a riscuotere 520 indennità giornaliere, si tiene conto del fatto che in generale queste persone restano più a lungo disoccupate. Una riduzione più importante della durata d'indennità per i lavoratori più giovani ne metterebbe invece in pericolo il reinserimento durevole, dato che queste persone potrebbero partecipare solo per un breve periodo a un provvedimento inerente al mercato del lavoro. Lo stesso pericolo si presenterebbe anche in caso di una graduazione della durata d'indennità in funzione del periodo di contribuzione, dato che le persone aventi un curriculum professionale irregolare presentano periodi di contribuzione piuttosto brevi e pertanto, qualora la durata dell'indennità fosse legata alla durata di contribuzione, non potrebbero partecipare a provvedimenti efficaci di reinserimento durevole.

Il disciplinamento d'eccezione ci abilita ad aumentare a 120 il numero massimo delle indennità giornaliere e a prolungare il termine quadro di 24 mesi al massimo per le persone che sono divenute disoccupate durante i quattro anni precedenti il raggiungimento dell'età che dà diritto a una rendita AVS. Tale disciplinamento tiene così conto del fatto che i lavoratori in età più avanzata, prossimi alla pensione, han-

no molte difficoltà a ritrovare un impiego stabile. Esercitando un impiego temporaneo, queste persone possono percepire i loro diritti acquisiti e 120 indennità giornaliere supplementari durante un periodo di quattro anni, evitando loro di dover ricorrere all'assistenza in attesa della rendita AVS.

Periodo educativo (art. 9b e 14a)

Benché una debole maggioranza si sia espressa a favore dell'articolo 14a, si è optato per l'articolo 9b. Le cerchie consultate approvano generalmente che venga soppressa la condizione di ristrettezze economiche. L'articolo 9b dà seguito alla mozione Baumann, approvata dalle vostre Camere, la quale chiedeva che l'assicurato avesse esercitato un'attività lucrativa prima del periodo educativo.

Prestazioni volontarie del datore di lavoro in caso di cessazione del rapporto di lavoro (art. 11a)

La variante 2, che ha accolto i maggiori favori, è stata ripresa e adeguata. Come proponevano alcuni Cantoni, il tetto massimo è fissato alla metà dell'importo massimo del salario annuo assicurato (53 400 franchi).

Il capoverso 3, nuovo rispetto all'avamprogetto, tiene conto dei pareri espressi che chiedono che le prestazioni volontarie versate alla previdenza professionale obbligatoria non siano più computate.

Assunzione di una parte dei premi dell'assicurazione contro gli infortuni non professionali (art. 22a cpv. 4)

Benché un'assunzione dei premi dell'importo proposto (un terzo) aumenti le spese di circa 32 milioni di franchi, abbiamo deciso di modificare in tal senso il capoverso 4 dell'articolo 22a. Tale modifica tiene conto del fatto che l'assicurazione contro gli infortuni è l'unica assicurazione che suddivide i rischi di infortuni professionali e non professionali su due forme d'assicurazione. Tale suddivisione non si applica tuttavia ai disoccupati, poiché per essi l'insieme dei rischi è coperto soltanto mediante l'assicurazione contro gli infortuni non professionali. Si giustifica pertanto il fatto che l'assicurazione assuma un terzo del premio degli assicurati per l'assicurazione contro gli infortuni non professionali.

Indennità giornaliera in caso di capacità lavorativa temporaneamente inesistente o ridotta (art. 28)

Conformemente al parere della maggioranza, il numero di indennità giornaliera dopo il parto sarà fissato a 40, anziché a 44, in modo da coprire 8 settimane. Per contro sono mantenute le 44 indennità giornaliera in caso di malattia, infortunio o gravidanza. Queste permetteranno di coprire, per termine quadro di due anni, due fasi di 22 indennità giornaliera ciascuna, ossia di un mese ciascuna dal punto di vista dell'assicurazione.

Periodo di attesa per l'indennità in caso di riduzione dell'orario di lavoro o in caso di intemperie (art. 32 e 43)

L'attuale sistema tiene meglio conto delle richieste della maggioranza dei partecipanti alla consultazione. Si rinuncia pertanto alla modifica prevista nell'avamprogetto posto in consultazione.

Modifiche relative ai PML (art. 59-75)

Dato che quasi tutti i pareri erano favorevoli al nuovo tenore dell'articolo concernente la procedura d'autorizzazione per i provvedimenti inerenti al mercato del lavoro, è mantenuta la proposta dell'avamprogetto.

Lavoro nero (art. 6, 31 cpv. 4 e 42 cpv. 4)

In base alla proposta formulata da numerosi partecipanti alla consultazione, è stata introdotta la restituzione da parte del datore di lavoro delle indennità riscosse indebitamente per lavoro ridotto o per intemperie, per un importo che va fino al doppio delle prestazioni riscosse (art. 88 cpv. 4). Modifiche più incisive saranno introdotte in occasione dell'elaborazione di un legge sulla lotta contro il lavoro nero o di una revisione della LAVS.

Prevenzione

Comprendiamo che alcuni partecipanti auspichino che nella LADI vengano inserite disposizioni generali concernenti la prevenzione. Tuttavia, in base agli argomenti esposti nel numero 1.2.3.17, rinunciamo a gravare l'AD di questo nuovo compito e delle spese che ne risulterebbero.

Collaborazione interistituzionale e intercantonale

Le richieste dei Cantoni concernenti la collaborazione interistituzionale e intercantonale sono legittime. È questo il motivo per cui nel nuovo articolo 85e sono state inserite disposizioni in tal senso. La proposta di revisione prevede altresì, nell'articolo 92 capoverso 7, l'assunzione delle spese supplementari che potrebbero risultare da tali forme di collaborazione.

Misure specifiche per i lavoratori difficili da collocare

Le disposizioni dell'articolo 85e sulla collaborazione interistituzionale comporteranno miglioramenti anche per i lavoratori difficili da collocare. La LADI in vigore offre strumenti sufficientemente efficaci per il reinserimento dei disoccupati. Alcuni di tali strumenti devono tuttavia essere utilizzati in modo più sistematico e mirato, al fine di evitare la disoccupazione di lunga durata e la situazione di esaurimento dei diritti.

1.4 Risposta agli interventi parlamentari

Gli interventi concernenti l'assicurazione contro la disoccupazione riguardano le finanze, gli abusi, i provvedimenti inerenti al mercato del lavoro, l'attività indipendente, la disoccupazione precedente il servizio militare o il servizio civile e i premi da versare all'assicurazione contro gli infortuni non professionali.

Finanze

Contrariamente a quanto richiesto dalla mozione 98.3525, il nuovo dispositivo di finanziamento prevede una partecipazione della Confederazione e dei Cantoni al finanziamento dell'assicurazione e il mantenimento dell'aumento del limite di contribuzione a cui si applica un'aliquota dell'1 per cento. In compenso, la Confederazione non dovrà più fornire contributi non rimborsabili. L'insieme del finan-

ziamento è concepito in modo tale da essere il più indipendente possibile dalla congiuntura (art. 90–90c). Il numero di indennità giornaliera è ridotto, in virtù dell'articolo 27, da 520 a 400, e la durata di contribuzione entro il termine quadro di due anni è aumentata da sei a dodici mesi (art. 13 cpv. 1). La mozione può essere tolta di ruolo, dato che lo scopo che si prefigge – un'assicurazione contro la disoccupazione consensuale che possa essere finanziata a lungo termine mediante un'aliquota di contribuzione del 2 per cento – è stato raggiunto (cfr. anche n. 1.3.2.3). La mozione 99.3385 del 2 luglio 1999 (Commissione CN; approvata l'8.10.1999 sotto forma di postulato) chiede un prolungamento del periodo di contribuzione a 18 mesi. Il nuovo modo di finanziamento risponde al postulato 97.3656 (Lötscher; approvato il 15.12.1998).

Bonus educativo / abusi

Diversi interventi – mozione 98.3638 del 5.6.2000 (Widrig), mozione 98.3544 del 19.3.1999 (David), postulato 98.3202 del 15.6.2000 ([Hasler Ernst]-Baumann J. Alexander), mozione 98.3199 del 5.6.2000 (Baumann J. Alexander), interpellanza 98.3088 del 10.3.98 (Hasler) – rilevano i rischi di abuso insiti nel disciplinamento relativo al bonus educativo. Il nuovo articolo 9b, destinato a sostituire l'attuale articolo 13 capoverso 2^{bis}, riprende ampiamente le misure auspiccate in questi interventi.

Per quanto concerne la mozione Baumann (98.3199), la Commissione d'esame preliminare del Consiglio degli Stati era del parere che il nuovo articolo 9b, esigendo un periodo preliminare di contribuzione, rispondesse alla principale preoccupazione della mozione, ovvero quella di lottare contro gli abusi. La condizione di ristrettezze economiche sarebbe invece, in questo contesto, contraria agli interessi dell'economia perché avrebbe per effetto di escludere soprattutto le donne che hanno una buona formazione.

Provvedimenti inerenti al mercato del lavoro

Mozione 00.3032 del 15.6.2000 (Tillmanns), mozione 98.3544 del 19.3.1998 (David), mozione 97.3423 del 15.12.1998 (Vollmer): l'articolo 66c capoverso 3, risponde a quest'ultima; le proposte formulate nelle altre due mozioni sono state discusse e se ne è tenuto conto parzialmente negli articoli 64a e 64b.

Mozione 98.3000 del 16.6.1999 (CET CN) e mozione 97.3512 del 19.12.1997 (Gysin Remo): l'articolo 71a capoverso 1 e l'articolo 71b capoverso 2 soddisfano parzialmente la mozione Gysin e rispondono nel contempo alla mozione 98.3000.

Accrescere l'efficienza degli organi d'esecuzione

Mozione 98.3454 (Imhof; approvata il 18.12.1998 sotto forma di postulato), postulato 99.3003 (CET CN; approvato il 16.6.1999): la modifica della LADI del 23 giugno 2000 vi ha già dato seguito.

Disoccupazione poco prima del servizio militare o del servizio civile

Postulato 98.3016 del 17.3.1998 (Bieri), interpellanza 96.3604 del 9.12.1996 (Langenberger): il problema della disoccupazione poco prima del servizio militare o civile o tra due servizi d'avanzamento non può essere risolto dall'AD. Si cerca tuttavia una soluzione mediante il dispositivo dell'IPG.

Indennità di disoccupazione per i giovani non qualificati

Al postulato 98.3259 (Langenberger; approvato il 9.10.1998) è stato dato seguito mediante direttiva.

Congedi di perfezionamento

Mozione 98.3331 (Gruppo socialista; approvata il 16.6.1999 sotto forma di postulato): non è previsto un potenziamento dei provvedimenti inerenti al mercato del lavoro. Nel nostro parere, abbiamo tuttavia proposto che un gruppo di progetto prepari un progetto pilota in tal senso al fine di valutare accuratamente nella pratica l'efficacia di un congedo di perfezionamento.

1.5 Rapporto con la legge sulla parte generale del diritto delle assicurazioni sociali (LPGA)

Il 6 ottobre 2000 abbiamo approvato la legge federale sulla parte generale delle assicurazioni sociali (LPGA; FF 2000 4379). Detta legge è il risultato di un'iniziativa parlamentare depositata il 7 febbraio 1985 dal Consigliere agli Stati Josi Meier. Essa ha per scopo di armonizzare le prescrizioni legali in materia di assicurazioni sociali senza smantellare le strutture esistenti. La LPGA coordina il diritto delle assicurazioni sociali: ne definisce i principi, le nozioni e gli istituti, uniforma le procedure e l'organizzazione giudiziaria, armonizza le prestazioni e disciplina il diritto di regresso delle assicurazioni sociali contro terzi (cfr. art. 1 LPGA).

La LPGA non è ancora in vigore, ma lo sarà verosimilmente prima della presente revisione della LADI. Per questo motivo il presente messaggio poggia già sulle basi legali istituite da quest'ultima; segnatamente segue la concezione legislativa secondo cui:

- la LPGA si applica ai settori della LADI definiti nell'articolo 1 LADI (concretamente è proposta una nuova formulazione dell'art. 1 cpv. 3 LADI, poiché questo capoverso concerne la non applicazione della LPGA ai provvedimenti collettivi inerenti al mercato del lavoro e la presente revisione cambia la struttura delle disposizioni relative ai provvedimenti inerenti al mercato del lavoro);
- nel campo d'applicazione della LADI nella LPGA, qualsiasi deroga alle disposizioni di quest'ultima deve essere espressamente menzionata come tale (cfr. commento alle singole disposizioni).

1.6 11^a revisione dell'AVS: pensionamento anticipato e coordinamento con l'AD

Con la maggiore flessibilità dell'età di pensionamento prevista nell'11^a revisione dell'AVS (art. 40 LAVS e art. 13 e 13a LPP nonché art. 2 cpv. 1^{bis} LFLP) non vi è più la distinzione tra pensionamento anticipato volontario e pensionamento imposto. Sarà determinante soltanto la riscossione anticipata della rendita di vecchiaia AVS e/o della previdenza professionale.

La Commissione d'esame preliminare del Consiglio nazionale (CSSS CN) sta occupandosi dell'11^a revisione dell'AVS. Le persone che percepiscono una rendita di vecchiaia completa dell'AVS o della previdenza professionale non hanno più diritto all'indennità di disoccupazione. Il rapporto tra la riscossione anticipata di una mezza rendita di vecchiaia e l'AD solleva tuttavia interrogativi – segnatamente in relazione con la soppressione della «condizione d'inattività» e con gli accordi bilaterali – che dovranno essere esaminati in modo più approfondito. Tali questioni dovrebbero essere disciplinate a livello di ordinanza. Al riguardo occorrerà impedire gli abusi senza peraltro rendere impossibile un passaggio progressivo al pensionamento.

2 Parte speciale

2.1 Commento delle singole disposizioni

Art.1 Applicabilità della LPGA

Il capoverso 3 deve essere corretto, dato che il rinvio ai provvedimenti collettivi inerenti al mercato del lavoro non è più attuale: nel presente disegno, le disposizioni relative ai provvedimenti inerenti al mercato del lavoro sono infatti articolate in modo diverso e, di conseguenza, i numeri degli articoli sono cambiati. Spetterà all'ordinanza definire quali sono i provvedimenti considerati collettivi.

Art. 1a Scopo

Uno scopo supplementare – la reintegrazione degli assicurati sul mercato del lavoro – è aggiunto nel capoverso 2 dell'articolo, che definisce lo scopo dell'assicurazione. Poiché, oltre ai provvedimenti inerenti al mercato del lavoro, anche la consulenza e il collocamento fanno parte dei mezzi utilizzati per raggiungere questo scopo, è meglio astenersi dal menzionare esplicitamente soltanto una parte degli strumenti disponibili. Questi ultimi sono menzionati nell'articolo 7.

Art. 3 Calcolo dei contributi e aliquote di contribuzione

Dal momento che il calcolo dei contributi è legato all'aliquota di contribuzione e al parziale aumento del limite massimo, è opportuno, per motivi formali e di tecnica legislativa, disciplinare questi tre aspetti in un unico articolo, come è ora il caso nell'articolo 3. L'articolo 4 capoverso 1 (aliquota di contribuzione) e l'articolo 4a capoverso 2 (parziale aumento del limite massimo) sono trasferiti nell'articolo 3, che è stato ristrutturato.

Il capoverso 1 stabilisce che il salario determinante nell'assicurazione contro la disoccupazione corrisponde al salario determinante giusta la legislazione AVS.

Il capoverso 2 riprende l'importo massimo fissato sinora nel capoverso 1, che corrisponde all'importo massimo dell'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni (attualmente di 106 800 franchi) e stabilisce che a questo importo si applica un'aliquota di contribuzione del 2 per cento.

Il capoverso 3 mantiene il parziale aumento del limite massimo, attualmente previsto in base ai provvedimenti straordinari di cui all'articolo 4a. Ciò nonostante, ai salari situati tra i 106 800 e i 267 000 franchi non sarà più applicata un'aliquota del 2 per

cento, ma soltanto dell'1 per cento. Se ci si basa sulla statistica dei salari dell'AVS per il 1998⁶, il mantenimento del parziale aumento del limite massimo con un'aliquota di contribuzione dell'1 per cento dovrebbe fornire introiti supplementari pari a circa 135 milioni di franchi.

Il capoverso 4 riprende il disciplinamento dell'attuale articolo 4 capoverso 1, secondo cui i contributi sono versati in parti uguali dal datore di lavoro e dal lavoratore.

Il capoverso 5 corrisponde all'attuale articolo 3 capoverso 2.

Art. 4 Aliquota di contribuzione (*abrogato*)

Il capoverso 1 è integrato nell'articolo 3. I capoversi 2 e 3 sono abrogati.

Dato che l'aliquota di contribuzione è legata al calcolo dei contributi, è più opportuno, per motivi formali e di tecnica legislativa, disciplinare questi due oggetti nello stesso articolo, ovvero nell'articolo 3.

Il finanziamento è ora disciplinato negli articoli 90-90c. I capoversi 2 e 3 non sono più necessari perché il finanziamento deve essere garantito a lungo termine, a prescindere dall'andamento congiunturale, e solo se il disavanzo o l'utile superano un determinato importo potranno essere introdotte nuove norme sotto forma di una revisione della legge. Cfr. anche il commento degli articoli 90-90c.

Art. 4a Provvedimenti straordinari (*abrogato*)

I provvedimenti previsti nel presente articolo diventeranno caduchi solo alla fine del 2003. Tuttavia, dato che gli articoli 3 e 4 sono stati modificati, occorre adeguare anche il presente articolo. Inoltre, si tratta di una disposizione avente una validità limitata e quindi transitoria; per questo motivo va inserita nelle disposizioni finali (cfr. commento della disposizione transitoria).

Art. 7 Generi di prestazioni

Il capoverso 1 elenca i generi di prestazioni dell'assicurazione per quanto concerne il versamento di contributi, come ad esempio i contributi in favore di una consulenza e di un collocamento efficienti, per finanziare i costi di progetti nell'ambito di provvedimenti inerenti al mercato del lavoro come pure le spese dei provvedimenti intesi a promuovere la mobilità geografica (contributi alle spese di pendolari e soggiornanti settimanali) e i contributi per la reintegrazione professionale e la formazione. Per semplificare, la lettera b parla di provvedimenti inerenti al mercato del lavoro. La lettera c è abrogata e integrata nella lettera b.

La decisione di versare un'unica indennità giornaliera rende obsoleta la lettera b del capoverso 2, che può quindi essere abrogata. Di conseguenza, occorre adeguare i rinvii negli articoli 9 capoverso 4, 22a capoverso 1, 28 capoverso 2 e 29 capoverso 1.

⁶ Ufficio federale delle assicurazioni sociali (2000): Statistica dell'AVS 2000. Statistica della sicurezza sociale. UCFSM 318.123.00d/f.

Art. 9 Termini quadro

Nel capoverso 4, il rinvio all'articolo 7 capoverso 2 lettere a e b è sostituito dalla nozione di indennità di disoccupazione.

Art. 9a Termini quadro dopo l'avvio di un'attività indipendente senza l'aiuto dell'assicurazione contro la disoccupazione (*nuovo*)

Il nuovo articolo 9a permette agli assicurati che si sono dedicati a un'attività indipendente senza chiedere indennità giornaliera in virtù degli articoli 71a e seguenti di beneficiare, a talune condizioni, di una proroga di due anni al massimo del termine quadro di riscossione delle prestazioni o del termine quadro di contribuzione.

Il capoverso 1 disciplina il caso in cui il termine quadro per la riscossione della prestazione scade durante l'attività lucrativa indipendente. In questo caso entra in considerazione solo un prolungamento del termine quadro per la riscossione della prestazione perché altrimenti vi sarebbe una sovrapposizione dei due termini quadro.

Il capoverso 2 disciplina invece il caso in cui, in mancanza di un termine quadro per la riscossione della prestazione, non entra in considerazione nemmeno un suo prolungamento. In questo caso è opportuno un prolungamento del termine quadro per il periodo di contribuzione della durata dell'attività indipendente, ma al massimo di due anni. Con questa disposizione si vuole evitare che l'assicurato sia penalizzato nel suo diritto all'indennità a causa della sua attività indipendente.

Il capoverso 3 precisa che un prolungamento dei termini quadro non comporta un aumento del numero di indennità giornaliera.

Art. 9b Termini quadro dopo un periodo educativo (*nuovo*)

Nel diritto attuale, i periodi educativi contano come periodi di contribuzione. Il diritto alle prestazioni dell'AD è tuttavia subordinato alle ristrettezze economiche. L'ammontare delle indennità giornaliera è calcolato su base forfettaria; la durata è quella fissata per gli assicurati esonerati dalle condizioni relative al periodo di contribuzione. Questa disposizione ha dato adito a più riprese a discussioni politiche aventi per oggetto gli abusi, dato che la maggior parte degli assicurati che ne beneficiavano non avevano mai lavorato in Svizzera.

L'idea iniziale del legislatore era di facilitare il reinserimento degli assicurati che avevano interrotto la loro attività professionale in seguito alla nascita di un figlio. La nuova disposizione è più conforme a questa idea. Il disciplinamento differenziato dei termini quadro permette all'assicurato, che interrompe temporaneamente la sua attività professionale alla nascita di un figlio, di conservare per un periodo limitato i diritti acquisiti prima della nascita del figlio. Si rinuncia inoltre alla condizione di ristrettezze economiche.

Il capoverso 1 riguarda gli assicurati che si sono dedicati all'educazione dei figli per tre anni al massimo e che hanno interrotto un termine quadro in corso per la riscossione delle prestazioni.

Il capoverso 2 dà agli assicurati che avevano diritto alle prestazioni al momento della nascita la possibilità di fare valere tali diritti nonostante l'interruzione dovuta alla nascita, se ricominciano a lavorare entro i due anni successivi alla nascita. Con-

cretamente, in deroga al normale disciplinamento vigente, beneficiano di un termine quadro di contribuzione di quattro anni anziché di due.

Il capoverso 3 fa in modo che la possibilità di cui al capoverso 2 possa essere sfruttata anche se nascono altri figli durante il periodo quadro prolungato.

Il capoverso 4 stabilisce che i genitori hanno diritto insieme a un periodo educativo completo (per l'equivalente di un lavoro a tempo pieno) per ogni figlio.

Il capoverso 5 precisa che un prolungamento dei termini quadro non comporta un aumento del numero d'indennità giornaliera.

Art. 11 Perdita di lavoro computabile

Il capoverso 2 è abrogato. Tutti i periodi di attesa sono ora integrati nell'articolo 18 e quindi anche quello di cui all'articolo 11 capoverso 2.

Art. 11a Prestazioni volontarie del datore di lavoro in caso di scioglimento del rapporto di lavoro (*nuovo*)

L'opinione comune ritiene aberrante il fatto che gli assicurati che ricevono importanti indennità di partenza dal loro ex datore di lavoro possano aver diritto all'indennità di disoccupazione sin dal primo giorno.

Una regolamentazione di queste prestazioni nella LADI è necessaria per due motivi: rendere la valutazione degli elementi di computo indipendente dall'AVS e istituire una base legale chiara. Inoltre, la questione del computo delle prestazioni volontarie sul salario determinante non si pone negli stessi termini nell'AVS e nell'AD, poiché il suo scopo è radicalmente diverso: mentre nell'AVS si intende proteggere gli assicurati da una copertura assicurativa insufficiente, nell'AD si vuole ritardare il versamento delle prestazioni.

Le prestazioni volontarie del datore di lavoro non sono prese in considerazione fintanto che non superano la metà del guadagno massimo assicurato fissato nell'articolo 3, vale a dire, nelle condizioni attuali, se sono inferiori a 53 400 franchi.

Il Consiglio federale disciplina le deroghe qualora le prestazioni volontarie siano versate alla previdenza professionale obbligatoria dai datori di lavoro o qualora siano gli assicurati stessi a investirle nel secondo pilastro.

Art. 13 Periodo di contribuzione

Il prolungamento del periodo minimo di contribuzione mira a impedire che, durante il primo termine quadro d'indennità, un assicurato possa riscuotere prestazioni per un periodo nettamente superiore a quello in cui ha versato contributi. La distinzione tra coloro che sono disoccupati per la prima volta e coloro che lo sono ripetutamente è soppressa. Ciò implica una maggiore equivalenza tra contributi e prestazioni, e quindi una maggiore equità in materia di prestazioni, ma nel contempo comporta anche risparmi che permettono di soddisfare l'esigenza di finanziare l'assicurazione con un'aliquota di contribuzione del 2 per cento. L'introduzione di un periodo minimo di contribuzione unico ne semplificherà inoltre l'esecuzione. In base al numero dei disoccupati che nel 1998 hanno aperto un nuovo termine quadro, il prolungamento del periodo di contribuzione comporterebbe che l'8,4 per cento perderebbe il

diritto alle indennità giornaliere. Il prolungamento del periodo minimo di contribuzione concerne soprattutto i giovani disoccupati; dato che in generale i giovani ritrovano più facilmente un impiego, possono così acquisire un nuovo periodo di contribuzione. Per contro, secondo le analisi della popolazione di disoccupati condotte nel dicembre 1999, tale prolungamento dovrebbe concernere più o meno nella stessa misura gli uomini e le donne, nonché le regioni linguistiche. Grazie alla professionalizzazione del servizio di collocamento e all'adozione di provvedimenti inerenti al mercato del lavoro intervenuti dal 1995, le persone in cerca di impiego si reinseriscono in modo più rapido e durevole sul mercato del lavoro e possono pertanto acquisire nuovi periodi di contribuzione.

I capoversi 2^{bis} e 2^{ter} sono abrogati e sostituiti dall'articolo 9*b* (*nuovo*).

Nel capoverso 3, il rinvio all'articolo 7 è modificato in considerazione della modifica di detto articolo. Il capoverso non fa più riferimento all'articolo stesso, ma alla nozione di indennità di disoccupazione.

Art. 14 Esenzione dall'adempimento del periodo di contribuzione

I capoversi 4, 5 e 5^{bis} sono abrogati. Il capoverso 4 è integrato nell'articolo 18 capoverso 3 e il capoverso 5^{bis} nel capitolo 6 (provvedimenti inerenti al mercato del lavoro). Per motivi di sistematica, il capoverso 5 sarà ora disciplinato a livello di ordinanza.

Art. 15 Idoneità al collocamento

Secondo la giurisprudenza del Tribunale federale, l'idoneità al collocamento comporta in particolare anche la disponibilità dell'assicurato a essere collocato, vale a dire la sua volontà di accettare un lavoro adeguato e di seguire le istruzioni degli organi dell'AD in materia di ricerca di un posto di lavoro, assegnazione a un posto di lavoro o a un programma di lavoro temporaneo (PLT) ecc. È pertanto decisivo il comportamento dell'assicurato. L'idoneità al collocamento che è stata negata può quindi essere nuovamente ottenuta se l'assicurato modifica radicalmente il suo comportamento e non solo se accetta di partecipare a un provvedimento isolato. È quanto intende esprimere la nuova nozione di «provvedimenti di reintegrazione» che comprende tutti i provvedimenti (compresi i colloqui di consulenza e di controllo).

Art. 17 Obblighi dell'assicurato e prescrizioni di controllo

Capoverso 2: solo un numero esiguo di Comuni dispone ancora di un ufficio comunale del lavoro. Questa nozione è quindi soppressa nel presente disegno di revisione ed è sostituita da quella di «comune di domicilio». D'ora in poi, l'assicurato potrà quindi annunciarsi per il collocamento direttamente all'URC della sua regione.

Capoverso 3: nella lettera a, le nozioni di «corsi di riqualificazione o di perfezionamento» sono sostituite dalla nozione più ampia di «provvedimenti inerenti al mercato del lavoro». La lettera b adotta la terminologia attuale.

Art. 18-18c Periodi di attesa

Ai fini della sistematica della legge, le diverse disposizioni relative ai periodi di attesa disseminate in tutta la legge sono raggruppate negli articoli 18-18*c*.

Art. 18 Periodi di attesa

Il vigente capoverso 2 diventa il nuovo articolo 18a.

Il vigente capoverso 3 diventa il nuovo articolo 18b.

I vigenti capoversi 4 e 5 sono trasferiti nel nuovo articolo 18c.

Il nuovo capoverso 2 riprende l'attuale articolo 14 capoverso 4 precisando che i periodi di attesa speciali si aggiungono ai periodi di attesa generali.

Il nuovo capoverso 3 corrisponde all'attuale articolo 11 capoverso 2.

Art. 18a Periodo di controllo (*nuovo*)

Corrisponde all'attuale articolo 18 capoverso 2.

Art. 18b Lavoratori a domicilio (*nuovo*)

Corrisponde all'attuale articolo 18 capoverso 3.

Art. 18c Prestazioni di vecchiaia (*nuovo*)

Corrisponde ai capoversi 4 e 5 dell'articolo 18.

Art. 19 Giorni festivi

L'abrogazione dell'articolo 19 mira a istituire un disciplinamento uniforme per tutta la Svizzera e a mettere gli assicurati su un piano d'uguaglianza. Conformemente all'articolo 21, saranno versate cinque indennità giornaliere alla settimana a prescindere dai giorni festivi, diversi a seconda dei Cantoni, che possono cadere in un giorno settimanale.

Art. 22 Importo dell'indennità giornaliera

Fino a una soglia di 130 franchi, l'indennità giornaliera ammonta all'80 per cento, al di sopra di questo importo è del 70 per cento se la persona assicurata non ha obblighi di mantenimento nei confronti dei figli o se non è invalida. Un adeguamento periodico di questa soglia all'evoluzione dei salari e dei prezzi s'impone. D'ora in poi ciò sarà possibile, come nell'AVS, grazie all'indicizzazione di cui al nuovo capoverso 3.

Un aumento di cinque franchi dovuto all'indicizzazione aumenterebbe le spese annue dell'assicurazione di 4 milioni di franchi.

Art. 22a Contributi alle assicurazioni sociali

Nel capoverso 1, il rinvio all'articolo 7 capoverso 2 lettere a e b sostituisce la nozione di indennità di disoccupazione.

Il premio dell'assicurazione contro gli infortuni non professionali per le persone disoccupate ammonta attualmente al 2,94 per cento, una percentuale elevata che pesa sul bilancio delle persone disoccupate. Questa aliquota di premio è la più alta in assoluto. È quindi giustificato alleggerire l'onere dei disoccupati con la modifica del capoverso 4, secondo cui l'AD si assume un terzo di tale premio. Questa modifica tiene conto del fatto che l'assicurazione contro gli infortuni è l'unica assicurazione

che suddivide i rischi contro gli infortuni professionali e non professionali in due forme d'assicurazione, ma tale suddivisione non si applica ai disoccupati dato che per questi ultimi l'insieme dei rischi è coperto unicamente mediante l'assicurazione contro gli infortuni non professionali.

Questo sgravio a favore degli assicurati fa sì che, in termini netti, l'indennità di disoccupazione aumenti di circa l'1 per cento. Ciò comporta per l'AD i seguenti costi:

per 100 000 disoccupati, le indennità di disoccupazione rappresentano per l'assicurazione una spesa di circa 3,3 miliardi di franchi. L'assunzione di un terzo dell'aliquota del premio dell'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni non professionali (2,94%) comporta i seguenti costi annuali: $\frac{1}{3} \times 2,94\% = 0,98\% \times 3300$ milioni di franchi = 32,34 milioni di franchi.

Art. 23 Guadagno assicurato

Capoverso 2^{bis} (*nuovo*): occorre stabilire a livello di legge che le persone che sono state esonerate dall'adempimento del periodo di contribuzione, ma che ciò nonostante hanno esercitato un'attività a tempo parziale soggetta a contribuzione, devono essere indennizzate non solo sulla base del periodo di contribuzione precedente, ma in base sia al guadagno conseguito sia all'importo forfettario ridotto proporzionalmente al tasso di occupazione.

Se vi è concorrenza tra un periodo di contribuzione sufficiente e una fattispecie che dà diritto all'esenzione dall'adempimento del periodo di contribuzione, prevale il periodo di contribuzione. Nella prassi, questo principio porta sovente a iniquità, in particolare per quanto concerne la determinazione del guadagno assicurato. Il nuovo disciplinamento vuole evitare che le persone che hanno svolto un'attività lucrativa a tempo parziale nonostante la formazione, l'educazione dei figli, la malattia ecc. ricevano un'indennità di disoccupazione inferiore a quella percepita dalle persone completamente impediti, a causa delle citate circostanze, ad esercitare un'attività lucrativa. Questo calcolo differenziato del guadagno assicurato tiene conto del principio secondo cui «lavorare è redditizio».

Capoverso 4: secondo le prescrizioni legali, un guadagno conseguito in un primo termine quadro è considerato assicurato solo se raggiunge in media un importo minimo di 500 franchi (art. 23 cpv. 1 LADI e art. 40 OACI). Il capoverso 4 intende assicurare che questo limite inferiore si applichi anche in un nuovo termine quadro (esigenza di parità di trattamento).

Capoverso 5: secondo il disciplinamento attuale, quando bisogna calcolare il guadagno assicurato in un nuovo termine quadro sulla base di guadagni intermedi, i pagamenti compensativi versati per i giorni di lavoro effettivo devono essere presi in considerazione in relazione al numero di giorni di lavoro possibili in ogni periodo di controllo; tale disciplinamento porta a risultati insoddisfacenti e a disparità di trattamento che nemmeno la nuova giurisprudenza del Tribunale federale delle assicurazioni ha saputo eliminare completamente. Inoltre, la disposizione attuale è molto tecnica e poco intelligibile per gli assicurati interessati.

La modifica proposta mira a instaurare la parità di trattamento e la trasparenza per gli assicurati interessati: il guadagno assicurato in un nuovo termine quadro d'indennità risulta dalla somma del reddito effettivo e del pagamento compensativo. Il totale non potrà tuttavia superare il doppio del reddito effettivamente conseguito. Per

esempio, se il reddito di guadagno intermedio è di 600 franchi e il pagamento compensativo di 3000 franchi, il reddito mensile totale considerato per il calcolo del guadagno assicurato in un nuovo termine quadro sarà di 1200 franchi.

Art. 24 Computo del guadagno intermedio

Capoverso 1: i capoversi 1 e 2 sono riuniti in un unico capoverso.

Il capoverso 2 è abrogato.

I capoversi 3 e 4 sono ordinati in modo più preciso per motivi di sistematica e per tener conto della giurisprudenza, ma il loro contenuto, ad eccezione del capoverso 3, rimane invariato.

Capoverso 3^{bis} (*nuovo*): secondo la formulazione attuale dell'articolo 24 capoverso 2 terzo periodo LADI, non può essere versato *alcun* pagamento compensativo dopo una disdetta a seguito di una modifica del contratto di lavoro o in caso di riassunzione nell'intervallo di un anno da parte dello stesso datore di lavoro a un tasso di occupazione inferiore, anche se il salario proposto è usuale per la professione e il luogo.

Il legislatore voleva semplicemente impedire il dumping salariale a carico dell'assicurazione contro la disoccupazione dopo una disdetta dovuta a una modifica del contratto di lavoro. Non v'è invece il rischio di abusi se il datore di lavoro è costretto, per motivi legati all'impresa, a ridurre il tasso di occupazione con una riduzione proporzionale del salario e se il lavoro proposto è remunerato a un'aliquota usuale per la professione e il luogo.

Il nostro Consiglio non rifiuterà di prendere in considerazione un eventuale guadagno intermedio, e quindi si opporrà alla concessione di pagamenti compensativi secondo la disposizione dell'attuale articolo 41a capoverso 3 OADI soltanto se il rapporto di lavoro è mantenuto o ripreso nell'intervallo di un anno fra le due parti a una delle condizioni seguenti:

- a) il tempo di lavoro è stato ridotto e la rispettiva diminuzione del salario è eccessiva;
- b) il tempo di lavoro è mantenuto, ma il salario ridotto.

Con questa clausola contro gli abusi e con il criterio dell'aliquota usuale per la professione e il luogo, occorre evitare che i costi salariali siano trasferiti all'assicurazione contro la disoccupazione (dumping salariale). In particolare, il guadagno intermedio non deve portare a un degrado generale delle condizioni di lavoro e salariali né a una trasformazione dei posti di lavoro «normali» in posti di lavoro «con guadagno intermedio». A tal fine, da un lato l'importo dei pagamenti compensativi deve rispettare i salari usuali per la professione e il luogo (art. 24 cpv. 3 LADI) e, dall'altro, i guadagni intermedi presso il datore precedente sono ammessi o presi in considerazione solo se il salario non è stato ridotto in misura eccessiva. Con questa disposizione si vuole impedire di finanziare la riassunzione a un salario eccessivamente basso a spese dell'assicurazione contro la disoccupazione (guadagno intermedio).

Questo disciplinamento tiene conto delle contingenze economiche, del principio delle assicurazioni sociali della diminuzione del danno, del principio dell'assicurazione contro la disoccupazione «lavorare è redditizio» e impedisce inoltre che gli

assicurati accettino importanti sacrifici salariali a spese dell'assicurazione contro la disoccupazione.

Capoverso 4: la modifica del rinvio è necessaria in considerazione della fusione dei capoversi 1 e 2.

Art. 27 Numero massimo di indennità giornaliera

Capoversi 1 e 2: al fine di assicurare il finanziamento dell'assicurazione a lungo termine, sono necessari riesami e correzioni anche dal profilo delle prestazioni.

La durata d'indennità è stata prolungata nel 1995 in risposta all'aumento della disoccupazione in Svizzera. A seguito del miglioramento della situazione del mercato del lavoro, è opportuno ridurre nuovamente la durata d'indennità, tanto più che con la revisione del 1995, il servizio di collocamento è stato professionalizzato e i provvedimenti inerenti al mercato del lavoro sono stati estesi, il che favorisce un reinserimento più rapido sul mercato del lavoro.

Una riduzione della durata d'indennità aumenta la pressione sulle persone in cerca d'impiego a intensificare la loro ricerca e ad accettare offerte d'impiego meno allettanti. Questa pressione può inoltre aumentare la flessibilità delle persone in cerca d'impiego in materia di salario e di mobilità geografica e professionale. D'altro canto, una riduzione della durata d'indennità li obbliga a partecipare prima a un provvedimento inerente al mercato del lavoro.

Il capoverso 2 lettera b prevede una deroga a favore dei lavoratori in età avanzata. A partire dai 55 anni, essi hanno diritto a 520 indennità giornaliera, a condizione che abbiano contribuito durante almeno 18 mesi. Secondo la lettera c, lo stesso vale per gli assicurati che percepiscono o hanno chiesto una rendita AI o dell'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni. Queste deroghe risultano necessarie perché, in caso contrario, la riduzione della durata delle prestazioni concernerebbe soprattutto i lavoratori più anziani. I disoccupati più giovani sono esposti a un rischio di disoccupazione superiore alla media, la durata della loro disoccupazione è per contro inferiore alla media. I disoccupati più anziani e i disoccupati che percepiscono una rendita AI presentano un rischio di disoccupazione medio, ma vi rimangono in media più a lungo rispetto alle altre classi di età. Nel dicembre 1999, una riduzione generale della durata d'indennità avrebbe interessato il 14,4 per cento dei beneficiari dell'indennità di disoccupazione; la deroga sociale a favore dei lavoratori in età avanzata riduce questa percentuale al 12,9 per cento. La riduzione proposta del periodo d'indennità interessa uomini e donne nella stessa proporzione. Un'analisi per regione linguistica mostra che il Ticino è leggermente più interessato del resto della Svizzera; altrove le differenze regionali sono praticamente inesistenti.

La deroga prevista nel capoverso 3 ci abilita a prolungare di 120 giorni entro un termine quadro di quattro anni al massimo la durata d'indennità degli assicurati che sono divenuti disoccupati durante i quattro anni che precedono il raggiungimento dell'età in cui si ha diritto a una rendita AVS. Essa tiene conto del fatto che per i lavoratori in età avanzata, prossimi al pensionamento, è molto difficile ritrovare un impiego durevole. Accettando un impiego a durata determinata, questi assicurati possono esercitare i loro diritti acquisiti durante quattro anni e beneficiare di 120 indennità supplementari.

Il capoverso 4 riprende la disposizione attuale secondo cui le persone esentate dall'adempimento del periodo di contribuzione hanno diritto al massimo a 260 indennità giornaliera. Visto che d'ora in poi i periodi educativi comportano un prolungamento del termine quadro (art. 9b) e non contano più come periodo di contribuzione, la formulazione del capoverso 4 deve essere modificata di conseguenza.

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

In caso di capacità lavorativa temporaneamente inesistente o ridotta a causa di malattia, infortunio o gravidanza, l'assicurato potrà essere coperto durante due volte 30 giorni civili, vale a dire riscuotere due volte 22 indennità giornaliera, entro il termine quadro d'indennità. La legge attuale limita questa copertura a 34 indennità giornaliere, poiché inizialmente l'assicurato doveva subire 5 giorni d'attesa in caso di malattia. Questo termine di attesa è stato soppresso già nella revisione del 1992. Per ripristinare la copertura inizialmente voluta dal legislatore (due periodi di 30 giorni civili), occorre quindi aumentare a 44 indennità giornaliera il diritto massimo per termine quadro.

Secondo il diritto attuale, può accadere che gli assicurati la cui capacità lavorativa è stata temporaneamente inesistente durante il periodo della maternità (gravidanza e otto settimane dopo il parto) non possano più riscuotere indennità giornaliera dopo il parto. D'ora in poi, dopo il parto, tutte le assicurate avranno diritto, a prescindere dal fatto che abbiano esaurito i loro diritti di cui al capoverso 1, ad altre 40 indennità giornaliera. Esse beneficeranno pertanto di una copertura di otto settimane dopo il parto. Da qui la necessità di separare il diritto all'indennità in caso di capacità lavorativa temporaneamente inesistente durante la gravidanza e dopo il parto.

Il capoverso 1 parla di gravidanza e non più di maternità; il rinvio tra parentesi alla nozione di maternità della LPGa è quindi inutile.

Nel capoverso 2 il rinvio all'articolo 7 capoverso 2 lettere a e b sostituisce la nozione d'indennità di disoccupazione.

Art. 29 Dubbi circa le pretese derivanti dal contratto di lavoro

Nel capoverso 1 il rinvio all'articolo 7 capoverso 2 lettere a e b sostituisce la nozione d'indennità di disoccupazione.

Art 30 Sospensione del diritto all'indennità

Capoverso 1: prevede che il diritto di un assicurato potrà essere sospeso se non accetta un impiego adeguato che ha trovato egli stesso; lo stesso vale per i provvedimenti inerenti al mercato del lavoro.

Visto che in futuro saranno soppresse le indennità giornaliera speciali, è necessario adeguare anche la lettera g.

La modifica di cui al capoverso 3 ultimo periodo è puramente formale.

Art. 30a Privazione del diritto alle prestazioni (*abrogato*)

Questa disposizione si è rivelata impossibile da applicare nella pratica: infatti era sufficiente che l'assicurato manifestasse l'intenzione di partecipare a un provvedimento inerente al mercato del lavoro per ripristinare il suo diritto. L'articolo è quindi abrogato e il suo oggetto è trasferito, per analogia, nell'articolo 15 (cfr. commento dell'art. 15).

Art. 31 Presupposti del diritto

Viene istituito un nuovo capoverso 1^{bis}. L'analisi di gestione proposta può essere eccezionalmente utilizzata come strumento di decisione supplementare. Nei casi particolarmente complessi e a determinate condizioni, l'ufficio di compensazione potrebbe, su domanda dell'autorità cantonale e a complemento degli esami di quest'ultima, incaricare un perito di analizzare la gestione dell'impresa, segnatamente se si tratta di un'impresa che ha ripetutamente percepito, durante diversi periodi di controllo e per diversi anni, indennità per lavoro ridotto (ILR) e presso la quale il prospettato mantenimento di posti di lavoro è messo in discussione da una nuova riduzione del lavoro. In tal modo, l'autorità cantonale non può essere accusata di parzialità. Inoltre, i costi dell'esecuzione differenziata delle analisi resterebbero entro limiti sopportabili.

Art. 43 Perdita di lavoro computabile

L'adeguamento del capoverso 3 intende armonizzare l'indennità per lavoro ridotto. La disposizione finora più severa per le indennità in caso d'intemperie è adeguata a quella dell'indennità per lavoro ridotto.

Art. 52 Estensione dell'indennità

Il rinvio al capoverso 1 deve essere corretto in considerazione della modifica dell'articolo 3.

Art. 58 Moratoria concordataria

La nuova formulazione è intesa a evitare che l'assicurazione contro la disoccupazione debba pagare due volte l'indennità per lo stesso assicurato in caso d'insolvenza qualora il concordato sia stato approvato.

Visto che il concordato è approvato soltanto se i crediti privilegiati (salariali) sono garantiti, la moratoria concordataria concerne l'assicurazione contro la disoccupazione, quale elemento scatenante l'indennità in caso d'insolvenza, soltanto nella misura in cui il concordato non giunge a buon fine e in cui la moratoria finisce in un fallimento. In effetti, se il concordato è approvato, i lavoratori o eventualmente la cassa di disoccupazione se ha versato l'indennità in caso d'insolvenza vedranno onorati i loro crediti privilegiati. Per contro, se la moratoria termina in fallimento, e se il lavoratore continua a lavorare, non solo sarà messo in pericolo il pagamento dei crediti ma il fallimento aprirà un secondo diritto all'indennità in caso d'insolvenza. Il differimento della dichiarazione di fallimento ha gli stessi effetti della moratoria concordataria.

I casi di doppio versamento dell'indennità in caso d'insolvenza si verificano sempre nelle situazioni in cui il datore di lavoro si trova in difficoltà finanziarie tali da non più essere in grado di uscirne con i propri mezzi e in cui le autorità competenti autorizzano la moratoria concordataria o il differimento della dichiarazione di fallimento benché i crediti privilegiati dei lavoratori non siano coperti. Il complemento apportato all'articolo 58 garantisce che, in tali situazioni, l'assicurazione non dovrà pagare due volte l'indennità in caso d'insolvenza.

Art. 59 Principio

Il capoverso 2 definisce i criteri che devono adempiere i provvedimenti inerenti al mercato del lavoro. A questo scopo, l'attuale articolo 72*b* (versione secondo la revisione tecnica della LADI) è completato e diventa il nuovo articolo 59 capoverso 2. L'articolo 59 capoverso 3 è integrato, per gli stessi motivi, nel nuovo capoverso 2.

Ai fini della certezza del diritto e per evitare ripetizioni, è necessario introdurre questa clausola generale. In passato, è sorto spesso il problema di determinare se sono le disposizioni sull'indennità contro la disoccupazione o le disposizioni definite nel capitolo relativo ai provvedimenti inerenti al mercato del lavoro ad avere la preminenza per definire i presupposti del diritto di partecipare a tali provvedimenti. Concretamente ciò significa che per partecipare a tutti i provvedimenti inerenti al mercato del lavoro, i presupposti dell'articolo 8 devono sempre essere adempiuti, a condizione che per i singoli provvedimenti non vi siano limitazioni (p. es. per quanto concerne i sussidi per le spese di pendolare e per le spese di soggiornante settimanale che richiedono unicamente l'adempimento delle condizioni secondo l'articolo 13). Inoltre, ogni provvedimento può prevedere sue condizioni specifiche (p. es. gli assegni per il periodo d'introduzione e gli assegni di formazione o il promovimento dell'attività lucrativa indipendente) o un'estensione della cerchia di persone (p. es. art. 60 cpv. 2 lett. b e cpv. 5) a cui è applicabile.

Le modifiche apportate ai capoversi 1 e 4 sono puramente formali.

Art. 59a Valutazione dei bisogni e delle esperienze

La formulazione di questo articolo è modificata.

Art. 59b Prestazioni in caso di partecipazione a provvedimenti inerenti al mercato del lavoro

L'articolo 27 prevede soltanto un tipo d'indennità giornaliera. La soppressione delle indennità giornaliere speciali è destinata a eliminare la prassi, troppo spesso erroneamente adottata, che consiste nell'assegnare un assicurato a un provvedimento inerente al mercato del lavoro soltanto quando questi ha esaurito le sue indennità normali (il cui numero dipende dall'età), e fare in modo che l'assicurato possa partecipare quanto prima a un PML.

Per quanto concerne la partecipazione a un provvedimento inerente al mercato del lavoro non si distinguerà più tra provvedimento svolto su ordine o con l'accordo del servizio ufficiale competente. Con la formulazione «in virtù di una decisione del servizio competente» si garantisce che le sanzioni sono uguali per tutti gli assicurati nella stessa situazione. Inoltre, l'ordinanza menziona ora, negli altri provvedimenti, gli apprendistati orientativi e gli esami d'idoneità professionali sul posto di lavoro

che, erroneamente, sono trattati nell'articolo 25 dell'ordinanza come se non rientrasero nei provvedimenti inerenti al mercato del lavoro.

Il capitolo relativo ai provvedimenti inerenti al mercato del lavoro è ora articolato come segue:

- Sezione 1: Disposizioni generali
- Sezione 2: Provvedimenti di formazione
- Sezione 3: Provvedimenti di occupazione
- Sezione 4: Provvedimenti speciali

In base a questa nuova suddivisione, è necessario adeguare le relative designazioni nei capoversi 1 e 2.

Nel capoverso 2, la formulazione «una quota di formazione inferiore al 40 per cento» è sostituita da «una quota di formazione del 40 per cento al massimo». La prassi ha mostrato che spesso nei provvedimenti di occupazione sono previsti due giorni di formazione settimanali. A causa di questa formulazione infelice, nelle domande di sussidio, è spesso indicata una quota di formazione del 39 per cento nonostante sia offerta una formazione durante due giorni. Questo tasso non corrisponde alla realtà, non è verificabile e comporta calcoli complicati.

Il capoverso 3 stila un elenco esaustivo dei generi di prestazioni in caso di partecipazione a un provvedimento inerente al mercato del lavoro.

Art. 59c Competenza e procedura (*nuovo*)

Tutte le disposizioni di procedura concernenti i provvedimenti inerenti al mercato del lavoro sono raggruppati in un unico articolo. L'articolo 67 può pertanto essere abrogato.

Il capoverso 1 è sottoposto a un adeguamento formale: la procedura è applicabile non solo ai corsi, ma a tutti i provvedimenti inerenti al mercato del lavoro.

Il capoverso 2 stabilisce che, come finora, i Cantoni continuano a decidere in merito ai provvedimenti individuali di formazione e a quelli speciali, nonché alle domande di sussidio.

Secondo il capoverso 3, la competenza di decidere in merito alle domande di sussidio per provvedimenti collettivi di formazione e di occupazione spetta unicamente all'ufficio di compensazione. La commissione di sorveglianza deve essere sgravata da questo incarico per concentrarsi sui suoi compiti essenziali.

Il capoverso 4 estende i corsi a tutti i provvedimenti inerenti al mercato del lavoro, visto che non esistono solo i corsi organizzati da istituzioni di importanza nazionale ma per esempio anche i provvedimenti di occupazione.

La circolare relativa ai provvedimenti inerenti al mercato del lavoro prevede già oggi la delega ai Cantoni della competenza decisionale per i corsi collettivi organizzati a scopo lucrativo fino a un importo di 1 milione di franchi. La possibilità di delegare tale competenza ai Cantoni per i provvedimenti collettivi di formazione e di occupazione è in sintonia con gli obiettivi dell'Accordo 2000 URC/LPML/uffici cantonali del lavoro improntato a una maggiore efficacia. I Cantoni dispongono delle infrastrutture necessarie per selezionare gli organizzatori e prendere autonomamente le

decisioni relative ai sussidi. Quale misura d'accompagnamento, il nostro Consiglio può emanare, se necessario, direttive per il controllo della qualità dei provvedimenti di formazione.

In particolare i Cantoni non devono più eseguire i controlli di qualità dei provvedimenti di formazione grazie a «EDUQUA» (certificato svizzero di qualità per istituzioni che svolgono corsi di aggiornamento), poiché per l'esame di una domanda di sussidio possono esigere dalle istituzioni interessate un certificato EDUQUA.

Tale delega ai Cantoni offre all'ufficio di compensazione la possibilità di svolgere in modo più approfondito i suoi compiti di sorveglianza e di controllo, in particolare di eseguire controlli molto più ampi sul posto. Nel corso della sua ispezione, il Controllo federale delle finanze aveva d'altronde posto l'accento sulla necessità d'intensificare tali controlli.

Le commissioni tripartite dei Cantoni offrono inoltre la garanzia che i provvedimenti di occupazione siano analizzati sin dall'inizio per quanto concerne il rischio di un'eventuale concorrenza nei confronti dell'economia privata.

L'ufficio di compensazione rimane l'istanza decisionale per i provvedimenti a favore delle persone minacciate da disoccupazione (art. 59 cpv. 1).

Art. 60 Partecipazione a provvedimenti di formazione

Per motivi di trasparenza, i tre provvedimenti di formazione esistenti sono elencati in modo non esaustivo poiché la maggior parte dell'articolo 60 vale per i tre provvedimenti di formazione (corsi individuali e collettivi, aziende di esercitazione e pratiche di formazione).

I presupposti del diritto derivanti dalle disposizioni sull'indennità di disoccupazione (art. 8) non sono più espressamente menzionati nel capoverso 2 secondo il nuovo articolo 59 capoverso 3. Questo capoverso è stato inoltre riformulato.

Il capoverso 3 non fa più la distinzione tra l'ordine o l'accordo del servizio ufficiale competente per la partecipazione a un provvedimento inerente al mercato del lavoro (cfr. art. 59b cpv. 1).

I capoversi 5 e 6 subiscono unicamente modifiche formali.

Art. 61 Sussidi a favore di organizzazioni che svolgono provvedimenti di formazione

Per motivi di sistematica, l'articolo 62 vigente diventa l'articolo 61. L'espressione di cui all'articolo 62 capoverso 3 lettera b «non deve perseguire uno scopo lucrativo» è stata stralciata poiché tale condizione non può mai essere adempita. I grandi organizzatori di corsi collettivi, le aziende di esercitazione e i loro animatori vivono di questi provvedimenti. I salari versati per tale attività costituiscono il loro reddito.

Capoverso 2 lettera c: secondo la sistematica questa disposizione deve essere inserita nell'articolo 62 che fissa il rimborso delle spese comprovate. L'ordinanza determina le spese necessarie. Se per esempio un partecipante frequenta un corso individuale i cui costi superano le spese necessarie prese in considerazione, la differenza è a suo carico. Per questo motivo la lettera c è stralciata.

Art. 62 Estensione delle prestazioni

Tutte le disposizioni relative all'estensione delle prestazioni in caso di provvedimenti di formazione sono riassunte in un articolo. Per questo motivo l'articolo 63 è abrogato e integrato nell'articolo 62 capoverso 1.

Il capoverso 1 costituisce la base legale per il rimborso delle spese necessarie comprovate all'esecuzione di provvedimenti di formazione e il capoverso 2 la base legale per il rimborso delle spese comprovate necessarie alle persone che partecipano ai provvedimenti di formazione.

Il rimborso di cui al capoverso 1, unicamente in funzione delle spese necessarie comprovate, incita a massimizzare il numero di giorni di corsi. Al fine di orientare tale incitamento sull'efficacia (miglioramento dell'idoneità al collocamento) di un provvedimento di formazione, l'entità del rimborso delle spese comprovate necessarie dipende dai risultati ottenuti grazie al provvedimento in questione.

D'altro canto, l'elenco delle spese comprovate necessarie provocate dalla frequentazione di un corso di cui al capoverso 2 è soppresso, poiché questi dettagli devono essere disciplinati a livello di ordinanza.

Art. 63 Estensione delle prestazioni (*abrogato*)

L'articolo 63 è abrogato e integrato nell'articolo 62.

Art. 64 Competenza e procedura (*abrogato*)

L'articolo 64 diventa l'articolo 59c.

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

In base alla sistematica illustrata nell'articolo 59b, i provvedimenti di occupazione sono ora disciplinati nella sezione 3 del capitolo 6. Il capoverso 1 è oggetto di una nuova formulazione analogamente a quella relativa ai provvedimenti di formazione (art. 60 cpv. 1). La formulazione «... destinati a procurare lavoro o a permettere una reintegrazione nell'attività lucrativa» è stralciata poiché gli obiettivi dei provvedimenti inerenti al mercato del lavoro sono già elencati nell'articolo 59 capoverso 2. Per motivi di sistematica, la base legale per il semestre di motivazione è trasferita dall'articolo 14 capoverso 5^{bis} all'articolo 64a capoverso 1 lettera c.

I capoversi 2 e 3 sono sottoposti a modifiche formali, poiché non si opera più una distinzione tra provvedimento svolto su ordine o con l'accordo del servizio ufficiale competente (cfr. art. 59b cpv. 1).

Il capoverso 4 offre la possibilità di partecipare al semestre di motivazione anche alle persone che non adempiono alle condizioni relative al periodo di contribuzione, non sono esentate da quest'ultimo o non hanno esaurito i diritti alle indennità di disoccupazione.

Art. 64b Estensione delle prestazioni (*nuovo*)

Le disposizioni sull'estensione delle prestazioni sono riunite in un unico articolo analogamente all'articolo 62 concernente i provvedimenti di formazione.

Le disposizioni relative all'estensione delle prestazioni dell'assicurazione contro la disoccupazione per l'esecuzione di provvedimenti di occupazione sono disciplinate nell'articolo 75 insieme alle disposizioni relative ai sussidi per promuovere la ricerca in materia di mercato del lavoro e il collocamento. La nuova sistemica dell'articolo 59 rende necessario istituire un nuovo articolo 64b. L'adeguamento formale è analogo a quello dell'articolo 62 relativo ai provvedimenti di formazione. Il rinvio all'articolo 64 non è più necessario, poiché il nuovo articolo 59c menziona esplicitamente la procedura per i provvedimenti di occupazione.

Il rimborso, unicamente in funzione delle spese necessarie comprovate, incita a una durata dell'occupazione il più lunga possibile. Al fine di orientare tale incitamento sull'efficacia (miglioramento dell'idoneità al collocamento) di un provvedimento di occupazione, l'entità del rimborso delle spese necessarie comprovate dipende dai risultati ottenuti grazie al provvedimento in questione.

Art. 65 Assegni per il periodo d'introduzione

La lettera a è contemplata nella clausola generale prevista dall'articolo 59 capoverso 3, motivo per cui non deve più essere menzionata.

Art. 65a Promovimento del prepensionamento

Questo articolo, introdotto all'inizio del 1997, ossia durante la recessione, è ora abrogato. La relativa ordinanza sul prepensionamento è entrata in vigore allo stesso momento ed era limitata alla fine del 1998. La sua validità non è stata prorogata e non è quindi più in vigore dal 1° gennaio 1999. Le disposizioni sul promovimento del prepensionamento non sono praticamente mai state applicate. Non era quindi necessario prorogarne la validità. Occorre pertanto abrogare la base legale di questa ordinanza che oggi non esiste più.

Art. 66 Ammontare e durata degli assegni d'introduzione

Il titolo dell'articolo è completato.

Art. 66a Assegni di formazione

La lettera a è contemplata nella clausola generale prevista dall'articolo 59 capoverso 3, motivo per cui non deve più essere menzionata nel capoverso 1.

Al fine di garantire una prassi uniforme a livello svizzero, il capoverso 2 statuisce che le domande concernenti gli assicurati di età inferiore a 30 anni e le domande per una durata di formazione più lunga in casi fondati possono essere autorizzate dall'ufficio di compensazione e non più dai Cantoni.

Il capoverso 4 è stato ripreso dall'articolo 66b al fine di riunire in un unico articolo tutti i presupposti del diritto.

Art. 66b Condizioni materiali (*abrogato*)

Il capoverso 1 diventa l'articolo 66a capoverso 4. Il capoverso 2 è già contemplato negli obiettivi dei provvedimenti inerenti al mercato del lavoro dell'articolo 59 capoverso 2 e può quindi essere stralciato.

Art. 66c Ammontare e durata degli assegni di formazione

Nel capoverso 3 l'assicurazione si assume i contributi dell'assicurazione sociale del datore di lavoro per gli assegni di formazione (differenza tra il salario di apprendista e l'importo massimo fissato dal nostro Consiglio) che versa direttamente al lavoratore. I contributi dell'assicurazione sociale del datore di lavoro per gli assegni di formazione, che variano da 200 a 400 franchi al mese, saranno pertanto assunti dall'assicurazione. Il capoverso 1 dev'essere adeguato di conseguenza.

Per garantire che, anche nel caso in cui la formazione quadriennale non cominci immediatamente dopo l'inizio del termine quadro, si possa beneficiare degli assegni per tutta la durata della formazione, il capoverso 4 rende più flessibile tale termine.

Art. 67 Domande (*abrogato*)

L'articolo 67 capoverso 1 è integrato nell'articolo 59c. L'articolo 67 capoverso 2 è stato stralciato, poiché si tiene conto del disciplinamento dell'articolo 59c nella misura in cui il servizio competente deve decidere in merito alle domande per gli assegni di introduzione e di formazione prima che la cassa versi le prestazioni corrispondenti.

Art. 68 Sussidi per le spese di pendolare e di soggiornante settimanale; presupposti del diritto

Tutti i presupposti del diritto sono riuniti in un unico articolo. Per questo motivo gli articoli 68 e 71 sono fusi in un solo articolo.

La nuova lettera b del capoverso 1 sostituisce il capoverso 2. I sussidi per le spese di pendolare e di soggiornante settimanale possono essere versati solo nella misura in cui, a cagione del lavoro esterno, l'assicurato subisca perdite finanziarie rispetto alla sua ultima attività. La definizione di «ultima attività» va quindi intesa ai sensi dell'articolo 23 capoverso 1. Il guadagno assicurato di riferimento è pertanto quello conseguito grazie a una prestazione lavorativa prima di entrare in disoccupazione. Le persone esonerate dall'adempimento del periodo di contribuzione non hanno quindi diritto a questi sussidi.

I capoversi 2 e 3 sostituiscono l'articolo 71.

Art. 70 Sussidio per le spese di soggiornante settimanale

Adeguamento formale del titolo dell'articolo (*concerne soltanto il testo tedesco*).

Art. 71 Disposizioni comuni (*abrogato*)

I capoversi 1 e 2 sono integrati nell'articolo 68 e il capoverso 3 nell'articolo 59c. Il capoverso 4 può essere soppresso.

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

La fase di progettazione aumenta da 60 a 90 indennità giornaliere. Le persone minacciate da disoccupazione non avranno più diritto al sostegno ai fini del promovimento dell'attività lucrativa indipendente secondo gli articoli 71a, 71b e 71d: l'espe-

rienza insegna infatti che non è praticamente possibile preparare una fase di progettazione con indennità giornaliere speciali durante un termine di disdetta in corso e che le persone summenzionate devono in ogni caso aprire un termine quadro per la riscossione di prestazioni e, quindi, per beneficiare di indennità giornaliere speciali.

Art. 71b Presupposti del diritto

Per quanto riguarda la soppressione dell'espressione «minacciati dalla disoccupazione» di cui al capoverso 1 lettera a vedi il commento dell'articolo 71a capoverso 1. La limitazione della cerchia dei beneficiari alle persone che hanno acquisito i loro diritti per aver adempiuto il periodo di contribuzione è soppressa. Il dispositivo dev'essere accessibile anche alle persone esonerate dall'adempimento del periodo di contribuzione che soddisfano i presupposti speciali secondo l'articolo 71b (vedi in proposito anche il commento dell'art. 59 cpv. 3). Nel capoverso 2, il termine è portato da sei a nove mesi per rendere il dispositivo delle fideiussioni più interessante.

Il capoverso 3 riprende l'articolo 71c con alcuni adeguamenti formali: infatti non si tratta di una questione inerente alla procedura, bensì dell'esenzione dell'assicurato dai suoi obblighi.

Art. 71c Procedura (*abrogato*)

Il capoverso 1 è integrato nell'articolo 59c, il capoverso 2 nell'articolo 71b.

Art. 71d Conclusione della fase di progettazione

I capoversi 1 e 2 hanno subito modifiche formali. Inoltre, il capoverso 2 è formulato in modo tale da corrispondere al nuovo numero massimo di indennità giornaliere.

Art. 72 Programmi per l'occupazione temporanea di assicurati (*abrogato*)

Tutto l'articolo è abrogato e integrato nel nuovo articolo 64a.

Art. 72a Diritto dell'assicurato ad un'occupazione temporanea (*abrogato*)

Con l'introduzione di un unico tipo di indennità giornaliera e la rinuncia a operare una distinzione tra indennità giornaliere dipendenti dall'età e speciali, i capoversi 1 e 3 possono essere stralciati (vedi anche il commento dell'art. 59b).

Il capoverso 2 è integrato, con alcune modifiche formali, nell'articolo 64a.

Art. 72b Offerta di provvedimenti inerenti al mercato del lavoro (*abrogato*)

Tutto l'articolo è abrogato e integrato nell'articolo 59.

Art. 72c Partecipazione dei Cantoni ai costi dei provvedimenti inerenti al mercato del lavoro (*abrogato*)

Il finanziamento dei provvedimenti inerenti al mercato del lavoro è ora disciplinato negli articoli 90 e 90a.

Art. 73 Sussidi per il promovimento della ricerca sul mercato del lavoro

Gli attuali articoli 73 e 75 sono riuniti in un unico articolo, poiché l'articolo 74 è stato soppresso per i motivi che esponiamo qui di seguito (vedi il commento dell'art. 74).

Art. 73a Valutazione (*nuovo*)

Mediante regolari valutazioni scientifiche sarà verificata l'efficacia e l'adeguatezza degli strumenti dell'AD al fine di poter individuare eventuali bisogni di adeguamento. I programmi di valutazione saranno diretti e coordinati dall'ufficio di compensazione previa consultazione della commissione di sorveglianza del fondo di compensazione.

Questa modifica corrisponde all'articolo 170 della nuova Costituzione federale, secondo cui occorre verificare l'efficacia dei provvedimenti presi dalla Confederazione.

Art. 74 Sussidi per il promovimento del collocamento

Questo articolo si riferisce a una situazione in cui gli URC integralmente finanziati dal fondo non esistevano ancora; è quindi divenuto obsoleto. Riteniamo tuttavia che in futuro la collaborazione interistituzionale dovrà diventare ancora più importante. Per questo motivo, il disegno di revisione l'ha sancita in un nuovo articolo, ossia l'articolo 85e.

Art. 75 Ammontare dei sussidi, competenza e procedura

Questo articolo è trasferito nell'articolo 73.

Art. 75a Progetti pilota (*nuovo*)

Per motivi di sistematica, le disposizioni sui progetti pilota non si trovano nelle «Disposizioni finali». D'ora in poi figurano nel capitolo 7 (Altre misure) subito dopo i provvedimenti inerenti al mercato del lavoro.

La nuova formulazione dell'articolo sui progetti pilota sopprime inoltre l'incoerenza del diritto attuale, secondo cui anche i lavoratori che beneficiano di provvedimenti volti a mantenere gli impieghi devono adempiere le condizioni per il diritto all'indennità poste nell'articolo 8, per esempio presentandosi regolarmente all'URC per i colloqui di controllo e di consulenza.

L'articolo attualmente in vigore prevede provvedimenti in materia di lavoro flessibile che servono a mantenere i posti di lavoro o a crearne di nuovi. Questo tipo di provvedimenti continuerà ad essere promosso, ma in futuro sarà opportuno promuovere anche provvedimenti il cui scopo è di mantenere gli impieghi o di reintegrare i disoccupati, senza poggiare su una maggiore flessibilità del tempo di lavoro. In generale la creazione di impieghi deve tuttavia rimanere un compito legato al promovimento economico.

Art. 75b Introduzione di nuovi provvedimenti inerenti al mercato del lavoro
(nuovo)

Il nuovo articolo 75b riprende il contenuto dell'articolo 110b sull'introduzione di nuovi provvedimenti inerenti al mercato del lavoro. Visto che, per motivi di sistematica, le disposizioni relative ai progetti pilota saranno ora disciplinate nel capitolo «Altri provvedimenti», questa modifica si impone per gli stessi motivi.

Art. 76 Organi di esecuzione

Ogni organo menzionato nel capoverso 1 è completato da un rinvio all'articolo corrispondente per agevolare la ricerca.

Il capoverso 1 lettera a deve essere adeguato per due motivi: in futuro la denominazione «casse delle organizzazioni» sarà sostituita da «casse private riconosciute» e la denominazione «casse di disoccupazione pubbliche riconosciute» verrà soppressa perché le casse di questo tipo non esistono.

Il capoverso 1 lettera c deve essere adeguato per motivi di logica linguistica. Prima della revisione del 1995, nella lettera c si intendeva unicamente l'autorità cantonale ai sensi dell'articolo 85. L'istituzione degli URC non ha cambiato nulla a questo significato, ma gli URC sono anche organi di esecuzione cantonali. Nel frattempo si sono però aggiunti anche i servizi LPML. Da qui la necessità di modificare la lettera c al fine di indicare chiaramente tutti gli organi che, oltre all'ufficio del lavoro, sono considerati organi di esecuzione cantonali. Per motivi di sistematica, le casse di disoccupazione sono rimaste nella lettera a. La nuova formulazione della lettera c rende superflua la vecchia lettera d.

Art. 77 Casse pubbliche

Il capoverso 3 può essere abrogato, poiché non ne è mai stato fatto uso e non esistono casse pubbliche riconosciute (vedi anche il commento dell'art. 76).

Art. 78 Casse private

La denominazione di «casse delle organizzazioni» è sostituita nel titolo e nell'articolo da quella di «casse private» (vedi anche il commento dell'art. 76).

Art. 79 Istituzione, organizzazione e natura giuridica delle casse

La denominazione di «casse delle organizzazioni» di cui al capoverso 3 deve essere sostituita da quella di «casse private».

Art. 81 Compiti delle casse

La modifica di cui al capoverso 1 lettera e conferisce all'ufficio di compensazione la competenza di emanare direttive in materia di contabilità delle casse.

Nel capoverso 2 è stato aggiunto il termine «può»: «La cassa può sottoporre un caso ...». Questa aggiunta mira a far sì che la cassa competente sottoponga all'autorità cantonale unicamente i casi dubbi e ciò nell'intento di semplificare il lavoro amministrativo e di accelerare la procedura. Sono fatte salve le competenze espressamente attribuite, per esempio quelle di cui all'articolo 85 capoverso 1 lettera d.

Art. 82 Responsabilità dei titolari

Nel quadro della revisione tecnica della LADI, è stato previsto che la Confederazione indennizzi in modo equo i Cantoni e gli organi di esecuzione per i rischi di responsabilità. In occasione della modifica dell'ordinanza in seguito a tale revisione, è stata pertanto introdotta un'assicurazione contro i rischi per i Cantoni e gli organi di esecuzione. Il capoverso 5 istituisce la base legale di questa assicurazione per i titolari delle casse. D'altro canto, la delega della competenza è formulata in modo più preciso.

Art. 83 Ufficio di compensazione dell'assicurazione contro la disoccupazione

Come per le casse, la competenza di decidere sulla computabilità delle spese amministrative dei servizi cantonali, degli URC e dei servizi LPML è delegata all'ufficio di compensazione.

Il capoverso 1 lettera r stabilisce che l'ufficio di compensazione statuisce su mandato del servizio cantonale in merito all'analisi di gestione di cui all'articolo 31 capoverso 1^{bis} (cfr. spiegazioni dell'art. 31).

Nel capoverso 1 lettera m e nel capoverso 2 lettere c, d ed e sono stati effettuati adeguamenti redazionali e sono stati corretti i rinvii ad altri articoli.

Art. 83a Revisione e controllo dei datori di lavoro (*nuovo*)

Capoversi 1 e 2: la competenza dell'ufficio di compensazione di controllare e di dare istruzioni (art. 83 cpv. 1 lett. c e d) deve essere disciplinata in modo uniforme per tutti gli organi di esecuzione.

Capoverso 3: intende semplificare e rendere più trasparente la prassi in vigore. Secondo la regolamentazione attuale, l'ufficio di compensazione ordina alla cassa di esigere la restituzione degli importi contestati a seguito dei suoi controlli nelle imprese. Dal momento che la cassa è legata a questa istruzione, dispone evidentemente dei diritti che hanno le parti in una procedura di ricorso, ma non ha alcun margine di manovra per quanto concerne l'oggetto della controversia. Il processo non è razionale perché gli atti procedurali (scambio di corrispondenza, ecc.) sono indirizzati alla cassa la quale deve fornire tutte le indicazioni necessarie anche in quanto parte. I dati sono però di fatto forniti dall'ufficio di compensazione, dal momento che esso effettua i controlli delle imprese e redige i rapporti. La nuova regolamentazione non intende solo semplificare la procedura, ma anche aumentare la trasparenza verso i datori di lavoro. Essi sapranno quindi meglio quale servizio amministrativo è abilitato a prendere le decisioni e quale è il loro partner nella procedura.

Questo articolo uniforma e semplifica la procedura a livello amministrativo. La Commissione di ricorso del Dipartimento federale dell'economia diventa la prima istanza di ricorso (art. 101 lett. c). Il Tribunale federale delle assicurazioni rimane l'ultima istanza.

Per motivi amministrativi, l'incasso degli importi da restituire dopo i controlli delle imprese rimane di competenza delle casse.

Questa modifica non concerne il diritto delle casse di esigere la restituzione delle altre prestazioni stabilite nell'articolo 95.

Art. 84 cpv. 4 Direttive concernenti il collocamento del patrimonio del fondo di compensazione

Occorre consentire all'assicurazione contro la disoccupazione, secondo le regole applicabili all'AVS, di gestire il fondo di compensazione in modo autonomo e di investire direttamente il suo patrimonio. In questo modo potrà tutelare al meglio i suoi interessi e ricavare redditi adeguati dal patrimonio del fondo di compensazione. Potrà effettuare questi investimenti non solo in titoli che fruttano interessi ma anche in azioni. Continuerà a cooperare strettamente con l'ufficio centrale di compensazione dell'AVS. Questa innovazione darà maggiore flessibilità all'assicurazione per rispondere ai suoi bisogni effettivi in materia d'investimenti.

Art. 85 Servizi cantonali

Secondo la lettera h, il servizio cantonale devono adoperarsi affinché l'offerta di provvedimenti inerenti al mercato del lavoro sia non solo sufficiente ma anche «adeguata ai bisogni». Questa aggiunta sancisce legalmente la messa a disposizione di basi per la pianificazione dell'offerta di provvedimenti inerenti al mercato del lavoro. L'incarico di tenere la contabilità delle spese amministrative del servizio cantonale, degli URC e del servizio LPML non rientra attualmente tra i compiti del servizio cantonale. La nuova lettera k corregge questa omissione completando l'elenco dei compiti.

Nel capoverso 1 lettere h, i e j sono stati effettuati adeguamenti redazionali e sono stati corretti i rinvii ad altri articoli.

Art. 85b Uffici regionali di collocamento

L'articolo autorizza esplicitamente i Cantoni ad affidare agli URC la procedura di annuncio per il collocamento.

Art. 85c Servizi logistici per l'approntamento di provvedimenti inerenti al mercato del lavoro (servizi LPML)

Con l'istituzione di una base legale chiara, i servizi LPML sono equiparati agli URC (cfr. art. 85b). A tal fine l'articolo 119d dell'ordinanza è ripreso nella legge e completato con il secondo periodo dell'articolo 85b capoverso 1. L'attuale articolo 85c diventa l'articolo 85d.

Art. 85d Commissioni tripartite (*nuovo*)

L'attuale articolo 85c diventa il nuovo articolo 85d. I capoversi 2, 3 e 5 sono adeguati dal profilo redazionale.

Art. 85e Promovimento della collaborazione intercantonale (*nuovo*)

Le fluttuazioni del mercato del lavoro obbligano gli organi di esecuzione dei Cantoni ad adeguarsi continuamente a nuove situazioni. Inoltre, in numerose regioni della Svizzera le frontiere cantonali non coincidono con quelle del mercato del lavoro. Quando la disoccupazione è bassa può inoltre accadere che, per la loro dimensione, non tutti i Cantoni siano più in grado di garantire i servizi di alta qualità che ci si

attende da loro. Per questi motivi, è opportuno dare ai servizi cantonali, agli uffici regionali di collocamento e ai servizi logistici LPML la possibilità di una gestione intercantonale. Il termine «diversi» nel capoverso 1 significa due o più Cantoni.

L'assunzione delle spese supplementari che potrebbero derivarne è disciplinata nell'articolo 92 capoverso 7.

Art. 85f Promovimento della collaborazione interistituzionale (nuovo)

Le esperienze fatte in questi ultimi anni hanno mostrato che la stretta collaborazione tra gli organi di esecuzione dell'assicurazione contro la disoccupazione e altre istituzioni incaricate di compiti di reintegrazione costituisce un fattore decisivo. Per tale motivo si prevede di sancire nella legge la collaborazione interistituzionale (CII).

Il capoverso 1 dà ai Cantoni la possibilità di gestire in comune con le istituzioni menzionate servizi di reintegrazione ai quali possono essere affidate competenze del servizio cantonale o la possibilità di affidare temporaneamente la responsabilità esclusiva di un caso a una di queste istituzioni. Queste istituzioni possono essere in particolare gli uffici di orientamento professionale, i servizi sociali dei Cantoni e dei Comuni, gli organi di esecuzione delle leggi cantonali di aiuto ai disoccupati, dell'assicurazione invalidità, le autorità incaricate dell'asilo e le autorità cantonali incaricate della formazione professionale.

In deroga all'obbligo del segreto secondo l'articolo 33 LPGA e alle regole dell'assistenza amministrativa previste nell'articolo 32 LPGA, il nuovo capoverso 2 istituisce una base legale che consente di aprire l'accesso agli atti e ai sistemi d'informazione elettronici degli organi di esecuzione della LADI ad altre istituzioni incaricate di compiti di reintegrazione. Conformemente all'articolo 19 capoverso 3 della legge sulla protezione dei dati, l'accesso ai dati deve essere previsto espressamente in una legge formale. Gli organi di esecuzione della LADI possono autorizzare l'istituzione partner ad accedere unicamente ai dati delle persone che ricevono o chiedono prestazioni di questa istituzione e, tra questi dati, unicamente a quelli di cui l'istituzione ha bisogno per svolgere i suoi compiti. Inoltre, deve essere garantita la reciprocità agli organi di esecuzione della LADI per quanto concerne le banche dati delle istituzioni partner. Questa trasmissione di informazioni è molto importante, perché consente di evitare doppioni nell'ambito della consulenza e di migliorare l'efficacia dei provvedimenti presi. L'articolo proposto elimina un ostacolo essenziale alla collaborazione interistituzionale. Il fatto che i partner della CII siano autorizzati in casi particolari a consultare i dati delle stesse persone sugli stessi sistemi d'informazione semplifica e facilita i necessari controlli dei diritti di accesso e del rispetto delle regole di protezione dei dati. Questa disposizione rispetta il principio di proporzionalità sancito dalla legge sulla protezione dei dati, dal momento che i dati possono essere comunicati per assumere un solo compito, vale a dire la reintegrazione professionale e sociale delle persone interessate. Rispetta infine i diritti della personalità, dal momento che è richiesto il consenso degli interessati.

Obbliga tuttavia nel frattempo a modificare l'articolo 35a della legge sul collocamento, che autorizzava sinora la comunicazione di dati del sistema d'informazione a scopo di collocamento (cfr. modifica del diritto vigente nelle disposizioni finali).

Il capoverso 3 disciplina in particolare lo scambio di dati con gli uffici AI e il capoverso 4 consente che questo scambio avvenga in casi specifici anche oralmente.

Questo disciplinamento è conforme al nuovo articolo 68^{bis} LAI che dovrebbe essere introdotto in occasione della quarta revisione dell'AI.

L'assunzione delle spese supplementari che potrebbero derivarne è disciplinata nell'articolo 92 capoverso 7.

Art. 85g Responsabilità nei confronti della Confederazione (*nuovo*)

Questo articolo riprende l'articolo 85*d*, che sarà introdotto nella LADI con la LPGA e sostituirà l'articolo 85*a* vigente. Dal momento che secondo la logica sistemica occorre dapprima menzionare i diversi organi di esecuzione, l'articolo 85*d* è trasferito nell'articolo 85*g*.

In occasione della revisione tecnica della LADI si era previsto che la Confederazione indennizzasse adeguatamente i Cantoni e gli organi di esecuzione per il rischio di responsabilità. Questo progetto è stato realizzato introducendo nell'ordinanza un'assicurazione rischio per i Cantoni e gli organi di esecuzione. Occorreva quindi introdurre nella legge la base legale specifica di questa assicurazione, ciò che è stato fatto nel capoverso 4. La delega di competenze è inoltre formulata in modo più preciso.

Art. 85h Responsabilità dei Cantoni nei confronti degli assicurati e di terzi (*nuovo*)

Questo articolo riprende l'articolo 85*e*, che sarà introdotto nella LADI con la LPGA. Dal momento che secondo la logica sistemica occorre dapprima menzionare i diversi organi di esecuzione, l'articolo 85*e* è trasferito nell'articolo 85*h*.

Art. 88 Datori di lavoro

La responsabilità dei datori di lavoro (e di terzi incaricati da essi) è ampliata, analogamente alla responsabilità degli organi di esecuzione nell'ambito della revisione tecnica.

Capoverso 2^{bis} (*nuovo*): i costi supplementari provocati dagli abusi accertati in occasione di controlli presso i datori di lavoro devono essere a carico del datore di lavoro, fatto salvo evidentemente il principio di proporzionalità.

Capoverso 2^{ter} (*nuovo*): viene istituita una nuova base legale che consenta di chiedere a un datore di lavoro che ha ottenuto indebitamente l'indennità per lavoro ridotto o l'indennità per intemperie, a titolo di restituzione, un importo fino al doppio delle prestazioni riscosse. In questo modo si intende contribuire alla lotta contro gli abusi. Sinora gli poteva essere chiesto solo il rimborso delle indennità versate. Questa regola deroga quindi all'articolo 25 LPGA.

Art. 89 Commissione di sorveglianza

La commissione di sorveglianza è incaricata, conformemente al capoverso 2, di assistere il nostro Consiglio nelle questioni di computo delle spese amministrative degli URC, dei servizi LPML e dei servizi cantonali.

Nel capoverso 3 è adeguato il riferimento ai provvedimenti inerenti al mercato del lavoro, dal momento che la nozione di «provvedimenti preventivi» non è più utilizzata.

Il capoverso 4 è adeguato a causa dell'abrogazione dell'articolo 74.

Art. 90-90c Finanziamento

Il finanziamento globale dell'assicurazione è ora disciplinato da un nuovo sistema, che viene influenzato il meno possibile dall'andamento congiunturale, e l'attuale articolo 90 è sostituito dagli articoli 90, 90a, 90b e 90c.

- L'articolo 90 definisce le risorse finanziarie di base.
- L'articolo 90a disciplina la partecipazione fissa della Confederazione e dei Cantoni: questa partecipazione deve coprire circa la metà delle spese annue medie per il collocamento e i provvedimenti inerenti al mercato del lavoro.
- L'articolo 90b disciplina la concessione di mutui nei casi in cui il finanziamento di base e il patrimonio non bastano, alla fine dell'anno, a coprire le spese dell'assicurazione.
- L'articolo 90c obbliga il nostro Consiglio a elaborare, entro un anno, un disegno di legge inteso a modificare l'assicurazione se il livello d'indebitamento del fondo di compensazione supera il 2,5 per cento della somma dei salari soggetti a contribuzione (ca. 5 miliardi di franchi). Ci obbliga invece a ridurre l'aliquota di contribuzione fissata nell'articolo 3 se il capitale proprio del fondo di compensazione, dedotto il capitale di esercizio di 2 miliardi di franchi necessario per la gestione, raggiunge il 2,5 per cento della somma dei salari soggetti a contribuzione: il nostro Consiglio può tuttavia rinunciare alla riduzione se le prospettive congiunturali sono negative.

Questo nuovo sistema intende garantire il finanziamento a lungo termine dell'assicurazione, tener conto delle forti fluttuazioni del mercato del lavoro e dell'evoluzione congiunturale ed evitare che i lavoratori, i datori di lavoro, la Confederazione e i Cantoni siano obbligati a passare alla cassa quando l'economia e il mercato del lavoro vanno male.

Art. 90 Fonti di finanziamento

Le risorse finanziarie previste in questa disposizione dovrebbero garantire un finanziamento di base regolare di una disoccupazione media di 100 000 persone. Secondo i calcoli degli esperti, il numero medio di disoccupati dovrebbe situarsi in Svizzera attorno a 100 000 persone, indipendentemente dall'evoluzione congiunturale. Sarà evidentemente inferiore o superiore in periodi di espansione o di recessione economica.

Art. 90a Partecipazione della Confederazione e dei Cantoni (*nuovo*)

L'articolo 90 lettera b istituisce una partecipazione fissa della Confederazione e dei Cantoni ai costi dell'assicurazione.

La loro partecipazione ammonta a circa il 50 per cento delle spese annuali provocate dal servizio di collocamento pubblico e dai provvedimenti inerenti al mercato del

lavoro. Nel 1999, queste spese sono risultate di 340 milioni di franchi per gli URC, i servizi LPML e i servizi cantonali e di 570 milioni per i provvedimenti inerenti al mercato del lavoro.

La partecipazione complessiva della Confederazione e dei Cantoni ammonta allo 0,2 per cento della somma dei salari soggetti a contribuzione. Essa è sostenuta per tre quarti dalla Confederazione e per un quarto dai Cantoni, ciò che rappresenta circa 300 milioni per la prima e circa 100 milioni per i secondi. Nel 1999, il contributo della Confederazione alle spese dell'assicurazione è risultato di 250 milioni di franchi, quello dei Cantoni di 75 milioni.

Il servizio di collocamento pubblico, analogamente ai provvedimenti inerenti al mercato del lavoro, comprende compiti il cui finanziamento non spetta interamente all'assicurazione contro la disoccupazione: da un lato perché il servizio di collocamento degli URC non si indirizza esclusivamente ai disoccupati ma anche ad altre persone in cerca d'impiego; d'altro lato perché i provvedimenti inerenti al mercato del lavoro contribuiscono a colmare deficit in materia di formazione professionale. Si tratta quindi di compiti il cui finanziamento deve essere garantito congiuntamente dall'assicurazione contro la disoccupazione e dagli enti pubblici. La revisione della LADI è conforme ai principi della nuova perequazione finanziaria. Il sostegno degli uffici regionali di collocamento (URC) e dei provvedimenti inerenti al mercato del lavoro (PML) può essere considerato come un compito comune; è quindi giusto che gli enti pubblici partecipino al suo finanziamento.

In base alla Costituzione federale (art. 110 cpv. 1 lett. c, 114 cpv. 2 lett. a e 100 cpv. 1 Cost.), la Confederazione e i Cantoni possono partecipare alle spese di collocamento e dei provvedimenti inerenti al mercato del lavoro, ma non ai costi provocati dalle indennità giornaliere versate.

1. Secondo l'articolo 114 capoverso 2 lettera a Cost., l'assicurazione «sostiene» misure volte a prevenire e a combattere la disoccupazione, presupponendo la partecipazione di un terzo, vale a dire della Confederazione e dei Cantoni, in particolare per il servizio di collocamento e i provvedimenti inerenti al mercato del lavoro, visto che il loro scopo è di prevenire e combattere la disoccupazione.
2. L'articolo 100 capoverso 1 Cost. fornisce inoltre una base legale simile per la partecipazione federale, disponendo che la Confederazione prende provvedimenti per un'equilibrata evoluzione congiunturale, in particolare per prevenire e combattere la «disoccupazione» e il rincaro.
3. Il servizio pubblico di collocamento si fonda sull'articolo 110 capoverso 1 lettera c, secondo il quale la Confederazione può emanare prescrizioni sul servizio di collocamento, cosa che ha fatto con la legge federale sul collocamento e il personale a prestito (LC). Secondo l'articolo 40 LC, i Cantoni eseguono questa legge nella misura in cui la sua esecuzione non spetti alla Confederazione. La partecipazione della Confederazione e dei Cantoni al finanziamento del servizio di collocamento trova quindi la sua base legale sia nell'articolo 110 Cost. sia nella LC emanata in virtù di tale disposizione.
4. Occorre inoltre considerare che l'articolo 114 capoverso 4 Cost. autorizza una partecipazione della Confederazione e dei Cantoni alle spese dell'indennità per perdita di guadagno in circostanze straordinarie. Dal momento che il

presente disegno deve garantire il finanziamento dell'assicurazione nei periodi economici favorevoli e in quelli negativi, quindi anche in circostanze straordinarie, potrebbe prevedere contributi della Confederazione e dei Cantoni in questi periodi, in base all'articolo 114 capoverso 4 Cost. Essi dovrebbero tuttavia essere più elevati della partecipazione fissa e avrebbero inoltre il difetto di non essere anticiclici e di non poter essere iscritti a medio termine nei piani finanziari. Optando per una partecipazione fissa della Confederazione e dei Cantoni, nettamente inferiore a quella che sarebbero chiamati a fornire in circostanze straordinarie, il disegno rinuncia a far uso della competenza costituzionale di aumentare i contributi in tali circostanze.

La partecipazione della Confederazione e dei Cantoni alle spese del servizio pubblico di collocamento e dei provvedimenti inerenti al mercato del lavoro è pertanto conforme alla Costituzione.

Questa partecipazione fissa dei Cantoni sostituirà la partecipazione introdotta nell'articolo 72c dalla revisione tecnica della LADI; questo articolo può quindi essere abrogato. La Confederazione, dal canto suo, non dovrà più versare i contributi a fondo perso richiesti attualmente dall'articolo 90 capoverso 2.

Art. 90b Equilibrio annuale dei conti (*nuovo*)

L'articolo 90b corrisponde all'attuale articolo 90 capoverso 4. Al posto dei mutui ordinari che influiscono sul preventivo, la Confederazione accorderà mutui cosiddetti di tesoreria, che sono mutui fuori bilancio. Questi mutui dovrebbero consentire di superare le violente fluttuazioni del mercato del lavoro. Solo la Confederazione accorderà peraltro tali mutui. Già oggi, svolge questo compito al posto (della maggior parte) dei Cantoni.

Art. 90c Rischio congiunturale (*nuovo*)

L'articolo 90c intende obbligare il nostro Consiglio a rivedere le regole di finanziamento solo se il livello d'indebitamento dell'assicurazione contro la disoccupazione raggiunge il 2,5 per cento della somma dei salari soggetti a contribuzione (vale a dire 5 miliardi di franchi), a dimostrazione che la regolamentazione in vigore è evidentemente inadeguata. Dovrà presentare un disegno di revisione entro un anno. Precedentemente, potrà aumentare di propria iniziativa l'aliquota di contribuzione ordinaria fissata nell'articolo 3 capoverso 2 dello 0,5 per cento al massimo (circa 1 miliardo di franchi) al fine di contenere l'indebitamento entro limiti accettabili fino all'entrata in vigore della revisione; sino ad allora potrà tuttavia superare l'importo di 5 miliardi di franchi d'indebitamento.

Se al contrario la situazione del fondo di compensazione è favorevole, il nostro Consiglio deve ridurre l'aliquota di contribuzione fissata nell'articolo 3 capoverso 2 (dell'1% per i lavoratori e per i datori di lavoro) se il capitale proprio, dedotto il capitale di esercizio di 2 miliardi di franchi necessario per la gestione, raggiunge il 2,5 per cento della somma dei salari soggetti a contribuzione (vale a dire 5 miliardi di franchi). Può rinunciare a questa riduzione se le prospettive congiunturali lasciano presagire un aumento della disoccupazione pronunciato e imminente. Se il capitale proprio diminuisce a seguito di questa riduzione dell'aliquota di contribuzione, può aumentarla nuovamente sino al 2 per cento al massimo.

Il capitale di esercizio necessario per la gestione del fondo di compensazione ammonta mediamente a circa 2 miliardi di franchi l'anno. Questo capitale è necessario affinché il fondo AD possa onorare i suoi impegni correnti, visto che, per esempio, la centrale di compensazione dell'AVS (CSC) trasmette i contributi AD con un ritardo di diversi mesi e trattiene una provvigione (di circa 1,1 miliardi di franchi) su questi importi. Il fondo deve inoltre versare anticipi (p. es. contributi all'INSAI) per l'anno seguente, mentre un certo numero di crediti rimane aperto (partecipazione finanziaria dei Cantoni e della Confederazione, crediti delle casse di disoccupazione nei confronti di terzi). Esso ha peraltro bisogno di un volume di liquidità corrispondente all'importo delle spese medie mensili dell'assicurazione per poter rispondere alle necessità a breve termine delle casse di disoccupazione. Senza questo capitale di esercizio di 2 miliardi di franchi, dovrebbe prendere in prestito una somma ancora più elevata per coprire i suoi bisogni di liquidità anche se, dal profilo contabile, dispone di un capitale proprio.

Con un limite massimo per il capitale proprio (dedotto il capitale di esercizio necessario di 2 miliardi di franchi) e per il livello d'indebitamento di rispettivamente 5 miliardi di franchi, l'assicurazione ha un margine di manovra complessivo di 10 miliardi di franchi prima che debbano essere presi provvedimenti. Cinque miliardi di franchi consentirebbero di finanziare per un anno una disoccupazione superiore alla media di 120 000 persone (o del 3,3%).

Tutti i calcoli in relazione alle questioni di finanziamento si basano sulla statistica dei salari dell'AVS per il 19987.

Art. 92 Spese amministrative

Se la collaborazione intercantonale o interistituzionale sancita ora dalla legge (art. 85e e 85f) provoca temporaneamente spese supplementari, possiamo dichiararle come spese computabili nell'ambito delle regole di finanziamento dei servizi cantonali, degli URC e dei servizi LPML. L'attuale capoverso 7 è completato in questo senso. I risparmi sulle indennità giornaliere conseguiti grazie a una migliore collaborazione dovrebbero peraltro compensare queste spese supplementari.

Art. 94 Costituzione in pegno, cessione, compensazione, impiego delle prestazioni

Capoverso 1: sinora la compensazione con prestazioni del secondo pilastro era controversa, dal momento che la previdenza professionale non era menzionata esplicitamente, come lo sono gli altri settori delle assicurazioni sociali, nel presente articolo. Il testo è stato peraltro riformulato per sottolineare più chiaramente la reciprocità delle possibilità di compensazione.

Capoverso 1^{bis}: il problema è che diverse assicurazioni possono essere competenti per lo stesso periodo, da cui la necessità di garantire il buon svolgimento delle restituzioni direttamente tra le assicurazioni interessate senza coinvolgere inutilmente gli assicurati.

⁷ Ufficio federale delle assicurazioni sociali (2000): Statistica dell'AVS 2000. Statistica della sicurezza sociale. UCFSM 318.123.00f/d.

Art. 95 Restituzione di prestazioni

Capoverso 1^{bis} (nuovo): secondo l'articolo 15 capoverso 3 OADI, l'assicurato che presenta una domanda all'assicurazione per l'invalidità o a un'altra assicurazione sociale è considerato idoneo al collocamento sino alla decisione di tale assicurazione. Se l'AI riconosce retroattivamente un grado d'invalidità, l'assicurazione contro la disoccupazione esigerà la restituzione delle prestazioni conformemente al grado di invalidità riconosciuto. Se la restituzione avviene mediante compensazione, non vi sono problemi. Per contro, la regola attuale che consiste nel far rimborsare dall'assicurato la parte non coperta dalla compensazione risulta non solo problematica ma a volte anche traumatica. La nuova disposizione intende cambiare questa situazione.

Capoverso 1^{ter} (nuovo): secondo l'articolo 15 capoverso 3 OADI, l'assicurato che ha presentato una domanda all'assicurazione invalidità o a un'altra assicurazione sociale è considerato pienamente idoneo al collocamento fintanto che l'assicurazione in questione non ha statuito. Se in seguito si stabilisce che un'altra assicurazione sociale è competente, spetta a quest'ultima pagare le spese di riqualificazione, di perfezionamento o di reintegrazione nella misura in cui questi provvedimenti servano allo scopo di tale istituzione assicurativa.

Anche questi due nuovi capoversi contribuiscono a semplificare il lavoro amministrativo e le relazioni tra l'assicurazione e gli assicurati.

Art. 100 Principio

Il nuovo capoverso 3 garantisce che i ricorsi contro le decisioni non avranno più effetto sospensivo.

Dal momento che alcuni tribunali cantonali hanno regolarmente ammesso l'effetto sospensivo in casi specifici, il problema si ripropone continuamente. Una disposizione legislativa esplicita garantisce l'esecuzione immediata della sospensione. Garantisce inoltre un'applicazione uniforme da parte dei Cantoni. Elimina infine il problema delle domande di rimborso, che dovrebbero essere presentate in caso di rifiuto del ricorso al quale è stato riconosciuto l'effetto sospensivo, ma non possono più essere presentate perché la decisione non può più essere eseguita (a causa di perenzione o di prescrizione). Fintanto che il ricorso non è liquidato, l'assicurato non riceve le indennità giornaliere contestate (prassi attuale giudicata corretta dal TFA).

Art. 105 Delitti

Allo scopo di allineare la tariffa a quella delle altre assicurazioni sociali, l'importo della multa prevista nell'articolo 105 è portato da 20 000 a 30 000 franchi.

Lo stesso provvedimento era stato proposto nell'ambito del progetto di lotta contro il lavoro nero (rapporto del gruppo di lavoro «Lotta contro il lavoro nero»; proposta al Consiglio federale del 16 agosto 2000).

Art. 106 Contravvenzioni

Il testo attuale menziona solo i funzionari delle casse. Nel frattempo sono stati istituiti nuovi organi di esecuzione, gli URC e i servizi LPML. Occorre quindi estendere il campo di applicazione ai loro impiegati.

Art. 110a Progetti pilota (*abrogato*)

Per motivi di sistematica, l'articolo 110a è sostituito dal nuovo articolo 75a (cfr. commento dell'art. 75a).

Art. 110b Introduzione di nuovi provvedimenti inerenti al mercato del lavoro (*abrogato*)

L'introduzione di nuovi provvedimenti inerenti al mercato del lavoro è disciplinata ora nell'articolo 75b e di conseguenza l'articolo 110b risulta superfluo.

Art. 111 Revisione (*abrogato*)

L'articolo è abrogato e sostituito dall'articolo 83a.

Art. 112 Commissione consultiva (*abrogato*)

L'articolo è abrogato, dal momento che i compiti della commissione consultiva coincidono con quelli della commissione di sorveglianza. Inoltre la commissione consultiva si è riunita una sola volta negli ultimi quattro anni.

Modifica del diritto vigente

L'adeguamento delle norme di protezione dei dati alla collaborazione interistituzionale (art. 85f) obbliga a modificare anche la legge sul collocamento.

Disposizione transitoria

Di principio, l'aumento straordinario dell'aliquota di contribuzione di cui all'articolo 4a è mantenuto nel capoverso 1. Se alla fine del 2002 si può prevedere che i debiti saranno estinti nel corso del 2003, il nostro Consiglio è autorizzato dal capoverso 2 a diminuire di conseguenza l'aliquota di contribuzione, tenendo conto del livello d'indebitamento.

Siamo coscienti del fatto che una modifica dell'aliquota di contribuzione nel corso dell'anno richiederà un enorme lavoro di adeguamento dei sistemi informatici delle assicurazioni (dell'AVS che incassa i contributi e della stessa AD) e renderà inoltre molto più complicato il conteggio delle prestazioni di assicurazione.

Referendum ed entrata in vigore

Se i debiti del fondo sono estinti prima della fine del 2002, non possiamo porre in vigore la disposizione transitoria. Le aliquote di contribuzione normali fissate nell'articolo 3 capoverso 2 (2%) e 3 (1%) saranno in tal caso valide a partire dal 1° gennaio 2003.

3 Ripercussioni

3.1 Ripercussioni finanziarie

3.1.1 Evoluzione del fondo di compensazione dell'assicurazione contro la disoccupazione

3.1.1.1 Conti annui del fondo di compensazione dell'assicurazione contro la disoccupazione 1986-1999

Anno	Disoccupati (media annua)	Contributi	Risultati*	Fondo AD8*	Mutui*
1986	25 714	0,6%	165	1 543	
1987	24 673	0,6%	206	1 749	
1988	22 249	0,6%	356	2 105	
1989	17 452	0,6%	534	2 639	
1990	18 133	0,4%	284	2 923	
1991	39 222	0,4%	-473	2 450	
1992	92 308	0,4%	-2 657	-207	
1993	163 135	2,0%	-2 430	-2 637	-4 100
1994	171 038	2,0%	-2 241	-4 878	-6 400
1995	153 316	3,0%	247	-4 631	-5 800
1996	168 630	3,0%	-168	-4 799	-6 200
1997	188 304	3,0%	-2 283	-7 082	-8 200
1998	139 660	3,0%	-333	-7 415	-8 800
1999	98 602	3,0%	1 323	-6 092	-7 800

* Importi in milioni di franchi.

Questa tabella dei conti annui del fondo di compensazione dell'assicurazione contro la disoccupazione mostra che nel 1990 il fondo ha raggiunto il livello massimo con circa 2,9 miliardi di franchi in presenza di un'aliquota di contribuzione dello 0,4 per cento. Nel 1998, i debiti dell'assicurazione contro la disoccupazione riferiti a mutui di Confederazione e Cantoni ammontavano a un massimo di 8,8 miliardi di franchi con un riporto delle perdite cumulato di 7,4 miliardi.

⁸ Capitale proprio, compreso il necessario capitale di esercizio di 2 mia di fr.

3.1.1.2

Budget/piano finanziario del fondo di compensazione dell'assicurazione contro la disoccupazione 2000-2004

Anno	Disoccupati (media annua)	Contributi	Risultato*	Fondo AD ^{9*}	Mutui*
2000	71 987	3,0%	2 280	-3 812	-5 700
2001	65 000	3,0%	2 520	-1 292	-3 400
2002	65 000	3,0%	2 549	1 257	-900
2003	65 000	3,0%	2 681	3 938	
2004	65 000	2,0%	420	4 358	

* Importi in milioni di franchi.

Il budget e il piano finanziario del fondo di compensazione dell'assicurazione contro la disoccupazione sono stati allestiti sulla base della vigente legge e della statistica AVS dei salari per il 1998¹⁰, nell'ipotesi della soppressione a partire dal 2004 del terzo punto percentuale dell'aliquota di contribuzione compresi l'aumento del limite di contribuzione conformemente al vigente articolo 4a e il 5 per cento di contributi a fondo perso della Confederazione (art. 90 cpv. 2).

Partendo dall'attuale piano finanziario, che si fonda su un ulteriore miglioramento della situazione sul mercato del lavoro e dei tassi di disoccupazione del 2,0 (2000) e dell'1,8 per cento (2001-2004) quale media annua, il debito riferito al mutuo dell'assicurazione contro la disoccupazione ammonterebbe ancora all'inizio del 2002 a 3,4 e all'inizio del 2003 a 0,9 miliardi di franchi. Le entrate straordinarie ottenute con il terzo punto percentuale di contributi salariali (escluso l'aumento del limite di contribuzione) ammontano annualmente a circa 1,9 miliardi di franchi. Le entrate conseguite con l'aumento del limite di contribuzione si aggirano attorno ai 270 milioni di franchi all'anno. Nel corso del 2003 i debiti dovrebbero essere ammortizzati.

Tenuto conto della possibilità di un'adeguata diminuzione delle aliquote di contribuzione in caso di riduzione dei debiti per la fine del 2002 o nel corso del 2003 (v. disposizioni finali), il risultato del 2003 e la consistenza del fondo AD riferito al 2003 o al 2004 dovrebbero ridursi rispetto a quanto esposto nella tabella precedente.

3.1.2

Ripercussioni annue della revisione sull'assicurazione contro la disoccupazione nonché sulla Confederazione e sui Cantoni

3.1.2.1

Per l'assicurazione

Data la forte dipendenza delle uscite dell'assicurazione contro la disoccupazione dal tasso di disoccupazione e di riflesso dalla situazione sul mercato del lavoro, il conto dell'AD dovrebbe pareggiarsi solo a lungo termine una volta concluso il ciclo congiunturale. Occorre garantire a lungo termine il finanziamento ordinario dell'AD

⁹ Capitale proprio, compreso il necessario capitale di esercizio di 2 mia di fr.

¹⁰ Ufficio federale delle assicurazioni sociali (2000): Statistica dell'AVS 2000. Statistica della sicurezza sociale. UCFSM 318.123.00d/f.

tenuto conto di un tasso di disoccupazione medio (vale a dire neutro dal profilo congiunturale).

Alla luce di diversi calcoli eseguiti da esperti¹¹, il numero medio di disoccupati riferito al ciclo congiunturale dovrebbe aggirarsi in Svizzera attorno alle 100 000 unità¹². Nelle fasi congiunturali di espansione e recessione, è evidente che questo valore sarà rispettivamente inferiore (come oggi) o superiore (come negli anni Novanta).

a) Situazione iniziale (perdita di 954 mio fr.)

Lo scenario di riferimento per i presenti calcoli è dato dall'attuale offerta di prestazioni basata sulla vigente legge nell'ipotesi della soppressione del terzo punto percentuale di contributi salariali, compresi l'aumento del limite di contribuzione (art. 4a vigente) e il 5 per cento di contributi a fondo perso della Confederazione. Date queste condizioni quadro, con una media annua di 100 000 disoccupati, il conto dell'assicurazione contro la disoccupazione chiuderebbe con una perdita di 954 milioni di franchi.

b) Risparmi (415 mio fr.)

Il prolungamento del periodo minimo di contribuzione a 12 mesi (art. 13 cpv. 1) comporta un risparmio di 252 milioni di franchi rispetto allo scenario di riferimento. Con la riduzione della durata massima di riscossione a 400 giorni (art. 27 cpv. 2 lett. a) si possono risparmiare 178 milioni di franchi che, combinati con il prolungamento del periodo di contribuzione, scendono però a 163 milioni¹³.

c) Entrate supplementari (535 mio fr.)

Mantenendo l'aumento del limite di contribuzione (art. 3 cpv. 3) a cui si applica un punto percentuale supplementare si avrebbero maggiori entrate pari a 135 milioni di franchi rispetto allo scenario di riferimento. Grazie al contributo di Confederazione e Cantoni ai costi per il collocamento pubblico e per i provvedimenti inerenti al mercato del lavoro (art. 90-90c) risulterebbero maggiori entrate pari a 400 milioni di franchi.

d) Uscite supplementari (57 mio fr.)

Con il mantenimento della durata di riscossione di 520 indennità giornaliere per disoccupati oltre i 55 anni d'età e per beneficiari AI e AINF (art. 27 cpv. 2 lett. b e c)

¹¹ Cfr. anche Sheldon G. (2000), «Bestimmung der Höhe der konjunkturneutralen Arbeitslosigkeit», e Segretariato di Stato dell'economia (2000), «Die Höhe der konjunkturneutralen Arbeitslosigkeit».

¹² Il numero delle persone in cerca d'impiego è stimato a 180 000 unità. Dato che sia le persone in cerca d'impiego disoccupate sia quelle non disoccupate (in particolare persone con un guadagno intermedio, che seguono un programma occupazionale o corsi di perfezionamento) ricevono prestazioni dall'AD, il numero dei beneficiari è stimato empiricamente. Nello scenario di riferimento con 100 000 disoccupati e 80 000 persone in cerca d'impiego non disoccupate il numero dei beneficiari di prestazioni ammonta ad esempio a 104 634. Cfr. al riguardo Widmer, Rolf (1999), *Abschätzung der finanziellen Konsequenzen von Anpassungen bei den Leistungen der Arbeitslosenversicherung*, perizia su mandato della Direzione del lavoro del Segretariato di Stato dell'economia.

¹³ Dato che nella combinazione con il prolungamento del periodo di contribuzione meno persone possono dimostrare di avere un sufficiente periodo contributivo, il risparmio supplementare conseguito riducendo la durata di riscossione delle prestazioni risulterà inferiore a quello che si otterrebbe se si riducesse unicamente la durata delle prestazioni.

si generano spese supplementari per 10 milioni di franchi. Il mantenimento della riscossione di 120 indennità giornaliere supplementari (art. 27 cpv. 3) per disoccupati a cui mancano due anni e mezzo per raggiungere l'età ordinaria di pensionamento causa una maggiore uscita di 5 milioni di franchi. Il prolungamento del diritto di riscossione in caso di idoneità al collocamento inesistente a seguito di maternità (40 indennità giornaliere al massimo) rispetto a quello a seguito di malattia, infortunio o gravidanza comporta una maggiore spesa di 10 milioni di franchi. La ripresa di un terzo del premio INP da parte dell'assicurazione (art. 22a cpv. 4) genera infine una maggiore uscita di circa 32 milioni di franchi.

e) Riassunto

	in mio di fr.
a) <i>Situazione iniziale secondo lo scenario di riferimento:</i> 100 000 disoccupati, contributo del 2 per cento sui salari, nessun contributo a fondo perso	-954
b) <i>Risparmio:</i> periodo minimo di contribuzione di 12 mesi e durata massima di riscossione di 400 indennità giornaliere	+415
c) <i>Entrate supplementari:</i> partecipazione di Confederazione e Cantoni mantenimento dell'aumento del limite di contribuzione con l'1%	+400 +135
d) <i>Uscite supplementari:</i> mantenimento delle 520 indennità giornaliere per persone oltre i 55 anni d'età e beneficiari AI e AINF supplemento di 120 indennità giornaliere prima del pensionamento separazione di maternità da infortunio, malattia e gravidanza Presa a carico di un terzo dei premi INP	-10 -5 -10 -32
Risultato	-61*

* Se il valore soglia di 130 franchi fissato nell'articolo 22 capoverso 2 aumenta ad esempio di 5 franchi a causa dell'indicizzazione prevista nel capoverso 3, l'assicurazione dovrebbe sborsare annualmente 4 milioni di franchi in più.

Osservazioni:

- 1) In questi calcoli sono già considerati i disoccupati supplementari che, a seguito dell'accordo sulla libera circolazione delle persone con l'UE, riscuoteranno in Svizzera l'indennità di disoccupazione (nel valore medio di disoccupazione di 100 000 unità) e le misure che, con la presente revisione, porteranno a una riduzione di queste maggiori uscite (nei risparmi di 415 milioni di franchi) (cfr. anche n. 3.1.2.4).
- 2) Nonostante un risultato negativo puramente contabile di -61 milioni di franchi, il pacchetto può essere ritenuto nel complesso finanziariamente equilibrato, poiché i 61 milioni di franchi rappresentano soltanto l'1,5 per cento delle entrate complessive di circa 4,4 miliardi di franchi.

3.1.2.2 Per la Confederazione

Secondo gli articoli 90 e 90a, la Confederazione e i Cantoni partecipano con un contributo di 0,2 punti percentuali sui salari alle spese dell'assicurazione contro la disoccupazione, di cui la Confederazione assume i tre quarti (300 mio di fr.). Questa partecipazione di Confederazione e Cantoni corrisponde quindi a un contributo di circa la metà delle spese per il collocamento pubblico (uffici regionali di collocamento, servizi logistici per l'approntamento di provvedimenti inerenti al mercato del lavoro [servizi LPML], servizio cantonale) e per i provvedimenti inerenti al mercato del lavoro. Nel 1999 le spese per i provvedimenti inerenti al mercato del lavoro ammontavano a 570 milioni di franchi, quelle del collocamento pubblico a 340 milioni.

Con le nuove regole di finanziamento e lo stralcio del capoverso 2 del vigente articolo 90, per la Confederazione verrebbe per contro meno l'obbligo di versare contributi non rimborsabili in circostanze eccezionali. Questi ammontavano nel 1998 a 305 milioni, nel 1999 a 246 milioni e sono preventivati per il 2000 a 230 milioni. Nella pianificazione finanziaria sono previsti contributi non rimborsabili per gli anni 2001-2003 pari a circa 185 milioni di franchi annui. A partire dal 2004 la pianificazione finanziaria non prevede alcun onere per la Confederazione.

Per garantire ogni anno il pareggio dei conti, la Confederazione deve concedere mutui all'assicurazione contro la disoccupazione (art. 90b). Il finanziamento di mutui all'assicurazione sotto forma di mutui di tesoreria soggetti a interessi di mercato, non più concessi per il tramite del conto finanziario, deve ora essere assunto interamente dalla Confederazione. Contrariamente al diritto vigente, si rinuncia a coinvolgere i Cantoni nella concessione dei mutui, poiché effettivamente già oggi è soprattutto la Confederazione competente per la raccolta dei fondi dei Cantoni in questo ambito.

Freno alle spese

Secondo l'articolo 159 capoverso 3 Cost. richiedono il consenso della maggioranza dei membri di ciascuna Camera le disposizioni in materia di sussidi implicanti nuove spese ricorrenti di oltre 2 milioni di franchi. L'articolo 90 capoverso 1 del disegno di legge prevede una partecipazione fissa duratura della Confederazione alle spese dell'assicurazione contro la disoccupazione e sottostà quindi al freno alle spese.

3.1.2.3 Per i Cantoni

Secondo gli articoli 90 e 90a, i Cantoni devono partecipare insieme alla Confederazione ai costi dell'assicurazione contro la disoccupazione con 0,2 punti percentuali di contributo sui salari, di cui devono assumersi un quarto (100 mio di fr.). Questa partecipazione dei Cantoni e della Confederazione corrisponde quindi a un contributo di circa la metà dei costi del collocamento pubblico (uffici regionali di collocamento, servizi LPML, servizio cantonale) e dei provvedimenti inerenti al mercato del lavoro. Nel 1999 i costi dei provvedimenti inerenti al mercato del lavoro ammontavano a 570 milioni di franchi, mentre quelli del collocamento pubblico a 340 milioni di franchi.

Nel 1999, il contributo dei Cantoni ai provvedimenti inerenti al mercato del lavoro ai sensi dell'articolo 72c, che con il nuovo disciplinamento del finanziamento ver-

rebbe a cadere, ammontava già a 75 milioni di franchi. La partecipazione dei Cantoni è quindi aumentata globalmente di poco.

Occorre inoltre osservare che, nell'ambito della 95^a revisione, i Cantoni sono stati massicciamente sgravati.

Lo sviluppo di provvedimenti inerenti al mercato del lavoro, che in gran parte è assunto dall'assicurazione (1996: 806 mio; 1997: 1736 mio; 1998: 1003 mio; 1999: 905 mio di fr.), corregge parzialmente le lacune nella formazione scolastica e professionale come pure nella politica degli stranieri.

Dall'istituzione degli uffici regionali di collocamento e dei servizi LPML, i compiti che precedentemente incombevano agli uffici comunali del lavoro e ai servizi cantonali e che i Cantoni finanziavano con mezzi propri sono ora finanziati dall'assicurazione (1996: 117 mio; 1997: 340 mio; 1998: 355 mio; 1999: 340 mio di fr.).

Con il prolungamento della durata massima di riscossione a 520 indennità giornaliere, i disoccupati di lunga durata hanno potuto ritardare la fine del diritto di beneficiare dell'assicurazione contro la disoccupazione, alleviando massicciamente i servizi assistenziali. Molti Cantoni hanno soppresso anche la loro assistenza ai disoccupati. Questi risparmi dei Cantoni sono in gran parte mantenuti anche con una riduzione a 400 indennità giornaliere in combinazione con la struttura di collocamento professionale degli uffici regionali di collocamento e con lo sviluppo di provvedimenti inerenti al mercato del lavoro.

3.1.2.4 In relazione agli accordi bilaterali con l'UE

Con la libera circolazione delle persone con l'UE, si prevedono per l'AD durante un periodo transitorio di sette anni maggiori costi annui pari a circa 210 milioni di franchi (cfr. messaggio del 23 giugno 1999 concernente gli accordi settoriali della Svizzera con l'UE). Le misure presentate nell'ambito della presente revisione comporteranno una riduzione di questi costi. È in particolare in questo contesto che va visto l'aumento del periodo minimo di contribuzione. Esso apporterà nel periodo transitorio di sette anni un risparmio annuo di 30 milioni di franchi. La riduzione della durata di riscossione diminuirà i costi nei primi sette anni di altri 15 milioni di franchi all'anno.

3.2 Ripercussioni sull'effettivo del personale

3.2.1 Per l'assicurazione

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

3.2.2 Per la Confederazione

Per la Confederazione non sembra necessario ricorrere a personale supplementare. Se, nel settore informatico dell'assicurazione, dovesse essere impiegato temporaneamente personale supplementare, questo non graverebbe il conto della Confederazione, poiché spetta al fondo AD finanziare i costi legati all'assunzione di tale personale secondo l'articolo 92 capoverso 3 LADI.

3.2.3 Per i Cantoni

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

3.3 Ripercussioni sull'informatica

Le modifiche previste dalla revisione implicano probabilmente notevoli adattamenti dei sistemi informatici dell'assicurazione contro la disoccupazione, in particolare del sistema delle casse della disoccupazione. I tempi necessari per la specificazione, la programmazione, le prove e l'introduzione dipendono dalle disposizioni definitive. Per le fasi dalla specificazione all'introduzione occorre prevedere un periodo di circa 11 mesi.

3.4 Ripercussioni sulle risorse di personale delle casse di disoccupazione

In generale, non si prevede alcun aumento di personale per le casse di disoccupazione.

3.5 Ripercussioni sulle risorse di personale dell'assicurazione

Gli adattamenti necessari nei sistemi di pagamento delle casse di disoccupazione (SPAD) e nelle applicazioni informatiche per il settore finanziario sono stimati complessivamente a 3000 ore di lavoro e circa 600 000 franchi. A questo importo si aggiungono le spese per l'istruzione dei collaboratori delle casse di disoccupazione e l'adeguamento dei manuali.

3.6 Ripercussioni economiche

3.6.1 Evoluzione dagli anni Ottanta

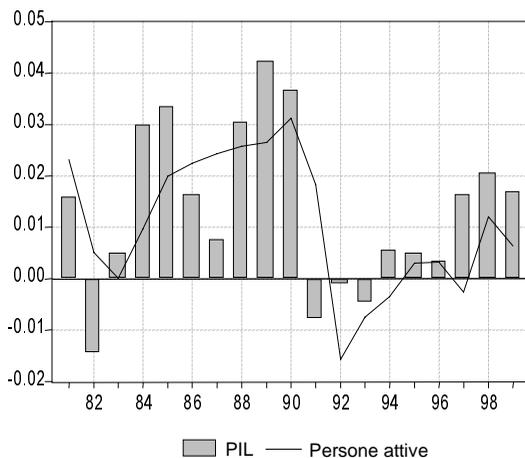
Dopo una breve recessione negli anni 1982 e 1983, gli anni Ottanta sono stati caratterizzati da una forte crescita economica e occupazionale. La sensibile domanda di manodopera è stata soddisfatta da un lato da un allargamento della partecipazione

soprattutto delle donne al mercato del lavoro e dall'altro dal reclutamento di manodopera straniera. All'inizio degli anni Novanta, il mercato del lavoro era praticamente esaurito. Oltre il 60 per cento delle aziende aveva segnalato nel 1990 una carenza di manodopera qualificata; l'indice annuo dei prezzi al consumo raggiungeva con il 5,4 per cento un elevato livello, mentre il tasso di disoccupazione si situava a un valore relativamente basso dell'1,1 per cento.

Prodotto interno lordo e impiego

Grafico 1

(variazioni rispetto all'anno precedente)

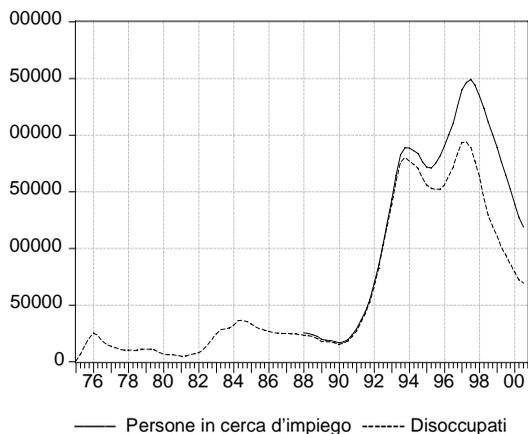


Fonte: Ufficio federale di statistica.

Disoccupati e persone in cerca d'impiego

Grafico 2

(cifre rettificata dalle variazioni stagionali)



Fonte: Segretariato di Stato dell'economia.

L'arrivo della recessione nel 1991 fece crollare la domanda di manodopera. Il numero degli occupati scese fra il 1991 e il 1994 di 100 000 unità, dopo che fra il 1983 e il 1991 aveva segnato un'espansione media di 80 000 unità all'anno. In pari tempo, fra il 1991 e il 1994 il numero dei disoccupati aumentò di circa 74 000 unità passando a 151 500¹⁴. Ancora più marcato risultò l'aumento del numero dei disoccupati registrati, che nel giro di tre anni salì di 131 815 unità¹⁵. La timida ripresa economica del 1994 sgravò solo temporaneamente il mercato del lavoro. L'evoluzione occupazionale stagnò fino al 1997, sebbene l'offerta di impieghi aumentò leggermente accentuando nuovamente lo squilibrio presente sul mercato del lavoro. Nel primo trimestre del 1997, il numero dei disoccupati registrati con 204 666 unità e quello delle persone in cerca d'impiego registrate con 249 591 raggiunsero i livelli più elevati del Dopoguerra.

All'inizio del 1997, con un certo ritardo rispetto al rilancio economico, anche l'occupazione segnò una ripresa. Nel giro di tre anni, il numero delle persone attive salì di 127 500 unità, ciò che corrisponde a un incremento medio dell'1,1 per cento all'anno. Di riflesso, il numero dei disoccupati registrati e quello delle persone in cerca d'impiego si ridusse rispettivamente di 121 250 e di 118 540. Con un anno di ritardo, anche la disoccupazione di lunga durata segnò una netta flessione. Nel settembre 2000, la quota di persone che erano disoccupate da oltre un anno ammontava al 20,4 per cento, mentre tre anni prima questa era ancora del 33,3 per cento.

Gli osservatori del mercato svizzero del lavoro sono unanimi nell'affermare che l'incremento della disoccupazione all'inizio degli anni Ottanta e nel corso degli anni

¹⁴ Secondo la statistica sulla disoccupazione dell'Ufficio federale di statistica.

¹⁵ Secondo il Segretariato di Stato dell'economia.

Novanta ha comportato un aumento del tasso di disoccupazione normale¹⁶. La cosiddetta disoccupazione normale o disoccupazione neutra dal profilo congiunturale designa il valore medio della disoccupazione nel ciclo congiunturale. Secondo le stime, questo valore si quantifica attualmente fra 60 000 e 140 000 disoccupati registrati o in media a 100 000 unità. Nella seconda metà degli anni Ottanta e all'inizio degli anni Novanta, il tasso normale di disoccupazione si situava ancora fra le 30 000 e le 40 000 unità.

3.6.2 Necessità e possibilità di un intervento dello Stato

Riguardo all'assicurazione contro la disoccupazione, si tratta di un'assicurazione che privatamente non potrebbe essere offerta o lo sarebbe solo in maniera insufficiente. La necessità che lo Stato istituisca un'assicurazione obbligatoria contro la disoccupazione risulta da più ragioni. Fra queste il fatto che alcuni risultati di mercato indesiderati vengono corretti, il fatto che un'assicurazione contro la disoccupazione privata offrirebbe una gamma insufficiente di prestazioni assicurative e il fatto che il mercato delle assicurazioni presenta di regola asimmetrie d'informazioni che possono pregiudicarne il buon funzionamento. Un altro motivo per istituire a livello statale un'assicurazione obbligatoria contro la disoccupazione risiede nel fatto che, nell'ambito del sistema d'assicurazione sociale, questa persegue anche finalità di ridistribuzione implicite ed esplicite.

3.6.3 Ripercussioni sui diversi gruppi sociali

I provvedimenti proposti nella revisione della LADI si ripercuotono in misura diversa sui diversi gruppi sociali. Quest'impatto è espresso di seguito con due indici calcolati grazie a una valutazione della banca dei dati SPAD¹⁷ della Direzione del lavoro del Segretariato di Stato dell'economia. Al riguardo non sono considerate modifiche comportamentali generate da nuove strutture d'incitamento (cfr. anche n. 3.6.4, b). Il quadro di riferimento dei presenti calcoli è dato dall'attuale offerta di prestazioni.

Impatto relativo

L'indice d'impatto relativo mostra la quota dei beneficiari dell'indennità di disoccupazione interessati da un provvedimento rispetto al totale dei beneficiari di un de-

¹⁶ Sheldon, G. (1999): *Die Langzeitarbeitslosigkeit in der Schweiz. Diagnose und Therapie*. Pubblicazione della Cassa di compensazione per il Fondo di compensazione dell'assicurazione contro la disoccupazione, Segretariato di Stato dell'economia, Edizioni Paul Haupt, Berna.

Sheldon, G. (2000): *Bestimmung der Höhe der konjunkturneutralen Arbeitslosigkeit*. Perizia su mandato della Direzione del lavoro del Segretariato di Stato dell'economia. Segretariato di Stato dell'economia (2000): *Höhe der konjunkturneutralen Arbeitslosigkeit*. Documento di lavoro.

OCSE (2000): *The Concept, Policy Use and Measurement of Structural Unemployment*. Annex 2. *Estimating a Time Varying NAIRU Across 21 OECD Countries*. ECO/CPE/WP1(2000)2/ANN2. Parigi.

¹⁷ SPAD = sistema di pagamento delle casse di disoccupazione. Le presenti stime si riferiscono al mese di dicembre 1999.

terminato gruppo sociodemografico. Per facilitare il confronto, le cifre sono state rapportate a una media di 1. Un valore inferiore a 1 significa che un gruppo incassa prestazioni inferiori alla media, mentre un valore superiore a 1 significa che un gruppo incassa prestazioni superiori alla media. Sono pure possibili confronti fra i gruppi: un gruppo che presenta un valore di 0,5 è ad esempio toccato con un'intensità dimezzata rispetto alla media e tre volte meno intensamente di un gruppo con il valore 1,5¹⁸.

Impatto assoluto

L'indice d'impatto assoluto mostra come le persone interessate da un provvedimento si ripartiscono sulle diverse categorie sociodemografiche. Questo indice corrisponde alla quota di persone interessate di un gruppo rispetto al totale di quelle che sono toccate da un determinato provvedimento.

a) Prolungamento del periodo minimo di contribuzione a 12 mesi

Impatto relativo e assoluto sui beneficiari in caso di prolungamento del periodo di contribuzione a 12 mesi

Tabella 2.1

	relativo	assoluto		relativo	assoluto
TOTALE	1,0	100	TOTALE	1,0	100
15 - 19 anni	2,6	4	qualificati	0,8	46
20 - 29 anni	1,5	34	formati	1,0	14
30 - 39 anni	1,0	29	non qualificati	1,3	40
40 - 49 anni	0,8	17			
50 - 54 anni	0,7	7	indipendenti	3,6	2
55 - 59 anni	0,6	5	quadri	0,7	4
60 - 65 anni	0,5	4	specialisti	0,8	40
			ausiliari	1,3	50
uomini	1,0	54	apprendisti	1,1	2
donne	1,0	46	lavoratori a domicilio	1,1	0
			scolari, studenti	1,1	2
Svizzera tedesca	1,0	59			
Svizzera romanda	1,0	34	non coniugati	1,1	32
Ticino	0,8	7	coniugati	1,0	58
			divorziati	0,9	1
Svizzera	0,8	43	vedovi	0,8	9
Unione europea	0,7	15			
resto dell'Europa	1,4	26	senza obblighi di mantenimento	1,1	35
altri Paesi	2,3	16	1 persona	1,1	30
			2 persone	1,0	18
Svizzeri	0,8	43	3 persone	0,8	11
titolari di un permesso annuale	2,2	29	più di tre persone	0,9	6
titolari di un permesso di domicilio	0,7	22			
altri	3,0	7			

Fonte: Segretariato di Stato dell'economia.

¹⁸ Se tutte le categorie sociodemografiche fossero toccate in eguale misura da un provvedimento, l'indice d'impatto sarebbe per tutti 1.

Con un prolungamento del periodo minimo di contribuzione a 12 mesi, secondo valutazioni della banca dati SPAD, complessivamente l'8,4 per cento dei beneficiari dell'indennità di disoccupazione perderà il suo diritto alle prestazioni. Una valutazione dettagliata mostra che diversi gruppi sono toccati in maniera molto diversa da questa misura. Le cifre nella tabella 2.1 vanno interpretate nel seguente modo: la categoria dei beneficiari al di sotto dei 20 anni è toccata in termini relativi con un'intensità di 2,6 volte superiore alla media (impatto relativo = 2,6). Con l'aumentare dell'età, l'impatto relativo diminuisce continuamente. Oltre i 60 anni, l'impatto è dimezzato rispetto alla media (impatto relativo = 0,5). Il 38 per cento delle persone interessate hanno meno di 30 anni e il 67 per cento meno di 40 anni (somma dell'impatto assoluto delle categorie 15-29 e 15-39 anni d'età).

La tabella 2.2 presenta l'impatto relativo delle persone attive. Dato che non tutti i gruppi di persone attive presentano la stessa probabilità di diventare disoccupati, l'impatto relativo della tabella 2.1 è ponderato ulteriormente con il corrispondente rischio di disoccupazione del gruppo di persone attive interessato¹⁹.

Impatto relativo sulle persone attive in caso di prolungamento del periodo di contribuzione a 12 mesi

Tabella 2.2

Totale	1,0		
uomini	1,0	fino a 19 anni	1,3
donne	1,1	20 - 29 anni	1,9
		30 - 39 anni	1,2
		40 - 49 anni	0,7
Svizzera tedesca	0,9	50 - 54 anni	0,6
Svizzera romanda	1,3	55 - 59 anni	0,5
Ticino	1,2	60 - 65 anni	0,3

Fonte: Segretariato di Stato dell'economia.

L'indice dell'impatto sulle persone attive mostra che le donne sono toccate dal prolungamento del periodo di contribuzione nella misura del 10 per cento in più rispetto agli uomini. Le differenze dell'impatto relativo si accentuano anche per le regioni linguistiche, dato che vi è una probabilità maggiore che le persone attive nella Svizzera occidentale e in Ticino divengano beneficiari di prestazioni dell'assicurazione contro la disoccupazione.

¹⁹ Il rischio di disoccupazione è rappresentato dal quoziente ottenuto dividendo il numero di persone che beneficiano dell'indennità di disoccupazione per il totale della popolazione attiva secondo il censimento della popolazione del 1990.

b) Riduzione della durata di riscossione delle indennità giornaliere

Impatto relativo e assoluto sui beneficiari in caso di riduzione della durata di riscossione delle prestazioni a 400 indennità giornaliera con ammortizzatore sociale

Tabella 2.3

	relativo	assoluto		relativo	assoluto
TOTALE	1,0	100	TOTALE	1,0	100
15 - 19 anni	0,1	0	qualificati	0,8	47
20 - 29 anni	0,7	16	formati	1,3	17
30 - 39 anni	1,0	29	non qualificati	1,2	36
40 - 49 anni	1,4	30			
50 - 54 anni	1,6	15	indipendenti	2,3	1
55 - 59 anni	0,5	4	quadri	1,0	6
60 - 65 anni	0,7	5	specialisti	0,9	48
			ausiliari	1,2	44
uomini	1,0	52	apprendisti	0,3	1
donne	1,1	48	lavoratori a domicilio	1,2	0
			scolari, studenti	0,2	0
Svizzera	0,9	48			
UE	1,0	20	non coniugati	0,7	21
resto dell'Europa	1,2	22	coniugati	1,1	65
altri Paesi	1,5	11	divorziati	0,8	1
			vedovi	1,0	13
Svizzeri	0,9	48			
titolari di un permesso annuale	1,0	13	senza obbligo di mantenimento	0,8	26
titolari di un permesso di domicilio	1,1	35	1 persona	1,0	30
altri stranieri	2,0	5	2 persone	1,1	19
			3 persone	1,2	17
Svizzera tedesca	1,0	59	più di 3 persone	1,2	8
Svizzera romanda	1,0	36			
Ticino	0,7	6			

Fonte: Segretariato di Stato dell'economia.

Una riduzione della durata di riscossione a 400 indennità giornaliera con ammortizzatore sociale, vale a dire con 520 indennità giornaliera per le persone oltre i 55 anni con un periodo minimo di contribuzione di 18 mesi, riduce il numero delle indennità giornaliera pagate del 4,4 per cento. Al riguardo rispetto ad oggi il 12,2 per cento dei beneficiari dell'indennità di disoccupazione dovrebbe accettare questa diminuzione della durata di riscossione.

La tabella 2.4 indica, analogamente alla tabella 2.2, l'impatto relativo sulle persone attive in caso di riduzione della durata di riscossione delle prestazioni.

Impatto relativo sulle persone attive in caso di riduzione della durata di riscossione delle prestazioni a 400 indennità giornaliere con ammortizzatore sociale

Tabella 2.4

Totale	1,0
uomini	0,9
donne	1,1
Svizzera tedesca	0,9
Svizzera romanda	1,3
Ticino	1,0

fino a 19 anni	0,0
20 - 29 anni	0,9
30 - 39 anni	1,2
40 - 49 anni	1,2
50 - 54 anni	1,4
55 - 59 anni	0,4
60 - 65 anni	0,4

Fonte: Segretariato di Stato dell'economia.

I calcoli relativi alle persone attive mostrano che le donne sono colpite dalla riduzione della durata di riscossione con ammortizzatore sociale in misura maggiore del 20 per cento circa rispetto agli uomini. Anche le differenze nell'impatto relativo sono accentuate a seconda delle regioni linguistiche, dato che le persone attive nella Svizzera romanda e in Ticino sono con maggiore probabilità beneficiari delle prestazioni.

c) Combinazione delle due misure (riduzione della durata di riscossione delle indennità giornaliera e prolungamento del periodo minimo di contribuzione)

Impatto assoluto e relativo sui beneficiari in caso di combinazione della durata ridotta di riscossione delle prestazioni con ammortizzatore sociale e un prolungamento del periodo minimo di contribuzione *Tabella 2.5*

	relativo	assoluto		relativo	assoluto
TOTALE	1,0	100	TOTALE	1,0	100
15 - 19 anni	1,9	3	qualificati	0,8	46
20 - 29 anni	1,3	28	formati	1,1	15
30 - 39 anni	1,0	29	non qualificati	1,2	39
40 - 49 anni	1,0	21			
50 - 54 anni	1,0	9	indipendenti	3,0	2
55 - 59 anni	0,5	4	quadri	0,8	5
60 - 65 anni	0,5	4	specialisti	0,8	43
			ausiliari	1,3	48
uomini	1,0	53	apprendisti	0,9	2
donne	1,0	47	lavoratori a domicilio	1,2	0
			scolari, studenti	0,8	1
Svizzera	0,8	44			
Unione europea	0,8	17	non coniugati	1,0	29
resto dell'Europa	1,3	25	coniugati	1,0	60
altri Paesi	2,1	15	divorziati	0,8	1
			vedovi	0,9	10
Svizzeri	0,8	44			
titolari di un permesso annuale	1,8	24	senza obbligo di mantenimento	1,0	33
titolari di un permesso di domicilio	0,8	26	1 persona	1,0	30
altri stranieri	2,6	6	2 persone	1,0	18
			3 persone	0,9	13
Svizzera tedesca	1,0	59	più di 3 persone	1,0	7
Svizzera romanda	1,0	34			
Ticino	0,8	6			

Fonte: Segretariato di Stato dell'economia.

Secondo una valutazione della banca dati SPAD, il numero delle indennità giornaliera riscosse si riduce del 12,9 per cento nel caso di una combinazione delle due misure.

Per le persone oltre i 55 anni si registra un impatto d'intensità dimezzata rispetto alla media²⁰. Nelle classi d'età media, l'impatto è ripartito in maniera molto equilibrata grazie alla combinazione delle misure. Solo i beneficiari più giovani delle indennità di disoccupazione sono colpiti in maniera superiore alla media.

La combinazione di queste due misure tende ad avere un effetto equilibratore sull'impatto dei diversi gruppi. Solo in gruppi, dove l'elevato rischio di un periodo

²⁰ Questo si spiega, da un lato, con il fatto che questo gruppo di persone non è toccato dalla riduzione della durata di riscossione delle indennità giornaliera e, dall'altro, con il fatto che rispetto ai giovani vanta un periodo contributivo più lungo.

di contribuzione ridotto si accompagna con il rischio di un'elevata durata di disoccupazione, le differenze permangono o si accentuano viepiù.

Impatto relativo sulle persone attive in caso di riduzione della durata di riscossione delle prestazioni a 400 indennità giornaliere con ammortizzatore sociale e simultaneo prolungamento del periodo minimo di contribuzione a 12 mesi

Tabella 2.6

Totale	1,0		
uomini	0,9	15 - 19 anni	0,9
donne	1,1	20 - 29 anni	1,6
		30 - 39 anni	1,2
Svizzera tedesca	0,9	40 - 49 anni	0,8
Svizzera romanda	1,3	50 - 54 anni	0,9
Ticino	1,2	55 - 59 anni	0,4
		60 - 65 anni	0,3

Fonte: Segretariato di Stato dell'economia.

Per quanto riguarda l'impatto sulle persone attive, si nota che le donne sono colpite dalla misura con ammortizzatore sociale con un'intensità superiore alla media del 20 per cento circa. Le differenze riguardo all'impatto relativo secondo regioni linguistiche si evidenziano soltanto dopo una ponderazione dell'impatto assoluto con il rischio di disoccupazione, dato che le persone nella Svizzera romanda e in Ticino sono con maggiore probabilità beneficiari delle prestazioni.

3.6.4 Ripercussioni sull'economia in generale

L'esistenza di un'assicurazione contro la disoccupazione ha vaste ripercussioni sul funzionamento dell'economia. In questa parte trattiamo solo le ripercussioni importanti nell'ambito della revisione proposta. Fra queste vanno annoverate sul fronte dei contribuiti e del finanziamento in particolare la prevista riduzione dei contribuiti e la modifica del disciplinamento finanziario. Sul fronte delle prestazioni, vi fanno parte la riduzione della durata massima di riscossione delle indennità giornaliere e l'aumento del periodo minimo di contribuzione.

a) Aspetti relativi ai contribuiti e al finanziamento

Per loro natura, le entrate e le uscite dell'assicurazione contro la disoccupazione sono esposte a forti oscillazioni durante un ciclo congiunturale. In fasi di espansione congiunturale le entrate superano di regola le uscite per prestazioni di perdita di guadagno e le spese per favorire una politica attiva in favore del mercato del lavoro. In questa fase possono essere costituiti accantonamenti e, in pari tempo, la domanda riferita all'economia in generale è smorzata a causa dell'azione corrosiva dei contribuiti sul potere d'acquisto. In tempi di crisi per contro aumentano le uscite, mentre il volume contributivo ristagna o addirittura scende. L'impennata delle uscite è coperta attingendo alle riserve e ricorrendo ad altre fonti di finanziamento. Le uscite contro-bilanciano in parte la flessione della domanda causata dalla disoccupazione.

Mentre teoricamente le prestazioni dell'assicurazione contro la disoccupazione hanno un effetto anticiclico e attenuano la diminuzione della domanda in una fase di recessione, il calcolo dell'ammontare dei contributi dev'essere effettuato idealmente in funzione del ciclo congiunturale. Ciò significa che, in presenza di un buon andamento congiunturale, le aliquote di contribuzione dovrebbero essere aumentate o perlomeno mantenute costanti e, viceversa, dovrebbero essere ridotte in tempi di recessione allo scopo di sgravare il fattore lavoro e i redditi disponibili delle economie domestiche.

Adeguamenti dell'aliquota di contribuzione nel corso degli anni Novanta

In passato, il meccanismo d'adeguamento delle aliquote di contribuzione aveva provocato un effetto anticiclico indesiderato: secondo il vigente articolo 4 capoverso 3, il nostro Consiglio è obbligato a ridurre o aumentare l'aliquota di contribuzione per l'inizio del secondo anno civile successivo, se il livello patrimoniale del fondo di compensazione, alla fine di due anni consecutivi, raggiunge o supera in media il 2,5 per cento della somma dei salari soggetti a contribuzione. Questo disciplinamento ha comportato nel 1990, in presenza di un buon andamento congiunturale, una riduzione dell'aliquota di contribuzione allo 0,4 per cento. Quest'aliquota è rimasta in seguito invariata sebbene la situazione sul mercato del lavoro nel 1991 e nel 1992 abbia subito un netto peggioramento. Mentre, nella fase di crisi occupazionale nel 1991 e 1992, il mantenimento dell'aliquota di contribuzione ha avuto un effetto auspicato e tendenzialmente prociclico (vale a dire aliquota di contribuzione bassa in fasi di recessione), la vigente aliquota di contribuzione dello 0,4 per cento era stata fissata troppo bassa visto il crescente squilibrio sul mercato del lavoro. Già nel 1992 le riserve complessive del fondo di compensazione erano quindi esaurite. L'ulteriore peggioramento della situazione sul mercato del lavoro e i debiti sempre più consistenti del fondo di compensazione che ne sono risultati hanno richiesto nel 1993 un aumento dell'aliquota di contribuzione al 2 per cento. Un ulteriore aumento dell'1 per cento è avvenuto nel 1995. In tal modo, nel mezzo della recessione si è avuta un'erosione del potere d'acquisto, che ha provocato una diminuzione della domanda.

Il nuovo disciplinamento del sistema di finanziamento

Il nuovo disciplinamento del finanziamento si basa su un sistema a tre livelli (cfr. anche n. 3.1 Ripercussioni finanziarie).

Livello 1

Partendo da una disoccupazione di 100 000 persone calcolata come media sul ciclo congiunturale (corrisponde circa a un tasso di disoccupazione del 2,8%) si dovrà garantire con i contributi dei lavoratori e dei datori di lavoro nonché con la partecipazione fissa di Confederazione e Cantoni il finanziamento di base delle prestazioni assicurative.

Livello 2

Le lacune di finanziamento dipendenti dalla congiuntura fra gli anni caratterizzati da un elevato volume di contributi e gli anni con un basso volume di contributi devono essere colmate ricorrendo a mutui rimborsabili e soggetti a interesse concessi dalla tesoreria della Confederazione al fondo di compensazione dell'assicurazione contro la disoccupazione.

Livello 3

L'equilibrio dei conti del fondo di compensazione sull'intero ciclo congiunturale può essere garantito solo se la disoccupazione media ipotizzata non tende a lungo termine al rialzo. Il rischio congiunturale a lungo termine, che può sorgere in seguito a una sottovalutazione della disoccupazione media, dev'essere finanziato attingendo a risorse straordinarie. Al riguardo, siamo autorizzati ad adeguare le aliquote di contribuzione se i debiti del fondo di compensazione superano il 2,5 per cento della somma salariale soggetta a contribuzione. Possiamo inoltre prescindere da una diminuzione dell'aliquota di contribuzione se le prospettive congiunturali lasciano presagire un aumento della disoccupazione.

Con questo sistema di finanziamento a tre livelli, da un lato, si evitano in futuro aumenti dell'aliquota di contribuzione con effetto anticiclico e, dall'altro, si rafforza l'efficacia dell'assicurazione contro la disoccupazione quale automatismo stabilizzatore.

Le aliquote di contribuzione rimangono invariate secondo il livello 1 sull'intero ciclo congiunturale. Insieme alla partecipazione fissa di Confederazione e Cantoni, questo contribuisce ad assicurare a lungo termine le entrate dell'assicurazione contro la disoccupazione. La riserva di fluttuazione del fondo deve consentire di affrontare una disoccupazione dipendente dalla congiuntura e considerata normale.

Il pareggio nel tempo fra patrimonio e debiti del fondo di compensazione sul ciclo congiunturale avviene ora ricorrendo a mutui soggetti a interessi concessi dalla tesoreria della Confederazione e non più come prima attingendo ai mezzi fiscali del preventivo ordinario della Confederazione. A breve termine, questo finanziamento dei debiti dovrebbe esercitare in tempi di crisi un impulso di espansione sulla domanda più forte rispetto a quello ottenuto con una corrispondente copertura della lacuna di finanziamento per il tramite delle risorse fiscali. Inoltre, non vi è una concorrenza diretta fra le uscite correnti per l'assicurazione contro la disoccupazione e le rimanenti uscite della Confederazione.

La partecipazione fissa della Confederazione e dei Cantoni aumenta il carico fiscale, ma comporta rispetto a un finanziamento mediante contributi un certo sgravio del fattore lavoro. La partecipazione straordinaria e quindi sovente non prevedibile di Confederazione e Cantoni viene a cadere. Anche dal profilo politico-istituzionale, una partecipazione fissa della Confederazione e dei Cantoni è auspicata dato che l'assicurazione contro la disoccupazione include diverse prestazioni di natura non assicurativa (collocamento pubblico, provvedimenti inerenti al mercato del lavoro).

Nell'insieme, le nuove norme di finanziamento comportano meno distorsioni economiche di quelle presenti nell'attuale disciplinamento e in tal modo si dovrebbe raggiungere una maggiore efficienza economica.

Ripercussioni della riduzione dell'aliquota di contribuzione

Dato che l'offerta di lavoro in Svizzera reagisce poco ai cambiamenti del livello dei salari, i contributi dell'assicurazione contro la disoccupazione saranno assunti a lun-

go termine pressoché integralmente dai lavoratori²¹. La riduzione delle aliquote di contribuzione comporterà quindi un aumento del reddito disponibile dei lavoratori. Una riduzione dei contributi pari all'1 per cento (dal 3 al 2% per redditi al di sotto del limite semplice di contribuzione e dal 2 all'1% per la fascia di reddito compresa fra il limite semplice e due volte e mezzo questo importo), lo sgravio si aggira attorno ai 2 miliardi di franchi circa²². Dato che però la riduzione dell'aliquota di contribuzione va di pari passo con la diminuzione delle prestazioni per i disoccupati, lo sgravio rappresenta in linea di massima solo un trasferimento di potere d'acquisto dai disoccupati alle persone attive.

Mentre una diminuzione dei costi salariali accessori dovrebbe innescare temporaneamente alcuni impulsi positivi sulla domanda di manodopera, lo sgravio dei costi salariali accessori avrà solo in misura minima effetti a lungo termine sull'occupazione. Effetti positivi sono da attendere piuttosto riguardo alle possibilità di occupazione di manodopera poco qualificata²³.

Altri effetti indotti sulla domanda che risultano dalla riduzione dell'aliquota di contribuzione sono molto difficili da valutare.

b) Aspetti riguardanti le prestazioni

Accanto agli effetti analizzati nel numero 3.6.3, gli adeguamenti sul fronte delle prestazioni devono essere analizzati anche nell'ottica di una diminuzione dell'incitamento al lavoro indotta dalle assicurazioni sociali («Moral Hazard»)²⁴. Ciò significa che l'allestimento concreto della gamma di prestazioni dell'assicurazione contro la disoccupazione può avere un influsso sull'ammontare e sulla durata della disoccupazione in un'economia pubblica. Prestazioni troppo generose inducono a ricorrere sempre più all'assicurazione contro la disoccupazione. D'altro canto, offrendo prestazioni troppo esigue si corre il rischio che le persone divenute disoccupate non si annuncino come tali o che si ritirino completamente dal mercato del lavoro. L'elaborazione dei criteri che determinano il diritto e l'ammontare delle prestazioni

²¹ L'offerta di lavoro per uomini e donne non coniugati varia molto poco in Svizzera in funzione dei salari, mentre l'offerta di lavoro per donne coniugate reagisce più fortemente alle oscillazioni salariali. Cfr. Gerfin, M. (1995): *Arbeitsangebot, Steuern und Stundenbeschränkungen. Eine empirische Untersuchung für die Schweiz unter Verwendung von diskreten Wahlmodellen*. Edizioni Shaker, Aachen. Cfr. anche: Schmid, H. e Rosenbaum, E.F. (1995): *Arbeitslosigkeit und Arbeitslosenversicherung aus ökonomischer Sicht*. Paul Haupt, Berna.

²² Di cui 1,9 miliardi risultano dalla riduzione dal 3 al 2 per cento sui salari sino al limite massimo semplice e 135 milioni risultano dalla diminuzione dell'aliquota di contribuzione dal 2 all'1 per cento sulla parte di salario che supera il limite massimo.

²³ Cfr. Schips, B. (1999): *Mikro- und makroökonomische Auswirkungen der vorgesehenen Revisionen der obligatorischen Alterssicherung (11. AHV-Revision und 1. BVG-Revision)*, in: KOF, *Monatsbericht* 7/8, 1999.

²⁴ Moral Hazard designa il caso in cui la probabilità d'insorgenza di un danno («hazard rate») dipende dal comportamento («moral») dell'assicurato. A seconda della portata della protezione assicurativa, l'assicurato si assumerà più o meno rischi. Riferito all'assicurazione contro la disoccupazione, «Moral Hazard» significa da un lato che una persona in cerca d'impiego riduce i suoi sforzi di ricerca oppure che un lavoratore si assume più facilmente il rischio di disdire il suo contratto di lavoro, dal momento che la prevista perdita di salario è dal suo punto di vista sufficientemente assicurata.

dell'assicurazione contro la disoccupazione ha per questo anche ripercussioni sul tasso di attività²⁵.

Riduzione della durata di riscossione delle indennità giornaliere

L'effetto macroeconomico più importante, che può essere innescato da una riduzione della durata di riscossione delle indennità giornaliere, riguarda la durata media di disoccupazione. Per la Svizzera sono state eseguite diverse stime sul nesso che intercorre fra la durata massima di riscossione delle indennità giornaliere e la durata media di disoccupazione. Dal momento che però, dall'introduzione dell'assicurazione obbligatoria contro la disoccupazione, non è stata ancora decisa una riduzione della durata massima di riscossione delle indennità, gli studi empirici disponibili si basano tutti su un'indagine degli effetti di un prolungamento della durata di riscossione delle indennità giornaliere.

L'istituto di ricerca «Forschungsstelle für Arbeitsmarkt- und Industrieökonomik» (FAI)²⁶ ha constatato in diversi studi un aumento significativo, provocato dal «Moral Hazard», della durata media di disoccupazione in seguito ai prolungamenti della durata di riscossione avvenuti a varie riprese negli anni Novanta. Secondo queste analisi, nel 1998 le maggiori spese indotte dall'assicurazione a causa del prolungamento della durata di riscossione ammontavano a circa un quinto dell'indennità di disoccupazione versata complessivamente. Cumulate sul periodo degli anni Novanta, le maggiori spese riconducibili al «Moral Hazard» rappresentavano addirittura un terzo dell'indennità di disoccupazione supplementare complessiva.

Per contro, secondo uno studio dell'ufficio «Büro für Arbeits- und sozialpolitische Studien» (BASS)²⁷, le maggiori spese indotte dal prolungamento della durata di riscossione delle indennità giornaliere nel corso degli anni Novanta ammontavano in media al 15 per cento al massimo delle spese complessive. La differenza rispetto agli studi del FAI è spiegata con l'importanza data ai criteri relativamente rigorosi dell'occupazione adeguata e ai provvedimenti inerenti al mercato del lavoro, grazie ai quali sui mercati assicurativi il «Moral Hazard» solitamente osservabile è fortemente limitato.

In generale, gli studi citati giungono alla conclusione che una riduzione della durata massima di riscossione delle indennità giornaliere comporta un'ulteriore diminuzione della durata media di disoccupazione, ammettendo che le ripercussioni del «Mo-

²⁵ Cfr. Atkinson, A. et Micklewright, J. (1991): Unemployment Compensation and Labor Market Transitions: A Critical Review, in: *Journal of Economic Literature* Vol. 29: 1679-1727.

²⁶ Sheldon, G. (2000): *Auswirkungen der Arbeitslosenversicherung auf die Arbeitslosigkeit in der Schweiz 1990-1999*. Perizia su mandato della Direzione del lavoro del Segretariato di Stato dell'economia. Forschungsstelle für Arbeitsmarkt- und Industrieökonomik (FAI), Basilea.

Sheldon, G. (1999): *Die Langzeitarbeitslosigkeit in der Schweiz. Diagnose und Therapie*. Pubblicazione della Cassa di compensazione per il Fondo di compensazione dell'assicurazione contro la disoccupazione. Edizioni Paul Haupt, Berna.

Sheldon, G. (1999): *Arbeitsmarkt, Arbeitslosenversicherung*, in: *Liberales wirtschaftspolitisches Konzept*. Volume di documenti. Commissione delle questioni congiunturali (CQC).

²⁷ Spycher, S. (2000): *Moral-Hazard-Verhalten der Arbeitnehmer/innen in der Arbeitslosenversicherung. Empirische Untersuchung mit Daten der Schweizerischen Arbeitskräfteerhebung 1991 bis 1999*. Perizia su mandato della Direzione del lavoro del Segretariato di Stato dell'economia. Büro für Arbeits- und Sozialpolitische Studien (BASS), Berna.

ral Hazard» siano simmetriche in caso di aumento e diminuzione della durata massima di riscossione. Questa constatazione è corroborata dalla maggioranza degli studi internazionali che stabiliscono un nesso di causa-effetto fra riduzione della durata massima di riscossione delle indennità e diminuzione della durata media di disoccupazione²⁸. Riguardo alla portata degli effetti di compressione attesi sulla durata media di disoccupazione a seguito dell'attenuazione degli effetti del «Moral Hazard», le opinioni divergono.

Aumento del periodo minimo di contribuzione

Un aumento del periodo minimo di contribuzione porta parimenti a una diminuzione del «Moral Hazard» indotto dall'assicurazione. Inoltre, si stabilisce una maggiore equivalenza fra pagamento dei contributi e diritto alle prestazioni. Oltre a questo aspetto, questa misura va vista alla luce della libera circolazione delle persone con l'UE, che causerà all'AD costi supplementari. L'aumento del periodo minimo di contribuzione renderà più difficile l'accesso alle prestazioni dell'assicurazione contro la disoccupazione, in particolare per la manodopera stagionale e per le persone con occupazioni inferiori a un anno.

Nel complesso, con l'aumento del periodo minimo di contribuzione e la riduzione della durata di riscossione delle indennità giornaliere si attende una compressione della durata di disoccupazione e, date le stesse circostanze, un calo della disoccupazione in Svizzera. È per contro difficile quantificare le ripercussioni di questa misura sul tasso di attività.

c) Considerazione dell'accordo sulla libera circolazione delle persone con l'UE

Con l'entrata in vigore dell'accordo sulla libera circolazione delle persone con l'UE, i cittadini dell'UE avranno diritto in Svizzera all'indennità di disoccupazione, sempre che soddisfino i criteri definiti nella LADI (principio di non discriminazione). A seguito della libera circolazione delle persone, rispetto ad oggi l'AD si vedrà confrontata con maggiori costi per due motivi²⁹. In primo luogo, occorre tener presente che, rispetto al passato, la popolazione straniera attiva perderà sempre più rapidamente la sua funzione di «regolatore» della congiuntura. In secondo luogo, i lavoratori dell'UE un tempo considerati stagionali e titolari di permessi di breve durata potranno riscuotere l'indennità di disoccupazione alle stesse condizioni concesse alle persone attive residenti (cfr. anche n. 3.1.2.4).

Il prolungamento del periodo minimo di contribuzione e la riduzione del periodo massimo di riscossione comprimeranno anche i costi supplementari previsti a causa della libera circolazione delle persone. Per il periodo transitorio di sette anni, i risparmi dovrebbero ammontare a circa 45 milioni di franchi all'anno, ciò che corrisponde al 21 per cento dei costi supplementari attesi. Detti risparmi sono sopportati

²⁸ Cfr. tabelle comparative in Bauer, T. (1998): *Auswirkungen von Leistungsveränderungen bei der Arbeitslosenversicherung. Forschungsbericht 11/98 im Auftrag der IDA FiSo 2*. Ufficio federale delle assicurazioni sociali. Büro für Arbeits- und Sozialpolitische Studien (BASS), Berna.

²⁹ Cfr. Frick, A. e F. Schmidbauer (1999): *Auswirkungen der bilateralen Verträge mit der EU auf die Arbeitslosenversicherung (ALV) und Massnahmen zu ihrer Begrenzung*. Studio su mandato della Commissione di sorveglianza del Fondo di compensazione dell'assicurazione contro la disoccupazione. BWA serie di studi. Beiträge zur Arbeitsmarktpolitik N. 13.

dagli immigrati o in parte dai loro Paesi di provenienza se essi dovessero dipendere nel loro Paese dall'assistenza sociale.

d) Ripercussioni rilevanti sul piano regionale

L'istituzione dell'assicurazione contro la disoccupazione crea automaticamente una compensazione fra i mercati del lavoro regionali: in una prospettiva a lungo termine, le regioni meno colpite dalla disoccupazione pagano più contributi al fondo dell'assicurazione contro la disoccupazione rispetto a quanto percepiscono sotto forma di indennità AD. Le regioni con un'elevata disoccupazione riscuotono per contro più prestazioni dell'assicurazione rispetto a quanto versano nel fondo. Questo effetto senz'altro auspicato è amplificato in caso di potenziamento delle prestazioni dell'assicurazione contro la disoccupazione e attenuato in caso di risparmi. Nel complesso, l'assicurazione contro la disoccupazione mantiene anche con le misure proposte la sua funzione di meccanismo di compensazione regionale. Occorre aggiungere in questo contesto che, nel quadro dell'accordo con i Cantoni orientato ai risultati, vi è una maggiore considerazione della situazione regionale del mercato del lavoro, dal momento che il finanziamento dei provvedimenti inerenti al mercato del lavoro è in relazione al numero delle persone in cerca d'impiego e tiene conto in tal modo esplicitamente della situazione regionale del mercato del lavoro.

e) Altre ripercussioni sui Cantoni e sui Comuni

Occorre prevedere che una parte delle uscite risparmiate ricadrà sui Cantoni e sui Comuni, se le persone che perdono il loro diritto all'indennità di disoccupazione devono ricorrere all'assistenza. Al riguardo vi è uno spostamento dal principio d'assicurazione a quello del bisogno.

Da un'indagine effettuata su persone giunte al termine dei loro diritti nel 1998 emerge che, nei primi sei mesi, circa il 14 per cento dipendeva, per coprire le spese correnti di mantenimento, dall'assistenza sociale, da un provvedimento di reintegrazione o dall'aiuto cantonale ai disoccupati³⁰.

3.6.5 Disciplinamenti alternativi

Nell'ambito dei lavori di revisione sono stati esaminati diversi disciplinamenti alternativi (cfr. anche n. 1.2.3 Proposte di revisione respinte). Dal profilo economico, rivestono particolare importanza l'introduzione di premi dell'assicurazione contro la disoccupazione modulati in funzione dei rischi³¹, una privatizzazione parziale dell'assicurazione contro la disoccupazione, l'introduzione di un'assicurazione contro la disoccupazione per indipendenti³², la progressiva diminuzione delle indennità in funzione della durata di disoccupazione e l'introduzione di speciali misure per regioni particolarmente colpite dalla disoccupazione.

³⁰ Aeppli, Daniel (2000), *Die Ausgesteuerten. Situationsbericht - Dritte Studie*, Edizioni Paul Haupt, Berna.

³¹ Sheldon, G. (2000): *Risikoabhängige Prämien bei der Arbeitslosenversicherung*. Perizia su mandato Direzione del lavoro del Segretariato di Stato dell'economia. Forschungsstelle für Arbeitsmarkt- und Industrieökonomik (FAI), Basilea.

³² Widmer, R. e H. Schmid (1999): *Arbeitslosenversicherung für Selbständigerwerbende?* Perizia su mandato Direzione del lavoro del Segretariato di Stato dell'economia. Forschungsinstitut für Arbeit, Università di San Gallo.

3.6.6 Opportunità dell'esecuzione

Con la cosiddetta revisione tecnica della LADI del 23 giugno 2000, entrata in vigore il 1° gennaio 2001, l'esecuzione è stata nuovamente regolamentata e ottimizzata. La revisione ha perseguito in particolare i seguenti obiettivi:

- è stata istituita una base legale per permettere ai responsabili delle casse e ai Cantoni di concludere nuovi accordi di prestazioni che offrano loro, nell'esecuzione della LADI, un maggiore margine di manovra accompagnato da stimoli finanziari;
- l'offerta minima di provvedimenti inerenti al mercato del lavoro che i Cantoni dovevano approntare è stata soppressa. In tal modo è stata eliminata una fonte di falsi stimoli;
- con la soppressione dell'offerta minima, anche la partecipazione finanziaria dei Cantoni all'approntamento dei provvedimenti inerenti al mercato del lavoro è stata nuovamente disciplinata.

In generale queste misure permettono di ottimizzare l'esecuzione della LADI e tutte le parti coinvolte nell'esecuzione sono state stimolate ad attuarla in modo efficace e conforme agli obiettivi.

3.7 Altre ripercussioni

3.7.1 Ripercussioni sulle relazioni internazionali

Il progetto non ha alcun influsso sulla Convenzione n. 168 dell'Organizzazione internazionale del lavoro concernente la promozione dell'impiego e la protezione contro la disoccupazione, ratificata dalla Svizzera il 17 ottobre 1990 e denunciabile di volta in volta ogni dieci anni, e nemmeno sugli accordi bilaterali tra la Svizzera e gli Stati limitrofi concernenti l'assicurazione contro la disoccupazione. Questi accordi bilaterali saranno in ogni modo sospesi dopo l'entrata in vigore dell'accordo sulla libera circolazione delle persone tra la Svizzera e la Comunità europea.

3.7.2 Ripercussioni sulle altre assicurazioni sociali

Le persone in cerca d'impiego, le organizzazioni caritatevoli e i collaboratori al fronte lamentano sovente un'insufficiente coordinazione fra le diverse assicurazioni sociali e l'assistenza sociale. Il presente pacchetto tiene conto di questa critica. Il motivo di questa mancanza di coordinazione risiede nel fatto che, a seconda della causa dell'esclusione dal mercato del lavoro, diversi servizi sono competenti per la reintegrazione della persona. La perdita del posto di lavoro dovuta a motivi economici rientra nella sfera di competenza ad esempio dell'URC, in caso di invalidità entra in gioco l'AI e per problemi sociali l'assistenza sociale. Quale fattore aggravante si aggiunge il fatto che queste istituzioni operano a diversi livelli (ad es. assistenza sociale a livello comunale, URC/AI a livello cantonale) e che sono tenute a rendere conto per l'aspetto finanziario a diverse autorità.

Il problema della coordinazione all'interno della rete di assicurazioni sociali è stato esaminato più volte negli scorsi anni da gruppi di lavoro interdipartimentali e da vari studi³³. Queste analisi hanno rivelato che in particolare nell'esecuzione pratica delle leggi in questione esistono potenziali di ottimizzazione. Al riguardo occorre perseguire l'obiettivo comune di una reintegrazione quanto più rapida e duratura possibile delle persone in cerca d'impiego annunciate dagli URC, dei disoccupati, dei disoccupati giunti alla fine dei loro diritti e dei beneficiari di prestazioni dell'assistenza sociale mediante provvedimenti e procedure coordinati. L'utilizzazione dei potenziali d'ottimizzazione riconosciuti dipende tuttavia ampiamente dalla disponibilità delle autorità competenti a livello comunale, cantonale e federale. Il potenziale d'ottimizzazione dev'essere quindi riconosciuto e concretizzato in un catalogo di misure elaborato in comune. Progetti concreti devono aiutare in maniera mirata a trovare miglioramenti praticabili.

Il disegno di revisione prevede un nuovo articolo (85f) inteso a promuovere la collaborazione interistituzionale. Eventuali costi supplementari, risultanti da questa collaborazione, possono essere coperti ora nell'ambito del finanziamento dei servizi cantonali, degli URC e dei servizi LPML (art. 92 cpv. 7). Inoltre, il disegno di revisione enumera nell'articolo 94 capoverso 1^{bis} regole di rimborso semplificate in caso di passaggio di competenze fra le assicurazioni sociali.

3.7.3 Ripercussioni sul mercato del lavoro secondario e complementare

Non esiste una definizione unica e generalmente valida per il mercato del lavoro secondario³⁴. Tuttavia, secondo determinati criteri, fanno parte del mercato del lavoro secondario in Svizzera l'occupazione temporanea di disoccupati secondo la LADI, l'occupazione di persone nell'ambito dell'assistenza sociale e dell'aiuto cantonale ai disoccupati, come pure l'occupazione nell'ambito del servizio civile. Si ricorre inoltre al concetto più completo di mercato del lavoro complementare che include, oltre alle occupazioni del mercato del lavoro secondario, anche occupazioni in istituti per disabili, in istituti d'esecuzione delle pene e nell'ambito della protezione civile.

Riguardo alla grandezza del mercato del lavoro secondario e complementare non sono disponibili a livello svizzero dati statistici. In alcune valutazioni si quantificava

³³ Rapporto «Coordinazione fra assicurazione per l'invalidità, assicurazione contro la disoccupazione e aiuto sociale» del 21 aprile 1999, redatto dal gruppo di lavoro «coordinazione» istituito nell'ambito della 4^a revisione dell'AI.

KEK-CDC Consultants. Zurigo (1999). Studio Seco/UFFT-CII sulla collaborazione interistituzionale (CII) al servizio dell'integrazione sul mercato del lavoro. Parte I: CII fra le autorità cantonali del mercato del lavoro URC/LPML e l'orientamento professionale.

KEK-CDC Consultants. Zurigo (2000). Studio Seco/UFFT-CII sulla collaborazione interistituzionale (CII) al servizio dell'integrazione sul mercato del lavoro. Parte II: Analisi della CII fra il mercato del lavoro, la formazione professionale, l'AI e il sistema di assistenza sociale nonché documenti guida per il loro ulteriore sviluppo.

Rapporto del 26 gennaio 1999 redatto dal gruppo di lavoro interdipartimentale «Mercato del lavoro complementare» riguardo al numero 5 del postulato CET CN 99.3003.

³⁴ Bauer, R. (1998): «Le marché du travail secondaire en Suisse. Dimensions actuelles et perspectives». In: La Vie économique, Revue de politique économique, p. 22-29, n. 1/98, Berna.

il numero dei posti annui complessivamente a circa 43 000 per il 1999 (di cui 14 163 finanziati da mezzi dell'AD).

3.7.4 Ripercussioni sulla parità fra uomo e donna

Nella proposta relativa all'articolo 9*b* (nuovo) il periodo educativo è disciplinato in modo tale che sia la donna sia l'uomo o entrambi possano dedicarsi all'educazione dei figli. Per ogni figlio possono però far valere un intero periodo educativo (100%). Un passo verso la parità è dato anche dal fatto che detto periodo di cui all'articolo 9*b* comporta un prolungamento dei termini quadro indipendentemente dall'esistenza di una situazione di necessità economica.

L'articolo 28 capoverso 1^{bis} separa il parto dalla malattia e dall'infortunio e alle donne spettano, dopo il parto, ancora 40 indennità giornaliere, vale a dire che l'assicurazione copre le 8 settimane dopo la nascita.

3.7.5 Ripercussioni sulla protezione dei dati

Le disposizioni legali in materia di protezione dei dati sono già state adeguate in linea di principio per il 1° gennaio 2001 alle esigenze della protezione dei dati (nell'ambito dell'adeguamento e dell'armonizzazione delle basi legali per il trattamento dei dati personali nelle assicurazioni sociali). Tuttavia, ai fini della collaborazione interistituzionale, occorre creare una nuova base legale nei capoversi 2-4 dell'articolo 85*f* che conceda ad altre istituzioni incaricate di compiti di reintegrazione l'accesso ad atti e supporti d'informazioni elettronici degli uffici preposti all'esecuzione della LADI. Per principio, gli uffici preposti all'esecuzione della LADI possono concedere l'accesso solo a dati di persone che ricevono o chiedono prestazioni dall'istituzione partner, sempre che tali uffici accordino all'assicurazione contro la disoccupazione la reciprocità in relazione alla comunicazione di dati. Possono inoltre essere trasmessi solo dati che l'istituzione partner necessita per svolgere i suoi compiti. Per evitare doppioni nella consulenza e per migliorare l'efficacia delle misure adottate, questo flusso d'informazioni è molto importante. Con l'articolo proposto si sopprime un ostacolo importante nella collaborazione interistituzionale. Il principio d'opportunità della legge sulla protezione dei dati è pure considerato con questa disposizione, dal momento che i dati sono utilizzati per svolgere un unico compito, vale a dire per la reintegrazione professionale e sociale delle persone interessate. I diritti della personalità sono tutelati dato che si esige il consenso delle persone interessate.

Riguardo all'assicurazione contro l'invalidità, la protezione dei dati è disciplinata separatamente (art. 85*f* cpv. 3 e 4), poiché fra queste due assicurazioni esistono sovrapposizioni, occorrono lunghi accertamenti per determinare la competenza e sovente le prestazioni dell'altra assicurazione devono essere restituite. Questo disciplinamento corrisponde al disegno della quarta revisione AI.

In pari tempo si deve però anche modificare l'articolo 35*a* della legge sul collocamento, poiché questa prevede la possibilità di mettere a disposizione di altre istituzioni dati del sistema d'informazioni per il collocamento (cfr. modifica del diritto vigente nelle disposizioni finali).

4

Programma di legislatura

Il disegno è annunciato nel programma di legislatura 1999-2003 (FF 2000 2097 A2, n. 3.1. Sicurezza sociale e sanità).

5

Relazione con il diritto europeo

La Comunità europea non conosce un'armonizzazione delle prescrizioni legali materiali nel settore dell'assicurazione contro la disoccupazione, ma si limita, nel suo regolamento n. 1408/71 e nel relativo regolamento d'esecuzione n. 574/72, ad emanare disposizioni di coordinazione 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 e i suoi Stati membri e l'articolo 1 dell'allegato II relativo al predetto accordo, la Svizzera si è impegnata ad assumere queste regole per il coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale e ad applicare prescrizioni equivalenti. Il progetto si concilia con le disposizioni comunitarie in materia di coordinamento e non genera alcuna divergenza con la normativa europea.

6

Basi legali

6.1

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 nonché 100 capoverso 1 della Costituzione federale. Il disegno di revisione è conforme a questi articoli.

In particolare, la prevista partecipazione finanziaria fissa di Confederazione e Cantoni è conforme alla Costituzione (cfr. al riguardo spiegazioni dell'art. 90a).

6.2

Delega di competenze legislative

Di seguito sono enumerate le nuove competenze legislative attribuite al Consiglio federale. Le deleghe esistenti sono solo menzionate se hanno subito una modifica materiale, ma non se sono state spostate semplicemente per motivi inerenti alla nuova sistematica.

La delega prevista nell'articolo 3 capoverso 5 non è nuova ma dev'essere concretizzata. Questa competenza legislativa è stata attribuita al Consiglio federale nell'articolo 3 capoverso 2 in occasione della revisione parziale del 1996. Essa serve a fissare a livello di ordinanza il tasso dell'importo annuo massimo. Per quest'ultimo si rimanda alle disposizioni della LAINF. Tuttavia, contrariamente alla LAINF, il tasso è fissato a sfavore dell'assicurato. Di conseguenza, il Consiglio federale necessita unicamente della competenza di fissare più in alto il salario soggetto ai contributi di persone la cui durata d'occupazione è inferiore a un anno. La delega è quindi limitata alla determinazione dell'importo massimo.

L'articolo 11a capoverso 3 conferisce al Consiglio federale la competenza di prevedere un disciplinamento derogatorio per gli assicurati per i quali l'indennità di partenza del datore di lavoro è destinata alla previdenza professionale.

L'articolo 22 capoverso 3 conferisce al Consiglio federale la competenza di adeguare l'aliquota minima di cui al capoverso 2 lettera b all'evoluzione dei salari e dei prezzi, analogamente a quanto succede nell'AVS.

L'articolo 24 capoverso 1 incarica il Consiglio federale di definire le modalità di calcolo del reddito da attività indipendente che dev'essere considerato quale guadagno intermedio.

Secondo l'articolo 24 capoverso 3^{bis}, il Consiglio federale definisce le condizioni in cui un guadagno intermedio può essere computato in caso di disdetta in seguito alla modifica del contratto di lavoro.

L'articolo 59b capoverso 2 incarica il Consiglio federale di fissare un'indennità giornaliera minima.

L'articolo 59c capoverso 5 contiene due norme di delega. Da un lato, il Consiglio federale può autorizzare la cassa di compensazione ad attribuire all'ufficio responsabile la competenza decisionale circa le richieste di contributi per misure collettive di formazione e occupazione sino a un importo massimo da esso definito. A tale scopo, esso può d'altro canto emanare direttive per il controllo di qualità delle misure di formazione.

Le norme di delega codificate negli articoli 82 capoverso 5 e 85g capoverso 5 sono già state introdotte nella legge in occasione della sua revisione «tecnica». Queste devono consentire al Consiglio federale di fissare annualmente le basi di calcolo dell'indennità per rischio di responsabilità. La delega dev'essere limitata a questa competenza.

L'articolo 85e capoverso 2 conferisce al Consiglio federale la competenza di emanare disposizioni a livello di ordinanza e alla cassa di compensazione la competenza di emanare direttive allo scopo di disciplinare il quadro organizzativo e finanziario nella collaborazione intercantonale.

Nell'articolo 90a capoverso 2, il Consiglio federale fissa la partecipazione finanziaria dei Cantoni all'assicurazione contro la disoccupazione mediante una chiave di ripartizione.

L'articolo 90c incarica il Consiglio federale di rivedere il sistema di finanziamento dell'assicurazione contro la disoccupazione, nel caso in cui siano cambiate alcune condizioni quadro.

Qualora la collaborazione intercantionale o interistituzionale ora codificata generi temporaneamente costi supplementari, il Consiglio federale può dichiararli computabili secondo l'articolo 92 capoverso 7 nell'ambito del disciplinamento finanziario dei servizi cantonali, degli URC e dei servizi LPML.

Se, alla fine del 2002, si prevede che i debiti saranno estinti nel corso del 2003, le disposizioni transitorie conferiscono al Consiglio federale la competenza di ridurre le aliquote di contribuzione in considerazione dello stato dei debiti.

Elenco delle abbreviazioni dei partecipanti alla consultazione

1. Cantoni

Abbreviazioni secondo le sigle automobilistiche

2. Partiti politici

PLR	Partito liberale-radicalo svizzero
PPD	Partito popolare democratico svizzero
PS	Partito socialista svizzero
UDC	Unione democratica di centro
PLS	Partito liberale svizzero
PSdL	Partito svizzero del lavoro
PES	Partito ecologista svizzero

3. Organizzazioni mantello dell'economia

ECOS	Verband der Schweizer Unternehmen
USAM	Unione svizzera delle arti e mestieri
UPS	Unione padronale svizzera
FRSP	Fédération Romande des Syndicats Patronaux
USS	Unione sindacale svizzera
FSSC	Federazione svizzera dei sindacati cristiani

4. Altre organizzazioni interessate

AUSL	Associazione degli uffici svizzeri del lavoro
ACD	Associazione delle casse pubbliche di assicurazione contro la disoccupazione della Svizzera e del Principato del Liechtenstein
ErfAA	Gruppo di scambio di esperienze delle casse di disoccupazione dei sindacati USS, FSSC, FSI
ASPML	Associazione svizzera degli organizzatori di provvedimenti inerenti al mercato del lavoro
UCS	Unione delle città svizzere
SGdeV	Associazione dei Comuni svizzeri
ADD	Associazione di difesa dei disoccupati
Car	Caritas Svizzera
COSAS	Conferenza svizzera delle istituzioni dell'azione sociale
PI	Pro Infirmis
INSAI	Istituto nazionale svizzero di assicurazione contro gli infortuni
GaS	Gastro Suisse
SEI	Sindacato edilizia e industria
CGAS	Communauté genevoise d'action syndicale
SYNA	SYNA
SSFV	Sindacato svizzero film e video
SIA	Società svizzera degli ingegneri e architetti

SBKV	Schweizerischer Bühnenkünstlerverband
ActI	Action Intermittents
VAKPW	Associazione svizzera delle casse di assicurazione contro la disoccupazione dell'economia privata
VVAK	Associazione delle casse di compensazione professionali
CSDP	Conferenza svizzera delle delegate per la parità
CCCC	Conferenza delle casse di compensazione cantonali
COFF	Commissione federale di coordinamento per le questioni familiari
FSIH	Federazione svizzera per l'integrazione degli handicappati
CSP	Centro sociale protestante
StZH	Città di Zurigo
FCES	Federazione delle Chiese evangeliche della Svizzera
CDAS	Conferenza dei direttori cantonali degli affari sociali
CDF	Conferenza dei direttori cantonali delle finanze
CCSit	Cassa di disoccupazione del sindacato interprofessionale delle lavoratrici e dei lavoratori
SCul	Suisse Culture
FAE	Federazione delle Associazioni di studenti

5. Autorità giudiziarie

TFA	Tribunale federale delle assicurazioni
-----	--

Bibliografia

- Aeppli, D.** (2000): *Die Ausgesteuerten. Situationsbericht - Dritte Studie*. Edizioni Paul Haupt, Berna.
- Atkinson, A. und Micklewright, J.** (1991): Unemployment Compensation and Labor Market Transitions: A Critical Review, in: *Journal of Economic Literature* Vol. 29: 1679-1727.
- Bauer, R.** et al. (1998): *Der zweite Arbeitsmarkt in der Schweiz*. Pubblicazione dell'ufficio di compensazione per il fondo di compensazione dell'assicurazione contro la disoccupazione, Ufficio federale dello sviluppo economico e del lavoro. Edizioni Paul Haupt, Berna.
- Bauer, T.** (1998): *Auswirkungen von Leistungsveränderungen bei der Arbeitslosenversicherung. Forschungsbericht 11/98 im Auftrag der IDA FiSo 2*. Ufficio federale delle assicurazioni sociali. Büro für Arbeits- und Sozialpolitische Studien (BASS).
- Bauer, T., Baumann, B. und Künzi, K.** (1999): *Evaluation der Regelung des Zwischenverdienstes in der Schweiz*. Studio su mandato della commissione di sorveglianza del fondo di compensazione dell'assicurazione contro la disoccupazione. Pubblicazioni Seco. Politica del mercato del lavoro n. 4.
- Egger, M., Imboden, C.** et al. (1999): *Examen de la structure des caisses (Sous-mandat 1). Rapport final*. Pubblicazioni UFSEL. Contributi alla politica del mercato del lavoro n. 16.
- Egger, M., Birchler, U.** et al. (2000): *Evaluation de la mise en œuvre des mesures de marché du travail. Rapport final*. Studio su mandato della commissione di sorveglianza del fondo di compensazione dell'assicurazione contro la disoccupazione. Pubblicazioni Seco. Politica del mercato del lavoro n. 8.
- Egger, M.** et al. (1999): *Mandat de prestations et mécanismes d'incitation pour les ORP. Rapport final*. Pubblicazioni UFSEL. Contributi alla politica del mercato del lavoro n. 17.
- Frick, A. und Schmidbauer, F.** (1999): *Auswirkungen der bilateralen Verträge mit der EU auf die Arbeitslosenversicherung (ALV) und Massnahmen zu ihrer Begrenzung*. Studio su mandato della commissione di sorveglianza del fondo di compensazione dell'assicurazione contro la disoccupazione. Pubblicazioni Seco. Politica del mercato del lavoro n. 13.
- Gerfin, M.** (1995): *Arbeitsangebot, Steuern und Stundenbeschränkungen. Eine empirische Untersuchung für die Schweiz unter Verwendung von diskreten Wahlmodellen*. Edizioni Shaker, Aachen.
- Gerfin, M. und Lechner, M.** (2000): *Evaluationsprogramm Arbeitsmarktpolitik: Ökonometrische Evaluation der arbeitsmarktlichen Massnahmen*. Studio su mandato della commissione di sorveglianza del fondo di compensazione dell'assicurazione contro la disoccupazione. Pubblicazioni Seco. Politica del mercato del lavoro n. 7.

- Imboden, C., Egger, M.** et al. (1999): *Etude d'évaluation des ORP. Rapport final. Pubblicazioni UFSEL.* Contributi alla politica del mercato del lavoro n. 14.
- KEK-CDC Consultants** (2000): *Integration der Stellensuchenden in der Schweiz, Tome 1. Zusammenarbeit zwischen Arbeitsmarktbehörden und Berufsberatung.* UCFSM, Berna.
- KEK-CDC Consultants** (2000): *Integration der Stellensuchenden in der Schweiz, Tome 2. Zusammenarbeit zwischen Arbeitsmarktbehörden, Berufsberatung, IV-Stelle und Sozialhilfe.* UCFSM, Berna.
- Lalive d'Épinay, R. und Zweimüller, J.** (2000): *Evaluationsprogramm Arbeitsmarktpolitik: Arbeitsmarktliche Massnahmen und Anspruch auf Arbeitslosenentschädigung.* Studio su mandato della commissione di sorveglianza del fondo di compensazione dell'assicurazione contro la disoccupazione. Pubblicazioni Seco. Politica del mercato del lavoro n. 6.
- Martinovits-Wiesendanger, A. und Ganzaroli, D.** (2000): *Evaluationsprogramm Arbeitsmarktpolitik. Wirkungsanalyse Gastgewerbe-/ Winwordkurse und Einsatzprogramme.* Studio su mandato della commissione di sorveglianza del fondo di compensazione dell'assicurazione contro la disoccupazione. Pubblicazioni Seco. Politica del mercato del lavoro n. 5.
- Prey, H.** (2000): *Evaluationsprogramm Arbeitsmarktpolitik. Wirkungsanalyse zu Weiterbildungs- und Umschulungsmassnahmen in St. Gallen.* Studio su mandato della commissione di sorveglianza del fondo di compensazione dell'assicurazione contro la disoccupazione. Pubblicazioni Seco. Politica del mercato del lavoro n. 3.
- Schips, B.** (1999): Mikro- und makroökonomische Auswirkungen der vorgesehenen Revisionen der obligatorischen Alterssicherung (11. AHV-Revision und 1. BVG-Revision), in: *KOF, Rapporto mensile 7/8.*
- Schmid, H. und Rosenbaum, E.F.** (1995): *Arbeitslosigkeit und Arbeitslosenversicherung aus ökonomischer Sicht.* Edizioni Paul Haupt, Berna.
- Sheldon, G.** (1999): *Die Langzeitarbeitslosigkeit in der Schweiz. Diagnose und Therapie.* Pubblicazione dell'ufficio di compensazione per il fondo di compensazione dell'assicurazione contro la disoccupazione, Segretariato di Stato dell'economia. Edizioni Paul Haupt, Berna.
- Sheldon, G.** (1999): Arbeitsmarkt, Arbeitslosenversicherung, in: *Liberales wirtschaftspolitisches Konzept. Documentazione,* Commissione per la congiuntura (CCO).
- Sheldon, G.** (2000): *Risikoabhängige Prämien bei der Arbeitslosenversicherung.* Perizia su mandato della Direzione del lavoro del Segretariato di Stato dell'economia. Forschungsstelle für Arbeitsmarkt- und Industrieökonomik (FAI), Basilea.
- Sheldon, G.** (2000): *Bestimmung der Höhe der konjunkturalneutralen Arbeitslosigkeit.* Perizia su mandato della Direzione del lavoro del Segretariato di Stato dell'economia. Forschungsstelle für Arbeitsmarkt- und Industrieökonomik (FAI), Basilea.
- Sheldon, G.** (2000): *Auswirkungen der Arbeitslosenversicherung auf die Arbeitslosigkeit in der Schweiz 1990-1999.* Perizia su mandato della Direzione del lavoro del Segretariato di Stato dell'economia. Forschungsstelle für Arbeitsmarkt- und Industrieökonomik (FAI), Basilea.

Sheldon, G. (2000): *Evaluationsprogramm Arbeitsmarktpolitik: Die Effizienz der öffentlichen Arbeitsvermittlung*. Perizia su mandato dell'ufficio di compensazione dell'assicurazione contro la disoccupazione. Pubblicazioni Seco. Politica del mercato del lavoro n. 4.

Spycher, S. (2000): *Moral-Hazard-Verhalten der Arbeitnehmer/innen in der Arbeitslosenversicherung. Empirische Untersuchung mit Daten der Schweizerischen Arbeitskräfteerhebung 1991 bis 1999*. Perizia su mandato della Direzione del lavoro del Segretariato di Stato dell'economia. Büro für Arbeits- und Sozialpolitische Studien (BASS).

OECD (1996): *Politiques du marché du travail en Suisse*. Pubblicazioni dell'UFIAML. Contributi alla politica del mercato del lavoro in Svizzera n. 7.

OECD (2000): *The Concept, Policy Use and Measurement of Structural Unemployment*. Annex 2. Estimating a Time Varying NAIRU Across 21 OECD Countries. Parigi.

Segretariato di Stato dell'economia (2000): *Höhe der konjunkturalen Arbeitslosigkeit*. Documento di lavoro.

Widmer, R. et Schmid, H. (1999): *Arbeitslosenversicherung für Selbständigerwerbende?* Perizia su mandato della Direzione del lavoro del Segretariato di Stato dell'economia. Forschungsinstitut für Arbeit, Università di San Gallo.

Widmer, R. (1999): *Abschätzung der finanziellen Konsequenzen von Anpassungen bei den Leistungen der Arbeitslosenversicherung*. Perizia su mandato della Direzione del lavoro del Segretariato di Stato dell'economia. Forschungsinstitut für Arbeit, Università di San Gallo.

Indice

Compendio	1969
1 Parte generale	1971
1.1 Situazione iniziale	1971
1.1.1 Retrospettiva	1971
1.1.2 Situazione attuale	1971
1.1.3 Prospettive	1972
1.1.4 Evoluzione senza la revisione	1973
1.2 Il disegno a grandi linee	1973
1.2.1 Punti principali del disegno di revisione	1973
1.2.2 Altri importanti elementi del disegno	1974
1.2.2.1 Computo dell'indennità di partenza (art. 11a)	1974
1.2.2.2 Presa a carico di un terzo dei premi dell'assicurazione contro gli infortuni non professionali (art. 22a)	1975
1.2.2.3 Prevenzione degli abusi in caso di guadagno intermedio (art. 24)	1975
1.2.2.4 Distinzione fra maternità e malattia/infortunio in relazione al diritto alle indennità in caso di capacità lavorativa inesistente o ridotta (art. 28)	1975
1.2.2.5 Indennità giornaliera unica (art. 59b)	1975
1.2.2.6 Procedura in caso di domanda di provvedimenti inerenti al mercato del lavoro (art. 59c)	1975
1.2.3 Proposte di revisione respinte	1975
1.2.3.1 Assicurazione obbligatoria e assicurazione complementare facoltativa	1976
1.2.3.2 Assicurazione per le persone esercitanti un'attività lucrativa indipendente	1976
1.2.3.3 Assistenza ai disoccupati	1976
1.2.3.4 Prepensionamento finanziato dall'AD	1977
1.2.3.5 Soppressione delle indennità per lavoro ridotto e delle indennità per intemperie	1977
1.2.3.6 Differenziazione dei premi in funzione del rischio	1977
1.2.3.7 Riduzione dell'importo dell'indennità giornaliera	1978
1.2.3.8 Computo del reddito familiare	1978
1.2.3.9 Indennità giornaliere decrescenti	1978
1.2.3.10 Prolungamento del termine d'attesa	1978
1.2.3.11 Inasprimento della definizione di adeguatezza	1979
1.2.3.12 Provvedimenti speciali a favore delle regioni particolarmente colpite dalla disoccupazione	1979
1.2.3.13 Sostituzione delle indennità giornaliera mediante indennità mensili	1979
1.2.3.14 Indennità giornaliera fra i periodi di servizio militare	1979
1.2.3.15 Modifica dell'attuale struttura d'esecuzione	1980

1.2.3.16	Separazione fra l'assicurazione nella LADI e il promovimento del lavoro in una nuova legge sul promovimento del lavoro	1980
1.2.3.17	Potenziamento, a scopo di prevenzione, dei provvedimenti inerenti al mercato del lavoro	1980
1.2.3.18	Limitazione dei diritti all'assicurazione contro la disoccupazione per richiedenti l'asilo e persone bisognose di protezione	1982
1.2.3.19	Esenzione dall'adempimento del periodo di contribuzione	1982
1.3	Risultati della procedura preliminare	1983
1.3.1	Mozione 98.3525 (Risanamento dell'assicurazione contro la disoccupazione)	1983
1.3.2	Procedura preliminare	1984
1.3.2.1	Obiettivi della revisione	1984
1.3.2.2	Commissione peritale / Commissione di sorveglianza	1984
1.3.2.3	Divergenze rispetto alla mozione	1985
1.3.3	Procedura di consultazione	1987
1.3.3.1	Apertura	1987
1.3.3.2	Risultati	1987
1.3.3.3	Valutazione e ponderazione	1991
1.4	Risposta agli interventi parlamentari	1995
1.5	Rapporto con la legge sulla parte generale del diritto delle assicurazioni sociali (LPGA)	1997
1.6	11 ^a revisione dell'AVS: pensionamento anticipato e coordinamento con l'AD	1997
2	Parte speciale	1998
2.1	Commento delle singole disposizioni	1998
3	Ripercussioni	2028
3.1	Ripercussioni finanziarie	2028
3.1.1	Evoluzione del fondo di compensazione dell'assicurazione contro la disoccupazione	2028
3.1.1.1	Conti annui del fondo di compensazione dell'assicurazione contro la disoccupazione 1986-1999	2028
3.1.1.2	Budget/piano finanziario del fondo di compensazione dell'assicurazione contro la disoccupazione 2000-2004	2029
3.1.2	Ripercussioni annue della revisione sull'assicurazione contro la disoccupazione nonché sulla Confederazione e sui Cantoni	2029
3.1.2.1	Per l'assicurazione	2029
3.1.2.2	Per la Confederazione	2032
3.1.2.3	Per i Cantoni	2032
3.1.2.4	In relazione agli accordi bilaterali con l'UE	2033
3.2	Ripercussioni sull'effettivo del personale	2033
3.2.1	Per l'assicurazione	2033
3.2.2	Per la Confederazione	2034
3.2.3	Per i Cantoni	2034

3.3 Ripercussioni sull'informatica	2034
3.4 Ripercussioni sulle risorse di personale delle casse di disoccupazione	2034
3.5 Ripercussioni sulle risorse di personale dell'assicurazione	2034
3.6 Ripercussioni economiche	2034
3.6.1 Evoluzione dagli anni Ottanta	2034
3.6.2 Necessità e possibilità di un intervento dello Stato	2037
3.6.3 Ripercussioni sui diversi gruppi sociali	2037
3.6.4 Ripercussioni sull'economia in generale	2043
3.6.5 Disciplinamenti alternativi	2049
3.6.6 Opportunità dell'esecuzione	2050
3.7 Altre ripercussioni	2050
3.7.1 Ripercussioni sulle relazioni internazionali	2050
3.7.2 Ripercussioni sulle altre assicurazioni sociali	2050
3.7.3 Ripercussioni sul mercato del lavoro secondario e complementare	2051
3.7.4 Ripercussioni sulla parità fra uomo e donna	2052
3.7.5 Ripercussioni sulla protezione dei dati	2052
4 Programma di legislatura	2053
5 Relazione con il diritto europeo	2053
6 Basi legali	2053
6.1 Costituzionalità	2053
6.2 Delega di competenze legislative	2053
<i>Allegati</i>	
1 Elenco delle abbreviazioni dei partecipanti alla consultazione	2055
2. Bibliografia	2057
Legge federale su l'assicurazione obbligatoria contro la disoccupazione e l'indennità per insolvenza (<i>Disegno</i>)	2063