



20.057

Messaggio

**concernente la modifica della legge federale sull'assicurazione obbligatoria contro la disoccupazione e l'indennità per insolvenza (LADI) –
Finanziamento supplementare dell'assicurazione contro la disoccupazione**

del 12 agosto 2020

Onorevoli presidenti e consiglieri,

con il presente messaggio vi sottoponiamo, per approvazione, una modifica urgente e limitata nel tempo della legge federale sull'assicurazione obbligatoria contro la disoccupazione e l'indennità per insolvenza (LADI) concernente un finanziamento supplementare dell'assicurazione contro la disoccupazione.

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

12 agosto 2020

In nome del Consiglio federale svizzero:

La presidente della Confederazione, Simonetta Sommaruga
Il cancelliere della Confederazione, Walter Thurnherr

Compendio

In seguito alla crisi COVID-19 l'assicurazione contro la disoccupazione necessita di un finanziamento supplementare straordinario da parte della Confederazione. A tale scopo è necessaria una modifica urgente e limitata nel tempo della legge sull'assicurazione contro la disoccupazione.

Situazione iniziale

A causa della crisi COVID-19 l'assicurazione contro la disoccupazione è gravata da oneri finanziari senza precedenti. Stando alle stime attuali per il 2020 si prevede che i costi supplementari dovuti al COVID-19 supereranno i 12 miliardi: a contribuire al rapido peggioramento della situazione finanziaria dell'assicurazione contro la disoccupazione è in particolare il forte ricorso all'indennità per lavoro ridotto. Essendo l'assicurazione contro la disoccupazione soggetta per legge al freno all'indebitamento, la mancata rapida erogazione di sussidi finanziari da parte della Confederazione renderebbe necessario un aumento delle aliquote dei contributi salariali per il 1° gennaio 2021.

Contenuto del progetto

Obiettivo del presente progetto è creare la base legale per un finanziamento supplementare straordinario da parte della Confederazione a favore dell'assicurazione contro la disoccupazione nel 2020. Con il contributo straordinario s'intende evitare che il fondo di compensazione dell'assicurazione contro la disoccupazione raggiunga a fine 2020 il limite di debito di circa otto miliardi di franchi. A tale scopo è previsto già nel 2020 un aumento del contributo ordinario della Confederazione a favore dell'assicurazione contro la disoccupazione pari ai costi generati dalle indennità per lavoro ridotto. Il Parlamento ha già concesso in due tappe, il 6 maggio e l'11 giugno 2020, i crediti presumibilmente necessari per complessivi 20,2 miliardi di franchi al massimo sotto forma di credito aggiuntivo. I crediti aggiuntivi richiesti poggiavano sulle prime stime relative alle conseguenze del COVID-19 sul mercato del lavoro nei primi mesi del 2020. All'assicurazione contro la disoccupazione verranno versati soltanto i costi effettivamente sostenuti per le indennità di lavoro ridotto del 2020.

Il progetto costituisce inoltre la base legale che consente al Consiglio federale di erogare contributi straordinari all'assicurazione contro la disoccupazione anche nel 2021, qualora un eventuale nuovo considerevole peggioramento del debito in seguito alle ripercussioni del COVID-19 sul mercato del lavoro comportasse per il fondo di compensazione dell'assicurazione contro la disoccupazione il rischio di raggiungere il limite di debito.

Messaggio

1 Situazione iniziale

1.1 Lotta contro il nuovo coronavirus

In seguito all'epidemia mondiale del nuovo coronavirus (COVID-19) il nostro Collegio ha deciso varie misure sulla base della legge del 28 settembre 2012¹ sulle epidemie (LEp). Le misure ordinate dal nostro Collegio, in particolare le restrizioni alle attività economiche, hanno avuto forti ripercussioni sull'economia.

Grazie all'indennità per lavoro ridotto e all'indennità di disoccupazione (ILR, ID), l'assicurazione contro la disoccupazione (AD) dispone di due efficaci e collaudati strumenti per stabilizzare rapidamente occupazione e reddito. L'AD assume un'importante funzione di stabilizzatore congiunturale.

Per attenuare le conseguenze della lotta contro il COVID-19 abbiamo introdotto a più riprese varie misure di accompagnamento allo scopo, da un lato, di contenere l'impatto economico delle decisioni adottate e dei divieti imposti dal nostro Collegio su imprese, persone e organizzazioni e, dall'altro, di sostenere le persone e i settori colpiti con interventi tempestivi e mirati, esenti per quanto possibile da lungaggini burocratiche. Fra le misure di accompagnamento il nostro Collegio ha emanato il 20 marzo 2020, sulla base dell'articolo 185 capoverso 3 della Costituzione federale (Cost.)², l'ordinanza COVID-19 assicurazione contro la disoccupazione³, completandola successivamente due volte. Quest'ordinanza prevede varie misure a tempo determinato, fra cui l'ampliamento della cerchia degli aventi diritto all'ILR, la semplificazione delle procedure amministrative per il preannuncio e la riscossione dell'ILR da parte delle aziende o indennità giornaliere aggiuntive per persone disoccupate.

Grazie all'efficace contenimento del coronavirus, da aprile 2020 siamo in grado di abolire gradualmente le misure e di far ripartire poco a poco l'economia e la vita sociale. La maggior parte delle misure dell'ordinanza COVID-19 assicurazione contro la disoccupazione saranno revocate entro fine agosto 2020. A prescindere dalla loro soppressione le aziende hanno la possibilità di richiedere l'ILR a causa del COVID-19 ai sensi dell'attuale legge del 25 giugno 1982⁴ sull'assicurazione contro la disoccupazione (LADI).

1 RS **818.101**

2 RS **101**

3 RU **2020** 877 1075 1201 1777

4 RS **837.0**

1.2 Situazione finanziaria dell'assicurazione contro la disoccupazione

1.2.1 Ripercussioni del COVID-19 sull'assicurazione contro la disoccupazione

Gli effetti del COVID-19 sul mercato del lavoro e le misure poste in essere per contrastarlo vanno per intensità ben al di là delle oscillazioni congiunturali note sinora. Nell'aprile 2020 le domande di ILR sono state approvate per circa il 36 per cento di tutte le persone impiegate in Svizzera (oltre 1,9 milioni di lavoratori in circa 190 000 aziende). Il numero delle aziende con ILR continua a rimanere alto, anche se è diminuito quello dei preannunci. La quota di disoccupati è aumentata nettamente sino a fine maggio 2020 del 3,4 per cento (aumento di 20 374 persone, per un totale di 155 998, con un incremento di 0,5 punti percentuali rispetto a marzo 2020). In giugno il tasso di disoccupazione è sorprendentemente sceso al 3,2 per cento (calo di 5709 persone, per un totale di 150 289 persone). Al netto dei fattori stagionali, tuttavia, è aumentato leggermente al 3,3 per cento (dopo il 3,2 % del maggio 2020). Le attuali previsioni congiunturali della Segreteria di Stato per l'economia (SECO) del 16 giugno 2020 indicano per il 2020 un forte calo del prodotto interno lordo (PIL). Anche la ripresa economica nel 2021 dovrebbe procedere solo lentamente. Secondo le stime la quota media annua dei disoccupati nel 2020 si situerà al 3,8 per cento. Sul mercato del lavoro è atteso solo un timido miglioramento e la crescita occupazionale nel 2021 sarà, secondo le previsioni, irrilevante. Il dato della disoccupazione previsto per il 2021 è stimato al 4,1 per cento. Notevole rimane tuttavia l'incertezza delle previsioni.

La richiesta di prestazioni dell'AD non ha precedenti e sia attualmente sia in un prossimo futuro la capacità finanziaria di questo strumento sarà messa a dura prova come mai in passato. Malgrado la graduale abolizione delle misure decise dal nostro Collegio per lottare contro il COVID-19, l'impatto finanziario sull'AD rimane fortemente negativo ed è destinato a farsi sentire ancora per un certo periodo.

1.2.2 Sistema di finanziamento dell'assicurazione contro la disoccupazione

L'AD è finanziata principalmente dai contributi degli assicurati (datori di lavoro e lavoratori), cui si aggiungono una partecipazione di Confederazione e Cantoni ai costi per il collocamento e i provvedimenti inerenti al mercato del lavoro. In base all'articolo 90a e 92 capoverso 7^{bis} LADI la partecipazione della Confederazione ammonta allo 0,159 per cento della somma dei salari soggetti a contribuzione (quella dei Cantoni allo 0,053 %). La somma dei salari soggetti a contribuzione include tutti i salari e le componenti salariali sino al guadagno massimo assicurato di 148 200 franchi. La somma dei salari soggetti a contribuzione per il 2020 è di 319 miliardi di franchi.

L'AD ha chiuso il conto annuale 2019 con un introito complessivo di 8,06 miliardi di franchi e uscite per 6,5 miliardi di franchi. L'eccedenza di 1,56 miliardi di franchi ha consentito nel 2019 di rimborsare interamente i mutui della Tesoreria federale

derivanti dai debiti accumulati sino all'ultima revisione della LADI nel 2011. A fine dicembre 2019 il fondo di compensazione dell'AD aveva totalmente estinto il proprio debito.

In concomitanza con la terza revisione della LADI⁵, nel 2003 è stato introdotto un nuovo sistema di finanziamento che punta a un equilibrio di entrate e uscite attraverso un ciclo congiunturale. Alla luce della notevole interdipendenza fra le spese dell'AD e il numero di disoccupati e, di conseguenza, la situazione del mercato del lavoro, il conto dell'AD si riequilibra solamente a lungo termine, alla fine di un ciclo congiunturale. Il finanziamento ordinario dell'AD viene pertanto garantito sulla base di un numero medio (vale a dire congiunturalmente neutro) di disoccupati. Con la quarta revisione della legge⁶, entrata in vigore il 1° aprile 2011, questo numero è stato ridefinito per consentire all'assicurazione di raggiungere sul lungo periodo un equilibrio finanziario. Attualmente esso corrisponde a circa 130 000 disoccupati, pari a un tasso di disoccupazione del 2,8 per cento. Nelle fasi di crescita della congiuntura non viene raggiunto, in quelle di una sua flessione è invece superiore. Una fase congiunturale favorevole serve all'AD a costituire riserve da utilizzare per le prestazioni destinate ai suoi beneficiari in periodi di congiuntura negativa. Quando l'economia rallenta l'AD può accumulare debiti che deve poi estinguere in una fase congiunturale positiva.

L'AD è soggetta al freno all'indebitamento. Secondo l'articolo 90c capoverso 1 LADI, se alla fine dell'anno il livello d'indebitamento del fondo di compensazione raggiunge il 2,5 per cento della somma dei salari soggetti a contribuzione, il Consiglio federale presenta, entro un anno, una revisione della legge che introduca una nuova regolamentazione del finanziamento. Il limite di debito per il 2020 è di circa otto miliardi di franchi (2,5 % di 319 mia. fr., equivalente a 7,98 mia. fr). Inoltre, il Consiglio federale deve aumentare dapprima l'aliquota di contribuzione di 0,3 punti percentuali al massimo e sottoporre all'obbligo di contribuzione la parte di salario che supera il guadagno massimo assicurato. Questo contributo di solidarietà viene già prelevato attualmente. L'aumento dell'aliquota di contribuzione dovrebbe avvenire già il 1° gennaio 2021, dato che in caso di modifica di una deduzione salariale i sistemi di conteggio dei salari dei datori di lavoro e il sistema di conteggio dell'AD devono essere adeguati in tempo utile tramite le casse di compensazione dell'Assicurazione vecchiaia e superstiti (AVS). È il motivo per cui le modifiche alle deduzioni percentuali dal salario sono sempre state effettuate per il 1° gennaio e sono così valide l'anno successivo. Questa procedura è la più semplice sia per l'azienda sia per le casse di compensazione dell'AVS.

L'aumento dell'aliquota di contribuzione riguarderebbe in ugual misura datori di lavoro e lavoratori. Un aumento di 0,1 punti percentuali (0,05 per il datore di lavoro e 0,05 per il lavoratore) apporterebbe all'AD circa 320 milioni di franchi di entrate supplementari (calcolo sulla base delle entrate dell'AD nel 2019⁷). L'aumento massimo consentito dalla legge di 0,3 punti percentuali al 2,5 per cento (0,15 per il datore di lavoro e 0,15 per il lavoratore) comporterebbe entrate supplementari per

⁵ RU 2003 1728, FF 2001 1967

⁶ RU 2011 1167, FF 2008 6761

⁷ www.seco.admin.ch > La SECO > Comunicati stampa > Assicurazione contro la disoccupazione: eccedenza nel 2019 e, a causa del coronavirus, nuovo indebitamento nel 2020

circa 960 milioni di franchi. L'aumento dei contributi salariali va effettuato dal Consiglio federale prima di elaborare un progetto di finanziamento.

L'AD ha in linea di massima la possibilità di ricevere mutui dalla Confederazione, qualora la situazione della sua liquidità lo richieda, anche se il limite di debito è superato. Questo limite stabilito per legge è rilevante unicamente ai fini del freno all'indebitamento. La Confederazione, per il tramite dell'Amministrazione federale delle finanze (AFF), può accordare all'AD, a prescindere, mutui a interesse. Il calcolo del limite di debito previsto per legge si basa sui debiti presenti a fine anno. Uno sfioramento temporaneo nel corso dell'anno del limite di debito non attiva il meccanismo del freno all'indebitamento.

Analogamente al limite di debito per l'AD è previsto anche un limite di capitale proprio, calcolato con un metodo comparabile a quello del limite di debito. Il limite di capitale proprio corrisponde, dedotto il capitale d'esercizio necessario alla gestione di due miliardi di franchi, al 2,5 per cento della somma dei salari soggetti a contribuzione. Per il 2020 questo limite è fissato a circa 10 miliardi di franchi (2,5 % di 319 mia. fr., pari a 7,98 mia. fr., più 2 mia. fr. del capitale d'esercizio). Se questo limite viene raggiunto, in base all'articolo 90c capoverso 2 LADI il Consiglio federale è tenuto a ridurre, entro un anno, l'aliquota di contribuzione e, nella stessa proporzione, la partecipazione dei Cantoni. Può rinunciare a ridurre l'aliquota di contribuzione se le previsioni congiunturali lasciano presagire un aumento forte e incombente della disoccupazione.

Il capitale d'esercizio necessario per la gestione è di circa due miliardi di franchi. Questo capitale deve consentire all'AD di onorare i suoi impegni correnti. Senza, l'AD sarebbe costretta ad assumere debiti pari a questo importo per coprire i suoi bisogni di liquidità pur disponendo, dal profilo contabile, di un capitale proprio. Con un limite di debito e di capitale proprio (dedotto il capitale necessario per l'esercizio) e di debito di circa 8 miliardi di franchi ciascuno, l'AD ha un margine di manovra complessivo di 16 miliardi di franchi prima che debbano essere presi provvedimenti per ridefinire il suo finanziamento. All'interno di questa fascia l'AD può assumere il ruolo di stabilizzatore congiunturale. Attualmente tuttavia non ne può usufruire, non essendo stato ancora possibile costituire capitale proprio dal momento dell'indebitamento.

1.2.3 Situazione finanziaria attuale dell'assicurazione contro la disoccupazione

I divieti e le disposizioni decisi dal nostro Collegio in relazione all'epidemia di COVID-19 hanno determinato direttamente un notevole aumento delle uscite per l'ILR, cui si sono aggiunte maggiori spese derivanti dall'estensione delle prestazioni previste dall'ordinanza COVID-19 assicurazione contro la disoccupazione. In base all'attuale piano finanziario dell'AD, nel 2020 i soli costi per l'ILR potranno raggiungere i 12,2 miliardi di franchi.

Valutare l'evoluzione della quota di disoccupati e delle relative uscite per l'ID è difficile. Le uscite per l'ID sono stimate per il 2020 a otto miliardi di franchi. Di queste, le sole uscite relative alle 120 indennità giornaliere supplementari disposte

nel quadro dell'ordinanza COVID-19 assicurazione contro la disoccupazione dovrebbero ammontare nel 2020 a 3,6 miliardi di franchi.

Le misure per combattere il COVID-19 e le misure di accompagnamento del nostro Collegio avranno presumibilmente effetti persistenti sulla stabilità finanziaria dell'AD che, pur non essendo possibile precisare in dettaglio al momento attuale, si ripercuoteranno in modo negativo e durevole sul piano finanziario, come il citato prolungamento delle indennità giornaliere. Alla luce di una ripresa economica ancora incerta è altamente probabile che l'AD continuerà a dover sostenere questi costi anche nel 2021.

Per attenuare le conseguenze finanziarie a breve termine delle misure COVID-19 sull'AD, il nostro Collegio ha deciso nell'ordinanza COVID-19 assicurazione contro la disoccupazione di concedere un contributo federale straordinario al fondo dell'AD dell'ordine di sei miliardi di franchi allo scopo di garantirne la liquidità. Il Parlamento ha approvato l'importo il 6 maggio 2020⁸ tramite decreto concernente il credito aggiuntivo I al preventivo 2020. Nonostante questa partecipazione straordinaria, il fondo AD, che a fine 2019 aveva estinto tutti i suoi debiti, dovrebbe registrare, stando alle odierne previsioni, un indebitamento di oltre otto miliardi a fine 2020. Questo risultato attiverebbe il meccanismo di freno all'indebitamento.

Occorre tenere presente che da aprile 2020 la valutazione delle conseguenze finanziarie per l'ILR è cambiata; la situazione problematica, comunque, rimane. Nell'aprile 2020 il rapido e massiccio aumento delle domande di ILR ha indotto a prevedere un netto peggioramento del quadro economico. Alla luce di questo aumento è stato stimato un fabbisogno finanziario supplementare di ILR di oltre 20 miliardi di franchi in seguito alla crisi COVID-19. L'entità di entrambe le aggiunte al credito preventivo è stata calcolata sulla base di questo contesto.

La pianificazione finanziaria dell'ILR è stata aggiornata sulla base delle previsioni congiunturali del 16 giugno 2020. Grazie all'allentamento delle misure di politica sanitaria le previsioni sono migliorate e così anche la valutazione dell'onere finanziario dell'ILR. Ciononostante, anche eventuali minori uscite per l'ILR non eviterebbero all'AD di sfiorare a fine 2020 il limite di debito. La cifra di 14, 2 miliardi di franchi approvata dal Parlamento tramite un credito aggiuntivo e la cui base legale è costituita dalla presente modifica di legge, va pertanto intesa come importo massimo. Notevole rimane tuttavia l'insicurezza delle previsioni, dovuta da un lato all'andamento congiunturale incerto e dall'altro dall'impossibilità di sapere con certezza, causa il conteggio ritardato, in che misura le aziende hanno presentato sinora effettivamente domande di ILR e sino a quando ricorreranno ancora a questo strumento.

Nella tabella 1 è illustrata l'attuale stima della situazione finanziaria dell'AD (alla luce del finanziamento supplementare già concesso di sei mia. fr. e delle previsioni congiunturali del 16 giugno 2020):

Tabella 1

**Situazione finanziaria dell'AD (importi in mio. fr.),
previsione per il 2020 e il 2021**

Scenario di base (previsioni congiunturali del 16.06.2020)	2020	2021
Quota di disoccupati	3,8 %	4,1 %
Disoccupati	174 900	189 300
Reddito ordinario	8 092	8 146
Reddito da finanziamento supplementare già erogato	6 000	0
Totale reddito	14 092	8 146
Totale costi	22 191	12 566
Risultato	-8 099	- 4 420
Capitale proprio al 1° gennaio	1 755	- 6 344
Capitale proprio al 31 dicembre	-6 344	-10 764
Effettivo mutui Tesoreria al 1° gennaio	0	8 100
Ottenimento mutui Tesoreria	8 100	4 400
Effettivo mutui Tesoreria al 31 dicembre	8 100	12 500
Nel totale spese sono inclusi:		
ID	8 025	8 775
ILR	12 200	1 400

Fonte: SECO

1.3 Necessità di agire e obiettivi

Per mantenere la capacità dell'AD di agire da stabilizzatore congiunturale è necessario stanziare un finanziamento supplementare. Onde evitare, alla luce dell'attuale situazione economica, un aumento con effetto prociclico dei contributi salariali e non indebolire di conseguenza il potere d'acquisto, la Confederazione deve erogare all'AD un ulteriore contributo straordinario. Il forte incremento del debito 2020 è da ricondurre in sostanza all'ammontare dell'ILR, causato dagli effetti economici dell'epidemia di coronavirus e dalle misure ufficiali adottate dalla Confederazione per combattere il COVID-19. Nel 2020 la Confederazione dovrebbe pertanto procedere a un finanziamento supplementare pari all'entità dell'ILR per i periodi di conteggio 2020. Il credito di 14,2 miliardi di franchi approvato l'11 giugno 2020⁹ dal Parlamento nel quadro del credito aggiuntivo IIa al preventivo 2020 è calcolato sulla base dei costi pari a 20,2 miliardi di franchi stimati secondo le previsioni congiuntu-

⁹ FF 2020 4189

rali della SECO del 23 aprile 2020, dedotto il finanziamento supplementare straordinario già erogato di 6 miliardi di franchi. Le risorse saranno erogate al fondo in modo graduale e commisurato alle effettive esigenze. È inoltre creata la base legale che consente alla Confederazione di fornire all'assicurazione contro la disoccupazione un ulteriore sostegno finanziario anche nel 2021, qualora l'indebitamento dovesse nuovamente peggiorare in modo considerevole in seguito alle ripercussioni del COVID-19 sul mercato del lavoro.

1.4 Alternative esaminate e opzione scelta

Per evitare il prevedibile disequilibrio finanziario dell'AD in seguito alle conseguenze sul mercato del lavoro determinate dal COVID-19 e dalle misure adottate per combatterlo sono state esaminate diverse varianti.

1.4.1 Nessun ulteriore finanziamento supplementare

In assenza di un finanziamento supplementare l'AD supererebbe il limite di debito innescando il meccanismo del freno all'indebitamento. Questo scenario condurrebbe a un'ampia revisione della legge per garantire la stabilità finanziaria. Inoltre, a partire dal 1° gennaio 2021 i contributi salariali dovrebbero essere aumentati anticipatamente al 2,5 per cento (+0,3 punti percentuali), il che provocherebbe un effetto prociclico.

Ciò non determinerebbe un ulteriore incremento del debito federale, già molto elevato in seguito alle misure straordinarie COVID-19. Quest'alternativa non è stata tuttavia approfondita, in quanto non avrebbe consentito una stabilizzazione finanziaria e rapida a lungo termine dell'AD senza ripercuotersi negativamente sull'economia.

Dall'ultima revisione della LADI, l'AD dispone di un meccanismo di finanziamento e di prestazioni equilibrato, in base al quale l'andamento delle finanze dell'AD deve articolarsi secondo un sistema definito dal legislatore e orientato a cicli congiunturali. Il sistema prevede un indebitamento in periodi congiunturalmente sfavorevoli e un'estinzione del debito in anni di congiuntura positiva. Nel quadro di tale contesto l'AD può svolgere una funzione di stabilizzatore congiunturale. Questo collaudato sistema verrebbe squilibrato qualora un contraccolpo di portata eccezionale, come quello determinato dalla crisi del COVID-19, rendesse necessaria un'ampia revisione della LADI. Il sistema di finanziamento della LADI sarebbe costretto a quel punto a orientarsi non più a uno scenario di neutralità congiunturale, bensì a una situazione straordinaria.

Un altro motivo a sfavore di questa alternativa è l'aumento dei contributi salariali. L'incremento di percentuali di salario destinate al finanziamento supplementare dell'AD va per quanto possibile evitato alla luce dell'attuale situazione economica, in quanto graverebbe direttamente su tutti i contribuenti e quindi su tutti i datori di lavoro e lavoratori. Indebolirebbe il potere di acquisto di tutte le persone impiegate e aumenterebbe i costi salariali delle aziende. Un incremento dei contributi sarebbe di

conseguenza in contrasto con gli sforzi intrapresi per avviare una rapida ripresa economica.

Se l'AD non fosse in grado di estinguere i propri debiti entro un ciclo congiunturale, anche in una prossima crisi economica la sua stabilità finanziaria non sarebbe più garantita, con il rischio di non poter fornire le prestazioni assicurative. Malgrado l'aumento delle entrate sino a 960 milioni di franchi susseguente all'incremento dei contributi salariali, la Confederazione sarebbe tenuta ad assicurare a lungo termine la liquidità dell'AD. Anche in caso di una rapida revisione della legge con l'introduzione di contributi salariali più alti e riduzione delle prestazioni, il rimborso dei debiti dell'AD potrebbe durare decenni. In questo lasso di tempo la capacità dell'AD sarebbe fortemente limitata.

1.4.2 I costi conseguenti alle misure ufficiali per combattere il COVID-19 sono finanziati dalla Confederazione

Come seconda alternativa è stata esaminata l'eventualità dell'assunzione integrale da parte della Confederazione dei costi dell'AD conseguenti alle misure ufficiali adottate per combattere il COVID-19. In base a quest'alternativa la Confederazione assumerebbe tutti i costi aggiuntivi attribuibili alle misure. Tali costi non possono essere considerati parte di un normale andamento congiunturale, in quanto non prevedibili dall'AD. Per il 2020 ammonterebbero a un importo leggermente superiore a 20 miliardi di franchi, costituito secondo le stime attuali da 12,2 miliardi di franchi per l'ILR e sino a 8 miliardi di franchi per l'ID. Sono stati calcolati tenendo conto dei divieti e delle disposizioni decisi dal nostro Collegio e delle singole misure previste dall'ordinanza COVID-19 assicurazione contro la disoccupazione.

Questo finanziamento supplementare permetterebbe di evitare il raggiungimento del limite di debito e l'attivazione del meccanismo di freno all'indebitamento. Per pervenire all'obiettivo, nel 2020 occorrerebbe prevedere un primo finanziamento supplementare onde evitare di raggiungere il suddetto limite. L'AD manterrebbe così la propria capacità d'azione per poter reagire a un'eventuale seconda ondata del virus o a una crisi economica inaspettatamente acuta e lunga. Potrebbe apportare in un'ottica macroeconomica il suo importante contributo alla stabilizzazione dell'occupazione e al potere d'acquisto. L'aumento dei contributi salariali non avrebbe alcuna ripercussione negativa sullo sviluppo economico.

Anche questa alternativa è stata respinta, innanzitutto perché determinerebbe un forte incremento del nuovo indebitamento della Confederazione dovuto al COVID-19 rispetto all'esclusiva assunzione di quella parte dei costi necessaria a evitare il superamento del limite di debito dell'AD. Secondo l'attuale norma complementare del freno all'indebitamento questi debiti andrebbero di nuovo estinti, con la conseguenza che i contribuenti sarebbero direttamente chiamati in causa. Anche in questo caso gli effetti su una ripresa dell'economia sarebbero negativi. Inoltre non è possibile determinare tutti i costi aggiuntivi delle misure poste in essere dal nostro Collegio in quanto bisogna attenderne le conseguenze a lungo termine. Questa alternativa contraddirebbe altresì la funzione fondamentale dell'AD, che è anche di

garantire una stabilizzazione nei periodi difficili indebitandosi se necessario per raggiungerla.

1.4.3 **La Confederazione si assume le spese generate dall'indennità per lavoro ridotto nei periodi di conteggio del 2020 e un eventuale finanziamento supplementare per il 2021**

Una terza alternativa è proposta come soluzione. Oltre al contributo ordinario, la Confederazione si assume le spese generate dall'ILR nei periodi di conteggio del 2020. A tale scopo il Parlamento ha già approvato, nel quadro di due aggiunte al credito preventivo 2020, risorse per complessivi 20,2 miliardi di franchi. Al fondo dell'AD saranno erogate unicamente quelle destinate a coprire i costi effettivi dell'ILR. Sulla base dei valori di riferimento del giugno 2020 l'economia dovrebbe riprendersi più rapidamente di quanto prospettato ad aprile 2020. I 20,2 miliardi previsti non dovrebbero pertanto essere utilizzati interamente.

È inoltre creata la base legale che consente alla Confederazione di fornire all'AD un ulteriore sostegno anche nel 2021, qualora l'indebitamento dovesse nuovamente peggiorare in modo considerevole in seguito alle ripercussioni del COVID-19 sul mercato del lavoro. Avendo la disposizione di legge carattere potestativo spetterà al Parlamento, sulla base della situazione delle finanze della Confederazione e dell'AD, decidere in merito a un eventuale ulteriore sostegno straordinario nel 2021. Il Parlamento può pertanto scegliere se decidere a favore di un possibile contributo supplementare nel quadro di un credito aggiuntivo al preventivo 2021 o dare la precedenza a una revisione della LADI unitamente a un aumento anticipato dei contributi salariali dello 0,3 per cento al massimo.

Nella tabella 2 è illustrata la stima attuale della situazione finanziaria dell'AD dopo l'attuazione della soluzione proposta.

Tabella 2

Situazione finanziaria dell'AD con un ulteriore finanziamento supplementare ILR Confederazione (importi in mio. fr.), previsione per il 2020 e il 2021

Scenario di base (previsioni congiunturali del 16.06.2020)	2020	2021
Quota di disoccupati	3,8 %	4,1 %
Disoccupati	174 900	189 300
Reddito ordinario	8 092	8 146
Reddito da finanziamento supplementare già erogato	6 000	0
Reddito da ulteriore finanziamento supplementare	6 200	0
Totale reddito	20 292	8 146
Totale costi	22 191	12 566
Risultato	-1 899	-4 420
Capitale proprio al 1° gennaio	1 755	- 144

Scenario di base (previsioni congiunturali del 16.06.2020)	2020	2021
Capitale proprio al 31 dicembre	– 144	–4 564
Effettivo mutui Tesoreria al 1° gennaio	0	1 900
Ottenimento mutui Tesoreria	1 900	4 400
Effettivo mutui Tesoreria al 31 dicembre	1 900	6 300
Nel totale spese sono inclusi:		
ID	8 025	8 775
ILR	12 200	1 400

Fonte: SECO

Anche in questo caso l'indebitamento della Confederazione aumenta, pur se in misura contenuta rispetto alla variante menzionata al numero 1.4.2. L'AD svolge a sua volta la sua funzione di stabilizzatore congiunturale, indebitandosi notevolmente. Ciò impedisce tuttavia il raggiungimento del limite di debito e consente all'AD di mantenere la propria capacità di gestire un'eventuale seconda ondata del virus o una crisi economica inaspettatamente acuta e lunga. Le prestazioni assicurative che l'AD deve fornire sono finanziariamente coperte. L'AD può apportare senza problemi in un'ottica macroeconomica il suo importante contributo alla stabilizzazione dell'occupazione e del potere d'acquisto. L'aumento dei contributi salariali non ha ripercussioni negative sullo sviluppo economico.

Un ulteriore vantaggio è la possibilità di valutare con precisione, dopo un certo periodo, le uscite per l'ILR. Entro la fine del primo semestre 2021 l'AD potrà determinare i costi definitivi per i periodi di conteggio 2020. Nel 2021 la Confederazione sarà in grado di garantire un sostegno straordinario all'AD qualora, in seguito agli effetti del COVID-19 sul mercato del lavoro, sul fondo dell'assicurazione dovesse pesare anche a fine 2021 il rischio di uno sfioramento del limite di debito. Un simile scenario sarà tuttavia ipotizzabile solo nel corso del 2021. Il Parlamento potrebbe come detto esaminare la possibilità di un decreto di finanziamento nel quadro di un credito aggiuntivo al preventivo 2021.

1.5 Rapporto con il programma di legislatura e il piano finanziario, nonché con le strategie del Consiglio federale

Il progetto non è annunciato nel messaggio del 29 gennaio 2020¹⁰ sul programma di legislatura 2019–2023 poiché si tratta di una modifica di legge urgente con la quale il nostro Collegio reagisce a una situazione d'emergenza imprevista. La modifica di legge è tuttavia in linea con gli indirizzi politici del programma di legislatura, secondo cui occorre garantire la prosperità della Svizzera a lungo termine.

¹⁰ FF 2020 1565

1.6 Interventi parlamentari

Con il progetto non è proposto lo stralcio di alcun intervento parlamentare.

2 Procedura preliminare e procedura di consultazione

2.1 Procedura preliminare e decisioni preparatorie

Le Camere federali hanno trattato e confermato il finanziamento supplementare approvando, durante la sessione estiva 2020, il credito di 14,2 miliardi di franchi nel quadro del credito aggiuntivo IIa. L'AD potrà tuttavia disporre del finanziamento supplementare solo quando le Camere federali avranno approvato la presente revisione di legge.

Per chiarire l'iter legislativo relativo al finanziamento supplementare dell'AD il nostro Collegio ha preventivamente consultato le commissioni competenti, vale a dire le Commissioni della sicurezza sociale e della sanità del Consiglio degli Stati (CSSS-S) e del Consiglio nazionale (CSSS-N), responsabili della LADI.

La CSSS-S si è espressa a favore dello stanziamento di risorse federali aggiuntive per il fondo di compensazione dell'AD e appoggia una modifica urgente della LADI.

Per motivi di politica interna la CSSS-N è del parere che sia necessario definire una base legale in una procedura ordinaria, seppure accelerata. Il contributo federale straordinario conformemente al credito aggiuntivo IIa potrebbe così essere approvato già nella sessione estiva 2020, a condizione che il credito rimanga bloccato sino all'adozione della base legale nella sessione autunnale 2020.

2.2 Procedura di consultazione

2.2.1 Avamprogetto posto in consultazione

Il 1° luglio 2020 il nostro Collegio ha aperto la procedura di consultazione¹¹. Sono stati invitati a partecipare alla consultazione i Cantoni, i partiti politici rappresentati in Parlamento, le associazioni mantello nazionali dei Comuni, delle Città, delle regioni di montagna e le associazioni mantello dell'economia. Inoltre, in qualità di cerchie interessate, sono state consultate le organizzazioni membri della commissione di sorveglianza per il fondo di compensazione dell'AD. In totale, 62 autorità e organizzazioni sono state invitate alla consultazione. Data l'urgenza il periodo di consultazione è stato abbreviato al 15 luglio 2020.

¹¹ FF 2020 5318

2.2.2 Sintesi dei risultati della consultazione

Delle 62 autorità e organizzazioni invitate alla consultazione, 39 hanno presentato un parere. Sono pervenuti anche due pareri spontanei. Tutti i partecipanti sono favorevoli. Una netta maggioranza dei Cantoni (23) sostiene il progetto senza alcuna riserva. Anche i partiti politici rappresentati in Parlamento e le organizzazioni mantello hanno espresso il loro pieno consenso. In generale, il finanziamento supplementare perseguito con la modifica di legge è considerato una soluzione mirata e favorevole all'economia per finanziare i costi aggiuntivi dell'AD generati dal COVID-19 nel 2020. Inoltre, secondo numerosi partecipanti bisogna assolutamente evitare l'aumento altrimenti necessario dei contributi salariali e le relative conseguenze negative per l'economia e la società.

Nessuno dei partecipanti alla consultazione ha respinto il progetto. 37 partecipanti erano sostanzialmente d'accordo con la soluzione proposta. Di questi, 31 erano pienamente d'accordo con tutte le modifiche e non hanno formulato alcuna proposta di cambiamento o altre richieste. Quattro partecipanti non hanno espresso una valutazione.

Non sono pervenute proposte di modifica relative alla disposizione sull'assunzione dei costi dell'ILR da parte della Confederazione per i periodi di conteggio del 2020 (art. 90a, cpv. 2 AP-LADI), né sono state presentate richieste di modifiche relative all'entrata in vigore urgente o al periodo di validità.

Per quanto riguarda la disposizione relativa all'eventuale contributo straordinario della Confederazione per il 2021 (art. 90a cpv. 3 AP-LADI), tre partecipanti hanno chiesto di sostituire l'attuale formulazione potestativa con una disposizione vincolante¹².

Alcuni dei partecipanti hanno colto l'occasione della consultazione sul finanziamento supplementare per esprimere preoccupazioni di più ampia portata sulla configurazione e sul finanziamento dell'AD:

- svolgere una disamina approfondita del finanziamento dell'AD da parte del nostro Collegio allo scopo di rendere l'AD più resistente alle crisi dal punto di vista finanziario¹³;
- aumentare l'ID al 100 percento del guadagno assicurato per i redditi bassi, erogare indennità giornaliere supplementari ai beneficiari per tutta la durata della crisi COVID-19, mantenere il contributo di solidarietà sui redditi superiori a CHF 148 200 all'anno¹⁴;
- estendere il beneficio dell'ILR ad alcune istituzioni, alcune delle quali di diritto pubblico, soprattutto nel campo della salute, della cultura e degli asili diurni¹⁵;
- valutare un aumento dei contributi salariali se la Confederazione deve sostenere ALV con un altro contributo straordinario nel 2021¹⁶.

¹² I Verdi, PS e USS

¹³ UDC

¹⁴ PS

¹⁵ Cantone di Vaud

Per spiegazioni dettagliate e altre osservazioni di natura formale si rimanda al «Rapporto sui risultati della procedura di consultazione»¹⁷.

2.2.3 Valutazione dei risultati della consultazione

A causa dell'urgenza, il periodo di consultazione è stato abbreviato. Nonostante il poco tempo a disposizione, il numero relativamente elevato di risposte ricevute sottolinea l'importanza del progetto. Il finanziamento supplementare e la procedura proposta godono del sostegno di tutti i Cantoni, i partiti e le organizzazioni che hanno partecipato alla consultazione. Nessuno dei partecipanti si è opposto al finanziamento supplementare proposto. Alla luce dei riscontri assai positivi il progetto, in particolare le disposizioni legislative previste, può essere considerato incontestato.

La modifica richiesta da tre partecipanti (e quindi da una minoranza), ossia di rendere vincolante la disposizione sul contributo straordinario per il 2021, non può essere presa in considerazione. Il nostro Collegio si attiene alla formulazione potestativa proposta perché in questo momento non è possibile valutare se un tale contributo straordinario sarà necessario o se sarà considerato una soluzione adeguata al momento opportuno. La formulazione potestativa è stata scelta affinché il Consiglio federale e il Parlamento possano deliberare su un eventuale contributo straordinario della Confederazione nel 2021 in piena conoscenza della situazione finanziaria dell'AD e della Confederazione. In mancanza di informazioni sarebbe prematuro renderla vincolante ora. Inoltre, nell'interesse dello Stato di diritto, è opportuno offrire al Consiglio federale e al Parlamento, se necessario, la possibilità di decidere nel 2021 in merito a un ulteriore finanziamento supplementare e alle modalità della sua erogazione. In tale occasione, il Consiglio federale e il Parlamento potrebbero anche deliberare sull'aumento dei contributi salariali, come proposto da un partecipante alla consultazione. Per analogia si potrebbe effettuare allo stesso momento una disamina approfondita del finanziamento dell'AD per aumentare la resistenza alle crisi, come rilevato da un altro partecipante alla consultazione. Per ora non riteniamo opportuna una disamina di questo tipo perché la presente modifica di legge mira a stabilizzare rapidamente l'AD, che è gravata da oneri finanziari senza precedenti a causa di circostanze economiche eccezionali.

Non è possibile prendere in considerazione le altre osservazioni relative alla configurazione delle prestazioni dell'AD, in quanto non presentano un nesso oggettivo stretto con il progetto, il quale si limita al finanziamento straordinario supplementare dell'AD a causa delle conseguenze della crisi COVID-19 sul mercato del lavoro.

A titolo complementare si aggiunge che attualmente il contributo di solidarietà viene già riscosso sui redditi più elevati. In considerazione dello sdebitamento del fondo a fine 2019, sarebbe stato possibile annullare il contributo di solidarietà se lo sviluppo finanziario avesse continuato a essere positivo. Vista però l'attuale situazione finan-

¹⁶ USC

¹⁷ Diritto federale > Procedure di consultazione > Procedure di consultazione concluse > 2020 > DEFR

ziaria del fondo, ciò non è più di attualità. Si ritiene pertanto che la richiesta sia soddisfatta.

Sulla base di tutte le risposte pervenute e della maggioranza dei favorevoli al modo di procedere del nostro Collegio, il progetto non subisce modifiche materiali dopo la procedura di consultazione.

3 Punti essenziali del progetto

3.1 La normativa proposta

Allo scopo di garantire la stabilità finanziaria dell'AD la Confederazione deve farsi carico delle spese generate dall'ILR nei periodi di conteggio del 2020. Per evitare il raggiungimento del limite di debito alla fine del 2020, un primo finanziamento supplementare è previsto nel 2020. Durante il 2021 verrà effettuato un conteggio retroattivo dell'ILR per il 2020. Inoltre la Confederazione deve poter nuovamente garantire all'AD un sostegno straordinario anche nel 2021 qualora l'indebitamento, in seguito alle ripercussioni sul mercato del lavoro dovute al COVID-19, dovesse peggiorare ancora una volta in modo considerevole. La modifica proposta prevede un'aggiunta temporanea all'articolo 90a LADI.

3.2 Compatibilità tra compiti e finanze

Il finanziamento supplementare si pone in diretta relazione con l'importante funzione dell'AD di stabilizzatore congiunturale e garante di reddito e potere d'acquisto in periodi economicamente difficili. Conformemente all'articolo 114 capoverso 2 lettera a Cost., l'AD ha il compito di garantire un'adeguata compensazione della perdita di guadagno e di sostenere misure volte a prevenire e a combattere la disoccupazione. In caso di circostanze straordinarie, Confederazione e Cantoni forniscono prestazioni finanziarie per sostenere l'AD (art. 114 cpv. 4 Cost.). L'entità dell'ILR versata viene disciplinata dalle prescrizioni legali e, in aggiunta, dalle misure previste dall'ordinanza COVID-19 assicurazione contro la disoccupazione. Conteggiando l'anno seguente con la Confederazione l'ILR versata per il 2020 si garantisce che, al di fuori della soluzione proposta, non vengano stanziati ulteriori finanziamenti aggiuntivi dell'AD nel corso del 2020. Il rapporto fra onere e importanza del progetto è sostenibile.

3.3 Aspetti relativi all'attuazione

La prevista modifica di legge non necessita di una precisazione a livello di ordinanza.

L'attuazione è effettuata dall'ufficio di compensazione dell'AD presso la SECO e dall'AFF. Nel quadro della pianificazione della liquidità il fondo di compensazione garantisce in qualsiasi momento la solvibilità dell'AD e la sua capacità di erogare le

prestazioni dovute previste dalla legge. In caso di necessità vengono concessi mutui dalla Tesoreria della Confederazione sulla base dell'articolo 90b LADI.

Il riferimento per stabilire se il limite di debito è raggiunto è lo stato di indebitamento al 31 dicembre dell'anno di conteggio. Nel frattempo questo limite può essere superato senza che ciò pregiudichi la capacità dell'AD.

L'ILR viene autorizzata e versata dagli uffici cantonali (autorizzazione) e dalle casse di disoccupazione (versamento). A essere determinante è la rapidità con cui le domande di ILR vengono approvate dagli uffici cantonali e con cui le indennità sono conteggiate dalle casse di disoccupazione. Un'azienda che riceve ILR è tenuta a inoltrare per ogni periodo di conteggio (mensile) un conteggio separato per l'ILR alla cassa di disoccupazione competente. Per ottemperare a quest'obbligo ha tre mesi di tempo. Ciò comporta ritardi nel previsto conteggio dell'ILR per il 2020 e rende possibile un conteggio definitivo solo nel 2021.

La partecipazione straordinaria contabilizzata a favore dell'AD nel consuntivo 2020 costituisce pertanto una stima e non corrisponde esattamente all'ILR effettivamente versata. Il conteggio finale dell'ILR dell'AD per l'anno 2020 sarà disponibile soltanto a giugno 2021. Non appena stabilito l'importo, si procederà alle rettifiche del finanziamento supplementare straordinario. Eventuali pagamenti finali potrebbero essere effettuati in base a un riporto crediti, a condizione che la somma complessiva di 20,2 miliardi non venga superata. In caso contrario sarebbe necessario un credito aggiuntivo al preventivo 2021. Qualora nel 2020 i costi dell'ILR fossero inferiori rispetto alla parte di finanziamento supplementare straordinario richiesta dall'AD, questa li rimborserebbe alla Confederazione.

Il Parlamento ha la possibilità di fissare un ulteriore eventuale contributo straordinario nel quadro di un credito aggiuntivo al preventivo 2021. Il conteggio finale di un possibile finanziamento supplementare per il 2021 verrebbe effettuato entro l'estate 2022.

4 Commento ai singoli articoli

Art. 90a cpv. 2 D-LADI

L'articolo 90a LADI disciplina la partecipazione finanziaria della Confederazione all'AD. In base al capoverso 1 la partecipazione ordinaria ammonta allo 0,159 per cento della somma dei salari soggetti a contribuzione. Il nuovo articolo 90a capoverso 2 D-LADI crea la base legale per una partecipazione straordinaria della Confederazione.

Il contributo straordinario ai sensi del capoverso 2 consiste in una partecipazione supplementare della Confederazione limitata al 2020.

In base al disegno la Confederazione si assume le spese generate dall'ILR nei periodi di conteggio del 2020. Il contributo straordinario della Confederazione è limitato ai costi dell'AD relativi all'ILR per questi periodi di conteggio.

Art. 90a cpv. 3 D-LADI

L'articolo 90a capoverso 3 D-LADI costituisce la base legale per un eventuale ulteriore sostegno finanziario straordinario dell'AD da parte della Confederazione nel 2021. Questo finanziamento supplementare è previsto qualora lo stato del debito dovesse peggiorare nuovamente in modo considerevole in seguito alle conseguenze sul mercato del lavoro determinate dal COVID-19. La condizione per un ulteriore finanziamento supplementare è il presumibile superamento dell'indebitamento alla fine del 2021.

Un debito superiore al 2,5 per cento della somma dei salari soggetti a contribuzione previsto al capoverso 3 attiva il meccanismo di freno all'indebitamento stabilito dall'articolo 90c capoverso 1 LADI. Un ulteriore finanziamento per il 2021 servirebbe pertanto ancora una volta a evitare le conseguenze del superamento del debito definite all'articolo 90c capoverso 1 LADI. In caso di superamento del debito il Consiglio federale sarebbe tenuto ad aumentare i contributi salariali per l'AD e a presentare, entro un anno, una revisione della legge che introduca una nuova regolamentazione del finanziamento dell'AD.

Il disegno prevede esplicitamente un presumibile superamento del debito per la fine del 2021 affinché la Confederazione possa erogare un contributo straordinario supplementare per il 2021. Si presuppone che l'AD sia in grado entro la fine del primo semestre 2021 di formulare una previsione sul debito atteso per fine 2021. A seconda della previsione va richiesto un finanziamento supplementare in base al capoverso 3. Il Consiglio federale può decidere, in caso di presumibile superamento, un ulteriore finanziamento supplementare. La richiesta va presentata al Parlamento tramite un credito aggiuntivo. Nel capoverso 3 l'articolo è stato volutamente formulato come disposizione potestativa. Consiglio federale e Parlamento hanno pertanto la possibilità, sulla base della situazione delle finanze della Confederazione e dell'AD, di decidere in merito a un possibile finanziamento supplementare. Per analogia al finanziamento supplementare per il 2020, un finanziamento supplementare straordinario per il 2021 verrebbe conteggiato definitivamente nel 2022.

Il capoverso 3 prevede inoltre che debba esistere un nesso fra il superamento presumibile del limite di debito e l'epidemia di COVID-19. Secondo l'articolo 114 capoverso 4 Cost. la Confederazione e i Cantoni erogano prestazioni finanziarie supplementari all'AD in caso di «circostanze straordinarie». Con il riferimento all'epidemia di COVID-19 le attuali circostanze straordinarie sono iscritte nel testo di legge. La menzione dell'epidemia di COVID-19 va interpretata come condizione di fatto e non come presupposto. Ciò significa che in questo contesto non occorre verificare o soddisfare ulteriori criteri.

Entrata in vigore e validità

L'articolo 165 Cost. conferisce al Parlamento la facoltà di dichiarare urgenti le leggi federali la cui entrata in vigore non può essere ritardata. L'urgenza deve essere di natura oggettiva e temporale; devono pertanto incombere danni irreparabili qualora la legge non possa essere immediatamente applicabile.

Le misure per combattere il COVID-19 hanno determinato un aumento assai notevole delle uscite dell'AD. In base all'attuale piano finanziario dell'AD, nel 2020 i soli

costi per l'ILR potranno raggiungere i 12,2 miliardi di franchi. Il fondo dell'AD dovrebbe pertanto presentare un debito superiore a otto miliardi per fine 2020. A questo punto scatterebbe il meccanismo di freno all'indebitamento secondo l'articolo 90c capoverso 1 LADI, con la conseguenza che il Consiglio federale dovrebbe aumentare i contributi salariali per il 1° gennaio 2021 e avviare entro un anno una riforma di legge per la stabilizzazione finanziaria dell'AD.

Per garantire la situazione finanziaria e la capacità dell'AD ed evitare a datori di lavoro e lavoratori un onere derivante dall'aumento dei contributi salariali, il finanziamento supplementare della Confederazione deve essere attuato prima della fine del 2020 (prima dell'attivazione del meccanismo di freno all'indebitamento). Le previste modifiche di legge costituiscono la base legale del finanziamento supplementare. Un'attuazione tempestiva richiede pertanto l'entrata in vigore immediata di queste modifiche di legge dopo l'approvazione del Parlamento nella sessione autunnale 2020.

La validità delle leggi federali dichiarate urgenti va limitata ai sensi dell'articolo 165 capoverso 1 Cost. La modifica di legge urgente sarà pertanto valida sino al 31 dicembre 2022. Si presuppone che l'AD sia in grado entro la fine del primo semestre 2021 di formulare una previsione sul debito atteso per fine 2021. A seconda della previsione occorrerà chiedere un finanziamento supplementare in base al capoverso 3.

Coordinamento con modifiche di legge in corso

Il 30 ottobre 2019 il nostro Collegio ha licenziato il messaggio e il disegno di legge federale sulle prestazioni transitorie per i disoccupati anziani (LPTD)¹⁸. Il disegno è stato approvato nella sessione estiva 2020 da entrambe le Camere¹⁹. Con ciò sotto «Modifica di altri atti normativi» era già stato creato un articolo 90a capoverso 2 LADI, secondo cui la partecipazione della Confederazione al fondo dell'AD sarà aumentata di 69,5 milioni di franchi all'anno per il periodo 2020–2022 al fine di promuovere il reinserimento dei lavoratori indigeni. Questa disposizione già decisa non deve essere riscritta con il presente disegno. La Commissione di redazione delle Camere federali provvederà a rinumerare i capoversi dopo l'entrata in vigore della modifica già decisa e della modifica proposta nel presente messaggio.

5 Ripercussioni

5.1 Ripercussioni per la Confederazione

In base all'articolo 90a LADI la partecipazione della Confederazione ammonta allo 0,159 per cento della somma dei salari soggetti a contribuzione, il che equivale a un importo di oltre 500 milioni di franchi all'anno.

La presente modifica di legge consente alla Confederazione di erogare nel 2020 un contributo supplementare pari ai costi dell'ILR per i periodi di conteggio da gennaio

¹⁸ FF 2019 6861

¹⁹ FF 2020 4935

a dicembre 2020. I costi dell'ILR per il 2020 vengono stimati a un massimo di 12,2 miliardi di franchi (stato giugno 2020). Sulla base dell'articolo 8 dell'ordinanza COVID-19 assicurazione contro la disoccupazione e del credito approvato dalle Camere federali nel quadro del credito aggiuntivo I al preventivo 2020, la Confederazione ha già erogato all'AD una partecipazione supplementare di 6 miliardi di franchi. La presente modifica di legge comporterà secondo le stime attuali un conseguente aggravio per la Confederazione che potrebbe raggiungere i 6,2 miliardi di franchi. La Camere federali hanno approvato nella sessione estiva 2020 un relativo credito aggiuntivo per 14,2 miliardi di franchi. Questa cifra va intesa come importo massimo. L'ammontare sarà erogato al fondo dell'AD dal momento dell'entrata in vigore della presente modifica di legge e in funzione dei bisogni reali. Come già riportato al numero 3.3 le conseguenze finanziarie potranno essere quantificate con precisione soltanto nell'estate 2021.

Non è invece completamente da escludere che gli effetti dell'epidemia di COVID-19 possano portare anche nel 2021 a un superamento del limite di debito dell'AD. L'articolo 90a capoverso 3 D-LADI prevede pertanto che anche nel 2021 la Confederazione possa erogare all'AD un contributo straordinario qualora si delineasse un superamento del suo limite di debito alla fine del 2021. Data la natura potestativa dell'articolo, sarà compito del Parlamento decidere in merito.

Il progetto non ha alcuna ripercussione sul personale della Confederazione.

5.2 Ripercussioni per i Cantoni

Il contributo annuo dei Cantoni all'AD pari allo 0,053 per cento della somma dei salari soggetti a contribuzione o a circa 170 milioni di franchi all'anno (art. 92 cpv. 7^{bis} LADI) rimane invariato.

5.3 Ripercussioni sull'assicurazione contro la disoccupazione

Il contributo supplementare straordinario della Confederazione all'AD punta a ridurre entro un ciclo congiunturale l'indebitamento dell'AD determinato dal COVID-19 in modo da consentirle di gestire da sola una prossima crisi. Il suo obiettivo è nel contempo anche di evitare nell'attuale situazione economica il raggiungimento del limite di debito e un aumento dei contributi salariali. L'equilibrio finanziario dell'AD e la sua liquidità sono garantiti. L'AD può pertanto continuare ad assumere la funzione di stabilizzatore congiunturale. Il finanziamento supplementare previene un aumento dei contributi all'AD e garantisce le prestazioni ai lavoratori (ID) e ai datori di lavoro (ILR) in un prossimo futuro.

Il progetto non ha alcuna ripercussione sull'AD e sui suoi organi di esecuzione.

5.4 Conseguenze sull'economia nazionale

Il finanziamento supplementare assicura la stabilità finanziaria dell'AD, contribuendo anche a quella della congiuntura. Protegge datori di lavoro e lavoratori da aumenti delle contribuzioni, concorrendo così alla ripresa economica post crisi COVID-19. L'attivazione del meccanismo di freno all'indebitamento comporterebbe per datori di lavoro e lavoratori un aggravio annuo supplementare che potrebbe raggiungere circa mezzo miliardo di franchi ciascuno. Questo importo non sarebbe più disponibile per consumi e investimenti. Il progetto non ha alcun effetto negativo sui costi salariali, che secondo le circostanze potrebbe ripercuotersi con aumenti dei prezzi su consumatori e consumatrici. La competitività delle aziende è mantenuta. L'AD continuerà a essere in grado di versare redditi sostitutivi in ugual misura e durata, conservando il potere d'acquisto. L'ILR consente di salvaguardare a lungo termine posti di lavoro. Il finanziamento supplementare graverà invece i contribuenti a livello federale.

5.5 Altre ripercussioni

È palese che la presente modifica di legge non ha altre ripercussioni per la Confederazione, i Cantoni e i Comuni, i centri urbani, gli agglomerati, le regioni di montagna, l'economia, la società e l'ambiente, sicché questi settori non sono stati esaminati più approfonditamente.

6 Aspetti giuridici

6.1 Costituzionalità e forma dell'atto

Il progetto si basa in primo luogo sugli articoli 114 capoversi 1 e 4 Cost. Il capoverso 1 conferisce alla Confederazione la competenza di legiferare in materia di AD. Il capoverso 4 prevede che in caso di circostanze straordinarie Confederazione e Cantoni possano erogare all'AD prestazioni finanziarie. Con il riferimento all'epidemia di COVID-le attuali circostanze straordinarie sono sancite nel testo di legge.

Alla luce di oggetto, contenuto e portata delle previste modifiche è necessario, ai sensi dell'articolo 164 capoverso 1 Cost., emanare le nuove disposizioni e quelle da modificare sotto forma di legge federale. L'articolo 165 Cost. conferisce al Parlamento la facoltà di dichiarare urgenti le leggi federali la cui entrata in vigore non può essere ritardata. Una tale legge deve essere limitata nel tempo. Considerata l'urgenza, le modifiche previste nella LADI devono entrare in vigore, conformemente all'articolo 165 capoverso 1 Cost., subito dopo la loro approvazione da parte del Parlamento. La validità della modifica di legge urgente è limitata al 31 dicembre 2022. Dato che così sarà valevole per più di un anno, la legge proposta con il presente messaggio sottostà a referendum facoltativo (art. 141 cpv. 1 lett. b Cost.). Inoltre, in caso di votazione popolare la legge decadrebbe un anno dopo essere entrata in vigore, a meno che nel frattempo non sia stata accettata dal popolo.

6.2 **Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera**

Il progetto è compatibile con gli impegni internazionali della Svizzera. Non si ripercuote sulla Convenzione n. 168 dell'Organizzazione internazionale del lavoro (OIL) del 21 giugno 1988²⁰ concernente la promozione dell'impiego e la protezione contro la disoccupazione, ratificata dalla Svizzera il 17 ottobre 1990. Non incide nemmeno sulla Convenzione del 4 gennaio 1960²¹ istitutiva dell'Associazione europea di libero scambio (AELS) né sull'Accordo del 21 giugno 1999²² tra la Confederazione Svizzera, da una parte, e la Comunità europea e i suoi Stati membri, dall'altra, sulla libera circolazione delle persone (ALC), in base al quale la Svizzera adotta disposizioni equivalenti alle disposizioni dei regolamenti (CE) n. 883/2004²³ e n. 987/2009²⁴.

6.3 **Assoggettamento al freno all'indebitamento**

Il contributo supplementare della Confederazione all'AD pari alle spese generate dall'ILR nell'anno di conteggio 2020 costituisce un sussidio unico fino a un massimo di circa 20,2 miliardi di franchi. Secondo l'articolo 159 capoverso 3 lettera b Cost. le disposizioni in materia di sussidi implicanti nuove uscite uniche di oltre 20 milioni di franchi o nuove spese ricorrenti di oltre 2 milioni di franchi richiedono il consenso della maggioranza dei membri di ciascuna Camera. L'articolo 90a capoverso 2 D-LADI sottostà pertanto al meccanismo di freno all'indebitamento.

Il fabbisogno finanziario dell'articolo 90a capoverso 3 D-LADI non può essere attualmente quantificato. È probabile tuttavia che, qualora fosse applicata, la disposizione comporterebbe uscite supplementari uniche per oltre 20 milioni di franchi. Anche l'articolo 90a capoverso 3 sottostà pertanto al meccanismo di freno all'indebitamento.

²⁰ RS **0.822.726.8**

²¹ RS **0.632.31**

²² RS **0.142.112.681**

²³ Regolamento (CE) n. 883/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio del 29 aprile 2004 relativo al coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale, nella versione vincolante per la Svizzera ai sensi dell'Allegato II ALC (RS **0.142.112.681**), rispettivamente dell'Appendice 2 dell'Allegato K AELS (RS **0.632.31**). Una versione consolidata (non vincolante) del regolamento è pubblicata in RS **0.831.109.268.1**.

²⁴ Regolamento (CE) n. 987/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 settembre 2009 che stabilisce le modalità di applicazione del regolamento (CE) n. 883/2004 relativo al coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale, nella versione vincolante per la Svizzera ai sensi dell'Allegato II ALC (RS **0.142.112.681**), rispettivamente dell'Appendice 2 dell'Allegato K AELS (RS **0.632.31**). Una versione consolidata (non vincolante) del regolamento è pubblicata in RS **0.831.109.268.11**.

6.4 Rispetto del principio di sussidiarietà e del principio di equivalenza fiscale

Confederazione e Cantoni partecipano, con i loro contributi ordinari al finanziamento dell'AD, a circa la metà dei costi per il collocamento e per i provvedimenti inerenti al mercato del lavoro; il contributo federale, pari allo 0,159 per cento della somma dei salari soggetti a contribuzione, è circa tre volte superiore a quello cantonale (0,053 %). Le indennità per perdita di guadagno vengono finanziate dai contributi salariali. Il contributo federale straordinario ai costi dell'ILR riguarda un'indennità per perdita di guadagno e costituisce pertanto uno sgravio per i contribuenti. La ripartizione dei compiti fra Confederazione e Cantoni rimane invariata e i principi di sussidiarietà ed equivalenza fiscale restano inalterati.

6.5 Rispetto dei principi della legge sui sussidi

L'ILR è uno strumento centrale per la stabilizzazione della congiuntura. L'accesso semplice e rapido all'ILR unito a un'estensione delle categorie di beneficiari e a una semplificazione della procedura contribuiscono in modo determinante ad attenuare le ripercussioni economiche della crisi COVID-19 e servono a mantenere posti di lavoro. La presente base legale concernente un contributo federale straordinario all'AD punta a evitare il raggiungimento, da parte dell'AD, del suo limite di debito in una situazione economicamente difficile.

Il contributo federale viene erogato al fondo dell'AD gradualmente e in funzione dei costi generati dall'ILR onde garantire che la Confederazione si assuma per il 2020 soltanto questi costi. Il pagamento definitivo potrà essere effettuato, sulla base di un riporto di crediti, soltanto nel primo semestre 2021 una volta a conoscenza dei conteggi effettivi.

Trattandosi di un sostegno unico da parte della Confederazione nel 2020 ed eventualmente nel 2021, la validità della base legale è limitata a fine 2022.

6.6 Delega di competenze legislative

Il progetto non introduce nessuna nuova delega al Consiglio federale.

6.7 Protezione dei dati

Il progetto non ha alcuna ripercussione sulle disposizioni giuridiche in materia di protezione dei dati.

Elenco delle abbreviazioni

AD	Assicurazione contro la disoccupazione (secondo la LADI)
AELS	Associazione europea di libero scambio
AFF	Amministrazione federale delle finanze
ALC	Accordo del 21 giugno 1999 tra la Confederazione Svizzera, da una parte, e la Comunità europea ed i suoi Stati membri, dall'altra, sulla libera circolazione delle persone (Accordo sulla libera circolazione delle persone); RS 0.142.112.681
AP-LADI	Avamprogetto di modifica della LADI sottoposto a consultazione il 2 luglio 2020
AVS	Assicurazione per la vecchiaia e per i superstiti
CE	Comunità europea
Cost.	Costituzione federale; RS 101
CSSS-N	Commissione della sicurezza sociale e della sanità del Consiglio nazionale
CSSS-S	Commissione della sicurezza sociale e della sanità del Consiglio degli Stati
DEFR	Dipartimento federale dell'economia, della formazione e della ricerca
D-LADI	Disegno di modifica della LADI sottoposto con il presente messaggio
FF	Foglio federale
ID	Indennità di disoccupazione
ILR	Indennità per lavoro ridotto
LADI	Legge federale del 25 giugno 1982 sull'assicurazione obbligatoria contro la disoccupazione e l'indennità per insolvenza (Legge sull'assicurazione contro la disoccupazione); RS 837.0
LEp	Legge federale del 28 settembre 2012 sulla lotta contro le malattie trasmissibili dell'essere umano (Legge sulle epidemie); RS 818.101
LPTD	Legge federale del 19 giugno 2020 sulle prestazioni transitorie per i disoccupati anziani; FF 2020 4935
OIL	Organizzazione internazionale del lavoro
I Verdi	Partito ecologista svizzero
PS	Partito socialista svizzero
RS	Raccolta sistematica del diritto federale (Raccolta sistematica)
RU	Raccolta ufficiale del diritto federale
SECO	Segreteria di Stato dell'economia
UDC	Unione democratica di centro

USC	Unione svizzera dei contadini
USS	Unione sindacale svizzera

