

**Messaggio
a sostegno di un decreto federale sui provvedimenti
in materia di assicurazione contro la disoccupazione**

del 27 gennaio 1993

Onorevoli presidenti e consiglieri,

Con il presente messaggio, vi sottoponiamo, per approvazione, un disegno di decreto federale sui provvedimenti in materia di assicurazione contro la disoccupazione.

Vi proponiamo inoltre di togliere di ruolo i seguenti interventi parlamentari:

1991 P 91.3404 Revisione della legge sull'assicurazione contro la disoccupazione (N 10.12.91, Zisyadis)

1992 M 92.3082 Disoccupazione duratura (N 11.3.92, Etique)

1992 P 92.3094 Disoccupazione duratura (S 12.3.92, Martin)

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

27 gennaio 1993

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Ogi

Il cancelliere della Confederazione, Couchepin

Compendio

Alla fine del 1991 il tasso di disoccupazione nel nostro Paese aveva raggiunto l'1,9 per cento. Alla fine del 1992 i senza lavoro toccavano le 130 000 unità (4,2%). È inoltre riscontrabile un notevole aumento dei disoccupati da lungo tempo. Infatti, alla fine del 1992, un disoccupato su dieci era senza lavoro da più di un anno.

Il costante aumento della disoccupazione nel corso degli ultimi due anni richiede un adeguamento della legge sull'assicurazione contro la disoccupazione sia a livello di contributi che di prestazioni. Intendiamo dunque sottoporre quanto prima al Parlamento un disegno di revisione dettagliato che assicuri in particolare il finanziamento a medio termine dell'assicurazione contro la disoccupazione.

Le misure che non richiedono una ristrutturazione di fondo della legge possono però già essere realizzate nell'ambito del presente decreto. Si tratta segnatamente di apportare le seguenti modifiche:

- *Un motivo urgente d'intervento è dato dalla necessità di garantire una copertura della disoccupazione duratura, un fenomeno di massa che, in Svizzera, si manifesta per la prima volta in questo dopoguerra. Il disegno prevede dunque di aumentare il numero massimo delle indennità giornaliere da 300 a 400.*
- *La durata massima del versamento di prestazioni alle imprese che hanno introdotto l'orario di lavoro ridotto deve parimenti essere estesa da 18 a 24 mesi.*
- *Il tasso dell'indennità giornaliera rimarrà pari all'80 per cento del guadagno assicurato per la maggior parte degli assicurati. Sarà invece ridotto al 70 per cento per le persone libere da obblighi familiari che percepiscono un'indennità giornaliera superiore ai 130 franchi. Questa riduzione interesserà il 25 per cento circa dei beneficiari.*
- *Gli organizzatori di programmi per l'occupazione temporanea di disoccupati devono essere incentivati ad agire tempestivamente, ovvero prima che i disoccupati abbiano perso il loro diritto all'indennità.*
- *Il disegno prevede, al fine di accelerare le pratiche amministrative, di sopprimere il periodo di attesa in caso di malattia, nonché di abolire la regola generale dell'obbligo di controllo (timbratura) in caso di orario di lavoro ridotto.*

Messaggio

1 Parte generale

11 Situazione iniziale

Alla fine del 1991 il tasso di disoccupazione aveva raggiunto nel nostro Paese l'1,9 per cento. Alla fine del 1992 si contavano 130 000 disoccupati (4,2%). Un aumento particolarmente rilevante è riscontrabile anche tra i disoccupati da lungo tempo: alla fine del 1992 un disoccupato su dieci era senza impiego da più di un anno. Una ripresa congiunturale non si prospetta per il futuro immediato. Nel corso dei prossimi mesi è anzi prevedibile un ulteriore aggravamento della situazione occupazionale.

L'attuale sistema di massimo diritto non è più in grado di garantire ai numerosi disoccupati, fundamentalmente idonei al collocamento, di trovare un impiego dopo aver esaurito le proprie indennità giornaliere di disoccupazione, nonostante una ricerca intensiva di un posto di lavoro. Ne consegue per loro una dipendenza dall'assistenza sociale che, oltre agli inconvenienti materiali e morali che l'individuo è costretto ad affrontare, potrebbe creare problemi di natura socio-politica (p.es. perdita imminente dell'idoneità al collocamento, conseguenze a lungo termine). È quindi auspicabile prolungare la durata della copertura. L'estate scorsa, il Dipartimento federale dell'economia pubblica aveva avviato una procedura di consultazione relativa ad un disegno di legge per l'aiuto ai disoccupati. La concezione di fondo di tale disegno, ovvero il prolungamento della durata della protezione, è stata accolta favorevolmente da una larga maggioranza. Tra i numerosi ambienti consultati, i Cantoni in particolare avevano aggiunto alcune osservazioni, nonché avanzato dubbi in merito al finanziamento misto da parte dei Cantoni e dell'assicurazione di 200 indennità supplementari allora previsto. Il disegno attuale propone dunque di elevare il numero di indennità giornaliere di 100 unità solamente, che saranno però interamente finanziate dall'assicurazione.

D'altro canto, alcuni ambienti fanno notare che il collocamento di disoccupati è sovente reso difficile dalla clausola dell'occupazione adeguata. Un'occupazione è infatti ritenuta adeguata qualora consenta al disoccupato di riscuotere un salario almeno uguale all'indennità di disoccupazione. È quindi impossibile assegnare un posto di lavoro a disoccupati la cui indennità di disoccupazione è superiore al salario che potrebbero ancora ottenere sul mercato del lavoro (p. es. ex-quadri). Occorre dunque valutare provvedimenti atti ad impedire il protrarsi della disoccupazione di natura istituzionale.

Siamo consapevoli del fatto che soltanto un'economia concorrenziale, che benefici di condizioni-quadro favorevoli e di un'alta attrattiva dal punto di vista dell'ubicazione geografica, è in grado di garantire la sicurezza della situazione occupazionale a lungo termine nel nostro Paese. Un sistema di formazione efficiente riveste in tal senso una particolare importanza. Per motivi demografici, l'apporto di conoscenze scolastiche nelle imprese è in costante declino. Le innovazioni tecnologiche si verificano in tempi sempre più ravvicinati. Il nostro

Collegio intende dunque esaminare un potenziamento delle misure preventive nell'ambito della legge sull'assicurazione contro la disoccupazione, a prescindere dai miglioramenti già apportati dall'ultima revisione.

Nonostante l'aumento al due per cento del contributo AD a decorrere dal 1° gennaio 1993, il disavanzo previsto per il 1993 è dell'ordine di miliardi di franchi. Il diritto vigente non permette di applicare un ulteriore aumento. L'articolo 90 della legge sull'assicurazione contro la disoccupazione (LADI) prevede che il disavanzo d'esercizio venga coperto da mutui della Confederazione e dei Cantoni. Affinché il debito del fondo di compensazione possa essere ammortizzato entro un limite di tempo ragionevole, anche le modalità di finanziamento dell'assicurazione andranno rivedute.

12 Concezione generale dell'adeguamento della legislazione in materia di assicurazione contro la disoccupazione

In vista dell'adeguamento della legge sull'assicurazione contro la disoccupazione alla nuova situazione, proponiamo i seguenti obiettivi:

- La protezione contro la disoccupazione duratura deve essere migliorata e la solidarietà tra i partner sociali, nonché tra le diverse regioni del nostro Paese, le quali sono toccate dalla disoccupazione in maniera non uniforme, dovrà essere stimolata.
- Il finanziamento dell'assicurazione deve essere garantito a lungo termine.
- Le misure preventive andranno potenziate nell'ottica di un rafforzamento delle strutture attive del mercato del lavoro.
- Gli abusi devono essere ostacolati.

Questi obiettivi possono essere raggiunti:

- elevando il numero massimo delle indennità giornaliere da 300 a 400;
- prolungando la durata massima dell'indennità per lavoro ridotto;
- riducendo il tasso dell'indennità dall'80 al 70 per cento, allestendo un catalogo delle eccezioni affinché siano evitati i casi estremi;
- rivalutando il concetto di occupazione adeguata;
- aumentando l'aliquota di contribuzione e valutando ulteriori cespiti d'entrata;
- migliorando le qualifiche professionali, potenziando le misure di perfezionamento;
- mediante la coordinazione con la previdenza professionale;
- creando stimoli ad accettare occupazioni provvisorie;
- accelerando le pratiche amministrative.

In sintesi, il costante aumento della disoccupazione a partire dal 1991 richiede un adeguamento della legge sull'assicurazione contro la disoccupazione sia dal punto di vista dei contributi che delle prestazioni. Proponiamo di realizzarlo in due tappe. Tuttavia, le misure che non richiedono una ristrutturazione di fondo della legge possono già essere realizzate nell'ambito del presente decreto. L'attuazione di tutti gli obiettivi menzionati, infine, implica una revisione ordinaria della legge. Le modifiche di natura concettuale, quali la ridefinizione del ruolo delle misure preventive, il problema del finanziamento e la regolamenta-

zione della nozione di occupazione adeguata non possono essere effettuate nell'ambito di un decreto federale urgente. Sarà dunque necessario sottoporre al Parlamento un messaggio a sostegno di una revisione ordinaria della LADI già nell'anno in corso.

13 Caratteristiche del disegno di decreto federale

Il decreto federale si limita ai punti che possono essere realizzati senza ostacoli dal punto di vista pratico, tecnico (informatica!) e politico. Si tratta segnatamente dei seguenti provvedimenti:

- Una necessità urgente d'intervento è costituita dalla copertura assicurativa contro la disoccupazione duratura, un fenomeno di massa che si manifesta per la prima volta dall'ultima guerra mondiale. Il disegno prevede dunque di elevare il numero massimo delle indennità giornaliere da 300 a 400.
- La durata massima del versamento delle prestazioni alle imprese che hanno introdotto l'orario di lavoro ridotto deve parimenti essere elevata da 18 a 24 mesi.
- D'altro canto, il disegno prevede di ridurre il tasso dell'indennità giornaliera dall'attuale 80 al 70 per cento del guadagno assicurato. Un catalogo esaustivo delle eccezioni permetterà di evitare eventuali disagi sociali causati dalla riduzione di questa prestazione.
- Gli organizzatori di programmi per l'occupazione temporanea di disoccupati devono essere incentivati ad agire tempestivamente, ovvero prima che i disoccupati abbiano perso il loro diritto all'indennità.
- Il disegno prevede di sopprimere il periodo di attesa in caso di malattia, nonché di abolire la regola generale dell'obbligo di controllo (timbratura) in caso di orario di lavoro ridotto, al fine di accelerare le pratiche amministrative.

14 Risultati della procedura preliminare

141 Commissione di sorveglianza

La commissione di sorveglianza del fondo di compensazione dell'assicurazione contro la disoccupazione, la quale assiste anche il nostro Collegio nelle questioni legislative, ha esaminato il concetto generale e il disegno di decreto federale nel corso di tre sedute. Il progetto è approvato.

142 Procedura di consultazione

Il disegno del Dipartimento è stato dapprima sottoposto ai Cantoni, ai partiti, alle associazioni padronali e agli ulteriori gruppi di interesse dal 13 novembre al 21 dicembre 1992. Considerata l'urgenza della situazione, il termine riservato a tale procedura era particolarmente breve.

Il seguente riassunto offre una visione generale dei risultati della consultazione. *I consensi taciti non sono menzionati.*

Soltanto l'Associazione svizzera dei banchieri ha espresso delle riserve di principio relative all'accettazione del disegno, respingendolo poi all'atto finale. Gli altri 78 ambienti consultati approvano in linea di massima la preparazione di un decreto federale, proponendo però diverse modifiche specifiche. Alcuni ambienti consultati approvano il progetto a determinate condizioni.

ad art. 22 cpv. 1

La riduzione del tasso dell'indennità giornaliera dall'80 al 70 per cento è stata approvata a larga maggioranza¹⁾ (AG, AI, AR, BL, BS, GR, LU, SH, SZ, TG, TI, VS, UR; PDC, PRD, UDC, PLS, AdI; UCAP, FSI, USAM, USC, FRSP; ACD, AUSL, ASF, SSA, ASRV, AGMS). È stata invece respinta da alcuni Cantoni (BE, GE, JU, NE), da due partiti (PSS, PES) e dai sindacati (CSCS, USS, UFPA, FSSI, USSA), nonché da altri ambienti interessati (Cais-ses romandes et du Tessin, SIT, Pro Infirmis, CSP, ADD, AUF).

ad art. 22 cpv. 1^{bis}

Alcuni ambienti consultati hanno espresso soltanto considerazioni generali in merito al catalogo delle eccezioni relativo alla riduzione del tasso dell'indennità. La maggior parte ha tuttavia fornito una presa di posizione in merito ad alcune o a tutte le disposizioni del catalogo delle eccezioni.

- a. Si sono dichiarati favorevoli alla regolamentazione secondo cui i disoccupati che percepiscono un supplemento corrispondente agli assegni per figli e per la loro formazione professionale dovrebbero continuare a ricevere l'80 per cento del guadagno assicurato alcuni Cantoni (AI, AR, BE, VS), un'associazione padronale (FSI) e un'altra associazione interessata (ASRV). Si sono invece opposti sei Cantoni (AG, BL, BS, GL, SO, SZ), un partito politico (PLS), un'associazione padronale (UCAP), nonché tre ulteriori ambienti interessati (ACD, AUSL, AUF).
- b. Si sono pronunciati a favore della disposizione secondo cui i disoccupati che detengono da soli l'autorità parentale su un figlio o ai quali è stata attribuita la custodia del proprio figlio in seguito a procedimento giudiziario continuano a beneficiare di un'indennità giornaliera dell'80 per cento, soltanto due Cantoni (AI, VS). Le prese di posizione pervenute erano in larga maggioranza sfavorevoli a questa disposizione (AG, AR, BL, BS, GL, SZ, UR; PRD, PLS; UCAP, FSI; AUSL, ADD).
- c. Applicazione della regolamentazione delle eccezioni in ragione dell'ammontare dell'indennità giornaliera minima (due varianti; fr. 115, fr. 130): la maggior parte dei Cantoni che si sono espressi su questo punto (AR, BE, BS, FR, GL, LU, NE, UR, SZ, ZG, ZH), due partiti (PDC, PES), due sindacati (FSSI, USSA) e cinque altri ambienti interessati (AUSL, LDC, Pro Infirmis, Città di Losanna, CSP) hanno scelto la variante di 130 franchi. Il Canton Soletta propone addirittura di fissare tale limite a 150 franchi. Partendo dal presupposto che gli ambienti fondamentalmente contrari alla riduzione darebbero la preferenza ad un limite più elevato, si possono aggiungere anche il PSS, il PES, i sindacati e 7 ulteriori ambienti consultati.

¹⁾ Lista delle abbreviazioni nell'allegato.

Il Cantone di Appenzello interno, nonché l'Unione centrale delle associazioni padronali e l'Associazione dei grandi magazzini svizzeri (AGMS) sono invece favorevoli ad un abbassamento del limite minimo d'indennità a 100 franchi; la Federazione svizzera degli importatori e del commercio all'ingrosso di Basilea auspica addirittura un abbassamento di tale limite al di sotto dei 100 franchi. Cinque Cantoni (AG, GR, OW, SG, VS), tre partiti (PRD, UDC, PLS) e due altri ambienti interessati (Camera del commercio del Canton Argovia, Unione svizzera delle professioni liberali) approvano la variante di 115 franchi proposta nel disegno.

- d. Si pronunciano in favore dell'applicazione della regolamentazione delle eccezioni anche in caso di percepimento di un guadagno intermedio in particolare il Canton Appenzello interno, due partiti (PRD, UDC) e un altro ambiente interessato (ACD). Si oppongono invece nove Cantoni (AG, AR, BE, BS, GL, SZ, UR, VS, ZH) e tre associazioni economiche (UCAP, USAM, FSI).
- e. La clausola che include gli assicurati che frequentano un corso nella lista delle eccezioni è stata accolta favorevolmente da un Cantone (AI), un partito (UDC) e da due altri ambienti interessati (Pro Infirmis, ADD). Sono contrari nove Cantoni (AG, AR, BE, BS, GL, OW, UR, VS, ZH) e due associazioni padronali (UCAP, USAM).
- f. Soltanto due ulteriori ambienti interessati (Pro Infirmis, Città di Losanna) hanno votato in favore della rinuncia alla riduzione dell'indennità giornaliera nel caso di persone andicappate. È invece sfavorevole l'UCAP.

ad art. 22 cpv. 3^{bis}

Nove Cantoni (AG, AI, AR, GR, OW, SG, TG, VS, ZG), un'associazione padronale (FRSP) e due ulteriori ambienti interessati (AUSL, Caisses romandes et du Tessin) sono favorevoli alla riduzione del 10 per cento dell'indennità giornaliera al termine del versamento di 250 indennità giornaliere. Sono contrari tre Cantoni (BE, GE, NE) un partito politico (PSS), cinque sindacati (CSCS, USS, FSSI, SSP, USSA) e cinque ulteriori ambienti interessati (ACD, ASF, CSP, SIT, ADD).

ad art. 27 cpv. 5

La maggioranza degli ambienti consultati, ovvero 20 Cantoni (AG, AI, AR, BE, BS, FR, GE, GL, GR, SH, LU, NE, OW, SG, SO, TG, TI, UR, VD, VS) e due partiti politici (UDC, PRD) è favorevole all'aumento del numero massimo delle indennità giornaliere a 400. Due Cantoni (NE, SH) auspicano addirittura di portarle a 500. Un partito politico (PSS), cinque sindacati (CSCS, SSP, USS, FSSI, USSA) e due ulteriori ambienti interessati (IES, CSP) formulano la stessa richiesta. Un partito politico (UDC), due associazioni padronali (UCAP, FSI) e due ulteriori ambienti interessati (SSA, SIT) approvano l'aumento della durata massima delle indennità giornaliera a determinate condizioni. L'Unione democratica di centro (UDC) auspica un aumento del numero massimo delle indennità soltanto qualora l'assicurato abbia pagato i contributi per 30 mesi.

ad art. 28 cpv. 1

In favore della soppressione del periodo d'attesa si sono espressi tre Cantoni (AI, BE, GE), due partiti politici (PRD, PSS), tre sindacati (FSSI, USSA, USS) e tre ulteriori ambienti-interessati (ACD, SIT, Caisses romandes et du Tessin). Il Canton Vallese, un partito politico (DS), l'UCAP e un ulteriore ambiente interessato (ASC) si oppongono.

ad art. 40

Favorevoli all'abolizione della timbratura in caso di orario di lavoro ridotto si sono dichiarati 14 Cantoni (AG, AI, AR, BE, BL, GE, GL, GR, NE, SG, SO, TI, UR, VS), un partito (PSS), quattro sindacati (CSCS, USS, FSSI, USSA) e quattro ulteriori ambienti consultati (ACD, AUSL, ASF, Caisses romandes et du Tessin). L'UDC approva la regolamentazione proposta a determinate condizioni. Sono nettamente contrari a questa proposta un partito politico (DS) e quattro associazioni padronali (UCAP, USAM, FRSP, SSA).

Tre Cantoni (AI, GE, NE), un partito politico (PSS), tre sindacati (FSSI, USS, USSA) e tre ulteriori ambienti interessati (ACD, AUSL, ASF) approvano la riserva in favore delle deroghe a livello cantonale. Quattro associazioni padronali (UCAP, USAM, FRSP, SSA) e un ulteriore ambiente interessato (Caisses romandes et du Tessin) si dichiarano contrari.

ad art. 75. cpv. 1^{bis}

L'aumento dei contributi ai programmi occupazionali per i disoccupati che non hanno ancora esaurito il proprio diritto alle indennità giornaliere è stato approvato quasi all'unanimità, con una sola eccezione. Alcuni ambienti consultati vorrebbero tuttavia evitare un finanziamento integrale, auspicando dunque soltanto un aumento contenuto dei tassi di sussidio: si tratta del Canton Vallese, dell'UDC, del PRD (limitazione geografica), dell'UCAP (finanziamento fino all'80 per cento) e della SSA. L'USAM si oppone per principio alla modifica. Numerosi ambienti consultati, infine, si sono pronunciati su un insieme di problemi che saranno trattati nell'ambito della revisione ordinaria della LADI, prevista per l'estate 1994. Le osservazioni supplementari concernevano soprattutto la questione del finanziamento e la modifica della regolamentazione dell'occupazione adeguata.

15 Interventi parlamentari tolti di ruolo

In risposta a numerosi interventi parlamentari, il nostro Collegio ha riconosciuto l'urgenza di rafforzare la protezione sociale contro le conseguenze della disoccupazione duratura, dichiarandosi disposto ad esaminare rapidamente i postulati relativi all'assicurazione contro la disoccupazione. Numerosi interventi sono stati presi in considerazione unicamente in vista di una prossima revisione ordinaria della legge. Il decreto federale permette intanto di togliere di ruolo i seguenti interventi:

1991 P 91.3404 Revisione della legge sull'assicurazione contro la disoccupazione (N 10.12.91, Zisyadis)

L'intervento postulava in particolare, oltre all'accelerazione delle pratiche amministrative (p. es. diminuzione delle timbrature) decretate dal nostro Collegio mediante ordinanza dell'11 novembre 1992, un aumento del numero massimo delle indennità giornaliera. Questo postulato viene realizzato per mezzo della proposta modifica dell'articolo 27 LADI.

1992 M 92.3082 Disoccupazione duratura (N 11.3.92, Etique)

1992 P 92.3094 Disoccupazione duratura (S 12.3.92, Martin)

I due interventi, dal contenuto analogo, chiedevano che venisse esaminata una legge federale per l'aiuto ai disoccupati, nonché un'elevazione urgente del numero massimo delle indennità giornaliera dell'assicurazione contro la disoccupazione a 400. Un progetto di legge federale per l'aiuto ai disoccupati è stato messo in consultazione nel corso dell'estate 1992. In forza dei risultati di tale consultazione è necessario privilegiare l'aumento del numero delle indennità giornaliera dell'assicurazione contro la disoccupazione, così come esso viene proposto, rispetto all'emanazione di una legge federale per l'aiuto ai disoccupati. Le richieste formulate negli interventi, ovvero un miglioramento della protezione contro la disoccupazione duratura e un rafforzamento della solidarietà con i Cantoni più toccati dalla disoccupazione, vengono realizzate mediante il presente decreto.

2 Parte speciale

Commento alle disposizioni

Art. 22 cpv. 1, prima frase, cpv. 1^{bis} (nuovo) e cpv. 3^{bis} (nuovo)

L'abbassamento del tasso di prestazione relativo all'indennità di disoccupazione dall'80 al 70 per cento del guadagno assicurato è l'oggetto della modifica dell'articolo 22 LADI. Grazie a questa misura, è possibile allargare il ventaglio delle occupazioni adeguate che possono essere assegnate a un disoccupato (giusta l'art. 16 LADI, un'occupazione è considerata adeguata qualora consenta al disoccupato di riscuotere un salario che non sia inferiore all'indennità di disoccupazione a cui ha diritto). La riduzione del tasso dell'indennità consente inoltre di contenere l'aumento delle spese dell'assicurazione.

Gli assicurati che percepiscono un supplemento a titolo di assegno per figli, nonché i genitori singoli che allevano da soli i propri figli, sono tuttavia esclusi da questa riduzione per evitare disagi sociali. Ulteriori eccezioni sono previste per i disoccupati che riscuotono un'indennità giornaliera esigua (inferiore a 130 franchi) e per gli invalidi. L'indennità non verrà infine ridotta anche nel caso in cui il disoccupato accetti un'opportunità di lavoro temporaneo o di frequentare un corso di perfezionamento professionale, in modo da creare uno stimolo. La maggioranza degli ambienti consultati era favorevole ad un vasto catalogo delle eccezioni, mentre una minoranza avrebbe preferito un catalogo più ristretto, auspicando di fissare il limite minimo, oltre il quale l'indennità non viene ridotta, a 115 franchi. Proponendo il presente disegno, abbiamo tenuto debitamente conto delle esigenze della maggioranza degli ambienti consultati. Circa il 75 per cento dei disoccupati rientrerebbe nella lista delle eccezioni e continuerebbe così a percepire un'indennità pari all'80 per cento. Fissando invece il limite minimo a 115 franchi, una buona metà dei disoccupati non beneficerebbe della riduzione.

Per facilitarne l'applicazione, il catalogo delle eccezioni si basa su criteri che sarebbero comunque stati modificati.

L'introduzione della riduzione dell'indennità a partire dalla 250^{esima} indennità giornaliera (cpv. 3^{bis}) comporta un ulteriore ampliamento del ventaglio delle occupazioni adeguate.

Art. 27 cpv. 5, ultima frase

L'articolo 27 capoverso 5 LADI è modificato nel senso che, in caso di disoccupazione persistente e rilevante, il nostro Collegio ha la competenza, in generale o per taluni gruppi di assicurati colpiti in modo particolarmente rigoroso, di estendere il numero delle indennità giornaliere a 400. Attualmente, il limite massimo è di 300 giorni. Il presupposto di disoccupazione rilevante dovrà essere adempiuto per la durata di validità del decreto federale, in modo da poter far uso della nostra competenza senza alcun dubbio. Di questa dilazione dovrebbe poter beneficiare la maggioranza degli assicurati. Per giovani disoccupati (fino a 35 anni), tuttavia, la proroga dovrà essere vincolata ad ulteriori condizioni (p. es. frequentazione di corsi di perfezionamento o di riqualificazione, nonché partecipazione a programmi occupazionali).

A questo punto è opportuno rilevare che i disoccupati non vengono abbandonati a sé stessi dopo l'esaurimento del proprio numero massimo di indennità giornaliera. 17 Cantoni (ZH, BE, LU, UR, GL, ZG, SO, BS, BL, SH, SG, TG, TI, VD, NE, GE, JU) dispongono di sistemi complementari di assistenza ai disoccupati, che prevedono il versamento di indennità supplementari. Tre Cantoni stanno elaborando legislazioni analoghe (FR, VS, AG).

Art. 28 cpv. 1, seconda frase

Al fine di evitare vuoti assicurativi qualora la malattia intervenga contemporaneamente alla disoccupazione, la legge prevede che i disoccupati ammalati possano percepire le indennità di disoccupazione durante i primi 30 giorni della loro malattia. La prima settimana di malattia entro il termine quadro di due anni applicabile al periodo di percepimento delle indennità è considerata periodo d'attesa. Si potrà abolire questo periodo d'attesa in modo da accelerare le pratiche amministrative.

Art. 35 cpv. 2

Un'azienda può normalmente ridurre il suo orario di lavoro per un massimo di dodici mesi entro un termine quadro di due anni; ogni mese iniziato conta per intero. Nella sua versione attuale, l'articolo 35 capoverso 2 LADI autorizza il nostro Collegio a prolungare questa durata massima di sei mesi al massimo. Mediante ordinanza dell'11 novembre 1992 abbiamo fatto uso di questa competenza a favore dell'insieme del territorio svizzero. A causa della difficile situazione congiunturale, le aziende che hanno introdotto l'orario di lavoro ridotto all'inizio del 1992 avranno esaurito il loro diritto massimo alle indennità entro l'estate prossima. È dunque opportuno valutare un prolungamento di tale durata massima in modo da evitare un'ondata di licenziamenti. Il fatto che numerose imprese dovrebbero adattare le proprie strutture non si oppone a questo prolungamento. Da un lato, la situazione precaria persistente interesserà anche le aziende che hanno investito grossi capitali e i cui posti di lavoro sono assicurati a lungo termine. Tuttavia, un'applicazione rigorosa dell'articolo 31 capoverso 1 lettera d LADI permetterà di evitare un abuso dell'orario di lavoro ridotto come misura atta a conservare le strutture. Conformemente a tale disposizione, una riduzione dell'orario di lavoro può essere autorizzata soltanto nella misura in cui la perdita di lavoro è presumibilmente temporanea. Per l'industria d'esportazione sarà infine particolarmente importante che la Repubblica federale di Germania introduca a sua volta la possibilità di autorizzare la riduzione dell'orario di lavoro oltre il limite massimo ordinario di 18 mesi.

Art. 40 Prescrizioni di controllo

Considerato l'attuale tasso di disoccupazione elevato, la timbratura in caso di orario di lavoro ridotto costituisce un notevole aggravio amministrativo. Sarebbe opportuno rinunciare di regola generale alla timbratura per questo genere d'indennità, come nel caso d'indennità per intemperie. Le possibilità di un eventuale collocamento sono minime. Gli Uffici del lavoro, inoltre, dovrebbero privilegiare le persone in disoccupazione totale. Al fine di evitare gli abusi, tut-

tavia, gli Uffici cantonali del lavoro saranno autorizzati, in casi particolari, ad imporre l'obbligo della timbratura.

Art. 75 cpv. 1^{bis} (nuovo)

I programmi per l'occupazione temporanea di disoccupati possono attualmente essere sovvenzionati dall'assicurazione disoccupazione fino a un massimo del 50 per cento dei costi computabili. Il finanziamento residuo è a carico dell'organizzatore, ovvero, generalmente, del Cantone o del Comune. Spesso i disoccupati sono integrati in un programma occupazionale soltanto qualora il loro diritto alle indennità di disoccupazione è esaurito, e cioè quando dipendono ormai dall'assistenza sociale cantonale o comunale. L'introduzione di un tasso di sovvenzione più elevato per i programmi occupazionali destinati a disoccupati che beneficiano ancora dell'indennità di disoccupazione dovrebbe servire da incentivo per gli organizzatori ad istituire tali programmi a tempo debito, ovvero prima che i disoccupati abbiano esaurito il proprio diritto alle indennità. Dal profilo del mercato del lavoro, questo sistema sarebbe preferibile alla prassi attuale.

3 Conseguenze finanziarie del decreto federale

31 Per la Confederazione

Il disegno non pregiudica il principio del finanziamento dell'assicurazione mediante i contributi dei datori di lavoro e dei lavoratori. L'introduzione di sussidi statali a fondo perso, proposta dalla commissione di sorveglianza, potrà essere esaminata nell'ambito di una revisione ordinaria della legge, sottoposta ai consueti termini di consultazione. D'altro canto, le finanze della Confederazione e dei Cantoni saranno sollecitate nella misura in cui il fondo di compensazione dell'assicurazione contro la disoccupazione farà registrare un disavanzo superiore a 2 miliardi di franchi, dovendo così contrarre un debito. In tal caso, la legge prevede prestiti della Confederazione e dei Cantoni a tassi moderati.

Calcolando una media di 165 000 disoccupati (5,3%), di cui 20 000 disoccupati da lungo tempo, le ripercussioni sul fondo di compensazione dell'assicurazione contro la disoccupazione possono essere quantificate come segue: abbassando il tasso d'indennità dall'80 al 70 per cento del guadagno assicurato, e con un limite minimo di riduzione dell'indennità giornaliera fissato a 130 franchi, risulterebbe un risparmio annuale di circa 230 milioni di franchi. In compenso, è necessario tener conto del prolungamento della durata dell'indennità (costi supplementari in considerazione della riduzione che interviene a partire dalla 250esima indennità giornaliera: ca. 200 mio), nonché degli ulteriori miglioramenti delle prestazioni (50 mio). Le conseguenze finanziarie delle ulteriori modifiche proposte sono difficilmente quantificabili, non dovrebbero però essere rilevanti.

Il decreto federale crea un totale di costi supplementari pari a circa 20 milioni di franchi. Le spese globali del fondo si aggireranno per il 1993 sui 6 miliardi di franchi. Calcolando un limite minimo di riduzione dell'indennità di 115

franchi, come propone una minoranza degli ambienti consultati, il risparmio ottenuto sarebbe di 295 milioni di franchi. In tal modo tutto il pacchetto di misure frutterebbe un risparmio di 50 milioni di franchi.

Il decreto federale non ha alcuna incidenza sulle spese per il personale. Tuttavia, considerando l'avanzata della disoccupazione, si renderà necessario aumentare l'effettivo del personale di dieci unità.

32 Per i Cantoni e i Comuni

Le modifiche previste non implicheranno per Cantoni e Comuni alcun onere supplementare né a livello finanziario né a livello del personale. La semplificazione della procedura accelererà le pratiche amministrative, ma non si tradurrà in una riduzione dell'effettivo.

Il prolungamento del diritto massimo a 400 indennità giornaliere determinerà, in una certa misura, una diminuzione delle spese cantonali di assistenza ai disoccupati, soprattutto nei Cantoni maggiormente colpiti dalla disoccupazione.

33 Per le casse disoccupazione

Tutte le modifiche proposte sono state impostate in modo che l'esecuzione della legge non causi troppi disagi alle casse disoccupazione.

4 Programma di legislatura

L'argomento non figura nel programma di legislatura 1992-95.

5 Relazione con le regolamentazioni estere ed internazionali

51 In generale

La maggior parte degli Stati dell'Europa occidentale assicura una protezione contro la disoccupazione di entità inferiore alla nostra, ma più duratura. Prolungando di 100 giorni la durata delle prestazioni e riducendo nel contempo il tasso dell'indennità, la regolamentazione svizzera si avvicinerrebbe a quella della maggior parte degli Stati economicamente paragonabili al nostro Paese.

511 Comunità europea

Il decreto non pregiudica la compatibilità della nostra legislazione in materia di assicurazione disoccupazione con le disposizioni analoghe della Comunità europea e del Consiglio d'Europa. Esso tocca soltanto aspetti di diritto nazionale. Le disposizioni proposte non causano alcuna divergenza.

512 **Organizzazione internazionale del lavoro (OIL)**

Le nuove disposizioni di legge sono compatibili con la Convenzione OIL concernente la promozione dell'occupazione e la protezione contro la disoccupazione (n. 168) ratificata dalla Svizzera.

6 **Basi legali**

61 **Costituzionalità**

Le modifiche legali proposte non pongono particolari problemi in relazione alla loro costituzionalità. Il diritto della Confederazione di disciplinare in via legislativa l'assicurazione contro la disoccupazione è ancorato nell'articolo 34^{novies} della Costituzione federale.

62 **Delega del diritto di legiferare**

Il disegno prevede di delegare una nuova competenza al nostro Collegio. L'articolo 75 capoverso 1^{bis} LADI dovrà essere modificato in modo che i programmi occupazionali destinati a disoccupati che non hanno ancora esaurito il proprio diritto alle indennità giornaliere ottengano sussidi più elevati rispetto ai programmi destinati a disoccupati che ormai non godono più di questo diritto. Su proposta della commissione di sorveglianza, la regolamentazione dei dettagli che esisteva prima (p. es. formula del calcolo in caso di programmi misti) è stata sostituita da una delega delle competenze. La delega conferisce inoltre al nostro Collegio un certo margine di manovra, il quale appare necessario per poter far fronte in modo flessibile all'evoluzione della situazione sul mercato del lavoro.

63 **Forma giuridica**

Le misure proposte devono essere di durata limitata. In queste circostanze esse devono, giusta l'articolo 6 capoverso 1 della legge sui rapporti fra i Consigli, essere emanate in forma di decreto di obbligatorietà generale (RS 171.11).

Conformemente all'articolo 89^{bis} capoverso 1 Cost. i decreti federali di carattere obbligatorio generale, la cui entrata in vigore non possa essere ritardata, possono entrare immediatamente in vigore. Il movente per le disposizioni proposte, concernenti le misure in materia di assicurazione contro la disoccupazione, è fornito dal tasso di disoccupazione in continuo aumento.

Partiti

AdI	Anello degli indipendenti
PDC	Partito democratico-cristiano
PSS	Partito socialista svizzero
UDC	Unione democratica di centro
PLS	Partito liberale svizzero
PRD	Partito radicale-democratico
PdL	Partito del lavoro
PES	Partito ecologista svizzero
DS	Democratici svizzeri

Associazioni padronali

UCAP	Unione centrale delle associazioni padronali
USAM	Unione svizzera delle arti e dei mestieri
USC	Unione svizzera dei contadini
ASB	Associazione svizzera dei banchieri
FRSP	Féd. romande des syndicats patronaux
FSI	Federazione svizzera degli importatori e del commercio all'ingrosso

Sindacati

USS	Unione sindacale svizzera
CSCS	Confederazione dei sindacati cristiani svizzeri
USSA	Unione svizzera dei sindacati autonomi
SSP	Federazione svizzera del personale dei servizi pubblici (VPOD)
FSSI	Federazione delle società svizzere di impiegati
FRE	Féd. romande des employés

Ulteriori associazioni

FCADE	Federazione svizzera delle casse di assicurazione-disoccupazione dell'economia privata
ASF	Alleanza delle società femminili svizzere
LDC	Lega svizzera delle donne cattoliche
ADD	Associazione svizzera per i diritti della donna
AUSL	Associazione degli uffici svizzeri del lavoro

FSIA	Federazione svizzera per l'integrazione degli handicappati
OSE	Organizzazione degli svizzeri all'estero
SOS	Soccorso operaio svizzero
CSP	Centre social protestant
INSAI	Istituto nazionale svizzero di assicurazione contro gli infortuni
ACS	Associazione dei comuni svizzeri
SIT	Synd. interprof. de travailleuses et travailleurs
ACD	Ass. delle Casse pubbl. di assicurazione-disoccupazione della Svizzera e del principato del Liechtenstein
ACR	Ass. delle casse pubbliche d'assicurazione-disoccupazione romanda e ticinese
ASI	Associazione svizzera degli invalidi
CES	Conferenza episcopale svizzera
OFRA	Organisation für die Sache der Frauen
KF	Konsumentinnenforum
AUF	Verein Arbeitsgemeinschaft unverheirateter Frauen
SSA	Società svizzera degli albergatori
ASC	Associazione svizzera delle imprese di trasporto a cavi
ASRV	Associazione svizzera delle imprese di riscaldamento e ventilazione
AGMS	Associazione dei grandi magazzini svizzera
ASAG	Associazione svizzera delle arti grafiche
UTS	Unione tecnica svizzera
IES	Istituto di etica sociale

Decreto federale sui provvedimenti in materia di assicurazione contro la disoccupazione

Disegno

del

L'Assemblea federale della Confederazione Svizzera,
visto l'articolo 34^{novies} della Costituzione federale;
visto il messaggio del Consiglio federale del 27 gennaio 1993¹⁾,
decreta:

I

La legge del 25 giugno 1982 sull'assicurazione obbligatoria contro la disoccupazione (LADI)²⁾ è modificata per la durata del presente decreto come segue:

Art. 22 cpv. 1, primo periodo, cpv. 1^{bis} (nuovo) e cpv. 3^{bis} (nuovo)

¹ L'indennità giornaliera completa ammonta al 70 per cento del guadagno assicurato.

^{1bis} Un'indennità giornaliera pari all'80 per cento del guadagno assicurato è concessa ai disoccupati che:

- a. riscuotono un assegno per i figli o un supplemento ai sensi del capoverso 1;
- b. detengono da soli l'autorità parentale su un figlio o ai quali è stata attribuita la custodia del proprio figlio in seguito a procedimento giudiziario, nella misura in cui il figlio dia diritto agli assegni;
- c. riscuotono un'indennità giornaliera che non eccede 130 franchi;
- d. realizzano un guadagno intermedio;
- e. frequentano un corso di perfezionamento o di riqualificazione professionale;
- f. sono invalidi.

^{3bis} L'indennità giornaliera è ridotta in tutti i casi del 10 per cento dell'ultimo ammontare dopo il versamento per 250 giorni.

Art. 27 cpv. 5, ultimo periodo

⁵ ... Esso non può però superare 400 indennità giornaliere.

Art. 28 cpv. 1, secondo periodo

Abrogato

¹⁾ FF 1993 I 521

²⁾ RS 837.0

Art. 35 cpv. 2

² In caso di disoccupazione grave e persistente, il Consiglio federale può prolungare la durata massima d'indennizzo, in generale oppure per talune regioni o settori economici particolarmente colpiti, fino a 12 periodi di computo.

Art. 40 Prescrizioni di controllo

¹ Di regola, non si deve timbrare in caso di lavoro ad orario ridotto.

² L'autorità cantonale può stabilire eccezioni.

Art. 75 cpv. 1^{bis} (nuovo)

^{1bis} Trattandosi di programmi occupazionali per disoccupati che non hanno ancora esaurito il diritto alle indennità, il Consiglio federale può aumentare fino all'85 per cento, in casi eccezionali al 100 per cento, gli ammontari previsti nel capoverso 1.

II

Disposizioni finali

¹ Il presente decreto è di obbligatorietà generale.

² È dichiarato urgente giusta l'articolo 89^{bis} capoverso 1 della Costituzione federale ed entra in vigore il 1° aprile 1993.

³ Sottostà al referendum facoltativo giusta l'articolo 89^{bis} capoverso 2 della Costituzione federale e vige fino al 31 dicembre 1995.

⁴ Il Consiglio federale può abrogare interamente o parzialmente il presente decreto prima della sua scadenza.

Messaggio a sostegno di un decreto federale sui provvedimenti in materia di assicurazione contro la disoccupazione del 27 gennaio 1993

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1993
Année	
Anno	
Band	1
Volume	
Volume	
Heft	09
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	93.010
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	09.03.1993
Date	
Data	
Seite	521-538
Page	
Pagina	
Ref. No	10 117 331

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.