

Messaggio a sostegno di una revisione parziale della legge sull'assicurazione contro la disoccupazione (LAD)

del 23 agosto 1989

Onorevoli presidenti e consiglieri,

Con il presente messaggio vi sottoponiamo, per approvazione, il disegno di una revisione parziale della legge sull'assicurazione contro la disoccupazione.

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

- 1985 P 84.547 Legge sull'assicurazione contro la disoccupazione. Revisione degli articoli 32-37
(N 11.3.85, Vannay)
- 1985 P 84.562 Perdite di lavoro dovute a condizioni meteorologiche e giorno di attesa
(N 11.3.85, Dirren)
- 1985 P 84.563 Perdite di lavoro dovute a condizioni meteorologiche. Contributo del datore di lavoro
(N 11.3.85, Dirren)
- 1985 P 84.945 Lavoro ridotto e perdite di lavoro dovute a condizioni meteorologiche. Giorno d'attesa e contributo del datore di lavoro
(S 21.3.85, Lauber)
- 1986 P 86.347 Beneficiari di rendite AVS. Indennità in caso di disoccupazione parziale
(N 20.6.86, Carobbio)
- 1986 P 86.484 Assicurazione contro la disoccupazione. Presa in considerazione delle regioni di montagna
(N 9.10.86, Aliesch)
- 1986 P 86.595 Assicurazione contro la disoccupazione. Indennità per insolvenza
(N 19.12.86, Rechsteiner)
- 1987 P 87.331 Disoccupazione di lunga durata e disoccupazione residua
(S 15.6.87, Jelmini)

- 1987 P 87.566 Legge sull'assicurazione contro la disoccupazione. Modificazione dell'articolo 52
(N 18.12.87, Leuenberger-Soletta)
- 1988 P 88.393 Disoccupati difficilmente collocabili
(N 22.6.88, Etique)

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

23 agosto 1989

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Delamuraz

Il cancelliere della Confederazione, Buser

Compendio

La legge del 25 giugno 1982 sull'assicurazione contro la disoccupazione (LAD; RS 837.0), entrata in vigore nel 1984, ha migliorato non soltanto la protezione dalle conseguenze della disoccupazione, bensì, grazie alla tendenza a promuovere soprattutto l'accettazione di lavoro adeguato e al potenziamento della sfera delle prestazioni (per es. provvedimenti preventivi), è diventata uno strumento indispensabile della moderna politica del mercato del lavoro, soddisfacendo così pienamente le grandi aspettative in essa riposte.

I rappresentanti dei datori di lavoro e dei lavoratori che hanno collaborato alla preparazione del progetto di revisione hanno convenuto sin dall'inizio che il principio del nuovo ordinamento, introdotto dalla legge del 1984 e basato su un compromesso equilibrato tra le associazioni padronali e i sindacati dei lavoratori, non andava modificato.

Il progetto di revisione è imperniato su due obiettivi principali: da una parte semplificare l'esecuzione della legge nella sfera delle prestazioni, dall'altra diminuire il contributo finanziario del datore di lavoro per due tipi di prestazione, vale a dire l'indennità per lavoro ridotto e l'indennità per intemperie, rivalutandole in modo che i datori di lavoro non continuino a ripiegare su licenziamenti a svantaggio dei lavoratori, come è accaduto frequentemente negli ultimi inverni.

L'assicurazione contro la disoccupazione continuerà a versare un'indennità per perdite di lavoro dovute a intemperie. L'indennità rimane limitata a perdite di lavoro causate direttamente dalle condizioni meteorologiche, mentre per le interruzioni del lavoro indirettamente causate da intemperie (perdita di clienti) è previsto un disciplinamento dei casi di rigore nel quadro dell'indennità per lavoro ridotto.

Messaggio

1 Parte generale

11 Situazione iniziale

111 Problemi amministrativi

L'entrata in vigore della LAD, pur potenziando la sfera delle prestazioni - cosa sicuramente lodevole sul piano della politica sociale - e introducendo numerosi affinamenti, ha reso più complicata l'assicurazione contro la disoccupazione. La maggior parte delle nuove norme ha nondimeno dato buoni risultati. In settori parziali, tuttavia, si sono constatate carenze di natura amministrativa che, pur non costituendo la ragion d'essere del presente disegno, meritano ora d'essere colmate. Si tratta soprattutto del modo di calcolo del guadagno assicurato e dell'indennità di disoccupazione nel caso di guadagni intermedi, come pure del sistema di annuncio per far valere il diritto all'indennità per intemperie.

112 Onere del datore di lavoro nel caso dell'indennità per lavoro ridotto e dell'indennità per intemperie

Dopo l'entrata in vigore della legge federale del 25 giugno 1982 sull'assicurazione obbligatoria contro la disoccupazione e l'indennità per insolvenza (LAD), diversi interventi parlamentari hanno sollecitato il nostro Collegio ad esaminare proposte di modifica basate anzitutto sull'osservazione che il contributo del datore di lavoro, introdotto dalla LAD, all'indennità per lavoro ridotto e segnatamente all'indennità per intemperie induceva molti datori di lavoro a non fare più uso di queste prestazioni e a procedere per contro a licenziamenti. Se l'obiettivo di questi provvedimenti era di evitare abusi da parte del datore di lavoro, nel frattempo si è rilevato che in diversi luoghi si è instaurata la prassi del licenziamento perché il «prezzo» che il datore di lavoro deve pagare (giorno d'attesa mensile e obbligo di pagare i premi alle assicurazioni sociali per il tempo di lavoro perduto) è troppo elevato. Occorre dunque qui procedere a una correzione verso il basso.

113 Concezione dell'indennità per intemperie

I gruppi peritali e gli ambienti consultati hanno discusso ampiamente l'opportunità di mantenere ed eventualmente ristrutturare l'indennità per intemperie. Il disciplinamento attuale, secondo il quale tutte le persone assoggettate all'assicurazione contro la disoccupazione pagano contributi uguali, ma soltanto i lavoratori di determinate branche (segnatamente industria edilizia ed economia forestale) possono approfittare di questo tipo di indennità, è considerato da molti come un privilegio urtante. Si è chiesto perciò un correttivo o dell'aspetto contributi o dell'aspetto prestazioni. Per l'essenziale sono stati proposti quattro modelli:

- mantenere il finanziamento attuale, estendendo contemporaneamente la cerchia degli aventi diritto (n. 113.1);
- sopprimere, rispettivamente privatizzare l'indennità per intemperie (n. 113.2);
- rendere finanziariamente autonoma l'indennità mediante la riscossione di premi speciali dagli aventi diritto (n. 113.3);
- mantenere un'indennità per intemperie restrittiva, giusta il principio del finanziamento solidale, conformemente al modello da noi proposto (n. 113.4).

113.1 Estensione della cerchia degli aventi diritto

La rinuncia all'attuale limitazione del numero degli aventi diritto in funzione della branca d'attività a cui appartengono e del rapporto di causalità immediato tra la perdita di lavoro e le intemperie farebbe meglio coincidere, perlomeno sul piano formale, la cerchia di chi paga i contributi con quella dei beneficiari potenziali dell'indennità.

Questa estensione avrebbe tuttavia per conseguenza che anche aziende di fabbricazione o di commercio (per es. produzione o smercio di bevande o ombrelli) potrebbero beneficiare dell'indennità. La socializzazione del rischio delle fluttuazioni della cifra d'affari, che sono del tutto usuali, deve essere però respinta per ragioni di politica economica. Considerazioni analoghe valgono nel caso di periodi di picchetto e d'attesa negli esercizi pubblici e in altre aziende di prestazioni di servizi. Infine, l'assicurazione contro la disoccupazione è un'assicurazione dei lavoratori che non può coprire i rischi d'interruzione dell'esercizio come tali, a meno che le prestazioni fornite al datore di lavoro non servano al mantenimento di posti di lavoro.

Come evidenzia il grafico qui appresso, il tasso di disoccupazione nell'industria edilizia soggiace a fluttuazioni stagionali molto più estreme di quelle dell'industria alberghiera ancorché le punte invernali della disoccupazione totale nell'industria edilizia vengano già smussate grazie all'indennità per intemperie. Quanto maggiori sono queste fluttuazioni stagionali, tanto più probabile è che l'indennità per intemperie produca effetti conformi all'obiettivo summenzionato, in quanto offre al datore di lavoro un'alternativa al licenziamento di personale. In considerazione delle diverse condizioni e reazioni del mercato del lavoro dell'industria edilizia e dei settori economici del turismo (segnatamente dell'industria alberghiera), non è possibile comunque giustificare l'estensione del campo d'applicazione dell'indennità per intemperie ai settori economici del turismo invocando il principio dell'eguaglianza di trattamento.

e, in caso di perdite di lavoro di durata presumibilmente lunga, procedere a licenziamenti o ricorrere in generale a contratti di lavoro stagionali. Non si potrebbe o quasi contare su un risparmio di prestazioni assicurative poiché le perdite di lavoro un tempo dovute a intemperie comparirebbero sotto forma di disoccupazione totale stagionale dei lavoratori edili. Nei mesi di punta questa trasposizione potrebbe concernere più di 10 000 lavoratori edili.

Questa evoluzione avrebbe ripercussioni negative sulle condizioni di lavoro (tendenza alla stagionalizzazione e al lavoro su richiesta, perdita di diritti di anzianità legali o contrattuali) e sulla sicurezza sociale degli assicurati (lacune contributive nella previdenza per la vecchiaia), cosicché questa soluzione risulta inaccettabile.

Contro l'indennità per intemperie si è obiettato ch'essa impedirebbe anziché favorire i processi naturali di adeguamento strutturale, una ripartizione equilibrata dei rischi aziendali e provvedimenti di difesa intesi a diminuire i danni. L'obiezione non regge perlomeno nei settori tradizionalmente colpiti da intemperie e ai quali questo tipo di prestazione deve rimanere limitato anche secondo la presente proposta. Nel messaggio LAD del 2 luglio 1980 avevamo già sottolineato che le possibilità del datore di lavoro di evitare perdite di lavoro dovute a intemperie sono limitate viste le nostre condizioni climatiche (FF 1980 III 469 s.). Il sovvenzionamento attivo di provvedimenti e attrezzature per incentivare l'attività edilizia in inverno era quindi già stato allora respinto.

L'indennità per intemperie non vuole dissuadere l'imprenditore dal prendere iniziative per prevenire i danni. Al contrario, essa copre soltanto perdite di lavoro non evitabili con provvedimenti ragionevoli (cfr. spiegazioni relative all'articolo 43 cpv. 1 lett. b del disegno).

Inoltre, anche riflessioni di politica economica e regionale si oppongono alla soppressione di questo tipo di indennità. Tutti i Paesi limitrofi della Svizzera e la maggior parte degli Stati dell'Europa occidentale conoscono un'indennità per intemperie (del resto limitata essenzialmente all'edilizia). Questo settore comprenderebbe difficilmente perché questo appoggio gli sarebbe ritirato al momento stesso della realizzazione del grande mercato europeo. A prescindere dalla considerazione di principio secondo cui non ci si deve inutilmente differenziare dalla politica economica della Comunità, si tratta, in questa sede, anche di salvaguardare la competitività reale, segnatamente nelle regioni di frontiera, in vista dell'apertura dei mercati e della liberalizzazione progressiva dei concorsi e appalti pubblici. Inoltre la soppressione dell'indennità per intemperie che, come mostra l'esperienza, torna a profitto segnatamente anche delle regioni economicamente svantaggiate e periferiche del nostro Paese sarebbe contraria a obiettivi riconosciuti di politica regionale.

113.3 Assicurazione obbligatoria con premi speciali

Poiché il rischio di perdite di lavoro dovute a intemperie è ripartito molto irregolarmente tra i diversi gruppi di assicurati si è anche esaminato se le prestazioni corrispondenti dovessero essere sostenute solidalmente da tutti gli assicu-

rati o per il tramite di premi speciali accollati a determinate branche (o stabiliti secondo altri criteri di rischio, per es. criteri geografici), mantenendo però il carattere obbligatorio dell'assicurazione. L'introduzione di premi speciali graduati secondo il rischio sarebbe però contraria ai principi, finora incontestati, del sistema dell'assicurazione sociale, che deve essere ben ponderato poiché altrimenti potrebbe portare, sia nell'assicurazione contro la disoccupazione sia altrove, ad altre domande in questa direzione. Nel campo della disoccupazione, per esempio, l'assicurazione obbligatoria potrebbe essere messa in dubbio per gruppi come i funzionari (cfr. Boll. Uff. N 1976 1703).

Determinante per la reiezione di una soluzione siffatta è però la questione, praticamente irrisolvibile, della definizione del campo d'applicazione. In effetti non è praticamente possibile delimitare in modo soddisfacente la cerchia degli assicurati. Se già nella situazione attuale, in cui l'insieme delle persone tenute a pagare i contributi finanzia l'indennità per intemperie, diverse cerchie parlano di solidarietà forzata, certi salariati dell'industria edile che, al pari per esempio del personale amministrativo, non possono profittare dell'indennità riterrebbero ancor più urtante il fatto di essere sottoposti a un tasso di premi più elevato. Per essere più equa del sistema attuale, la delimitazione non dovrebbe quindi essere effettuata per branche o per aziende, bensì a livello del singolo lavoratore, donde complicazioni amministrative quasi insuperabili e molte controversie giuridiche nei casi particolari. Infine, le casse di compensazione AVS non sarebbero più in grado di procedere alla riscossione dei contributi dell'assicurazione contro la disoccupazione, cosicché dovrebbe essere pianificata la creazione di un sistema parallelo di riscossione ad opera delle casse di disoccupazione. Riassumendo, un'esecuzione razionale dell'assicurazione contro le intemperie non sarebbe quasi più possibile.

I problemi esposti in questo numero si riscontrano analogamente anche per un sistema di assicurazione obbligatoria convenuto con contratti collettivi di lavoro (eventualmente dichiarati di obbligatorietà generale). Soluzioni siffatte sarebbero relativamente più care a causa della concentrazione dei rischi nelle singole branche e delle spese amministrative enormemente accresciute, cosicché la loro attuazione nelle singole branche non risulterebbe garantita.

113.4 Proposta del Consiglio federale

Il nostro progetto continua a limitare l'indennità per intemperie esclusivamente alle perdite di lavoro nelle branche tradizionalmente colpite dal maltempo, ossia a perdite riconducibili direttamente a influenze meteorologiche ineluttabili; perdite di clienti a causa di mancanza di neve rimangono per esempio escluse da questa indennità. Il finanziamento continua ad avvenire per mezzo dei premi ordinari dell'assicurazione contro la disoccupazione. Questa solidarietà è costata agli obbligati al pagamento dei contributi, nella media degli anni 1984-1988, circa un mezzo per mille del salario.

Per contro, nel quadro dell'indennità per lavoro ridotto sono previste facilitazioni per perdite di lavoro indirettamente causate dalla situazione meteorologica (perdite di clienti a causa di mancanza di neve) che avremo la competenza

di disciplinare. Abbiamo intenzione di farlo nel senso di una copertura, da parte di detta indennità, delle perdite di lavoro eccezionali non imputabili a rischi usuali d'esercizio (cfr. art. 32 cpv. 3, in rapporto con l'art. 33 cpv. 1 lett. b e cpv. 3).

Rispetto al disciplinamento attuale, questa proposta presenta due pregi essenziali. In primo luogo il concetto della perdita di lavoro computabile viene definito più chiaramente (cfr. art. 43 e 43a). In secondo luogo, viene proposta una limitazione temporale che tien conto di alcune obiezioni importanti al disciplinamento vigente (art. 44).

Grazie a questi miglioramenti, il modello proposto è soddisfacente sia dal punto di vista della protezione sociale del lavoratore, sia da quello della politica economica e regionale. Per evitare una maggiore disoccupazione invernale, permette alle parti di mantenere il rapporto di lavoro anche in caso di interruzioni di lunga durata dovute alla situazione meteorologica. I costi risultanti per l'assicurazione contro la disoccupazione non sono più elevati di quelli causati dal versamento di indennità giornaliera a persone totalmente disoccupate ed i relativi vantaggi, sia per il lavoratore, sia per il datore di lavoro, sono considerevoli. Il lavoratore continua a beneficiare di una protezione sociale più vasta fintantoché dura il rapporto di lavoro. Il datore di lavoro risparmia i costi dovuti alla maggior fluttuazione di personale che si verificherebbe in caso di assenza dell'indennità per intemperie e può reimpiegare a breve termine il proprio personale in caso di miglioramento delle condizioni meteorologiche. Come compensazione per questi vantaggi, la legge gli impone determinati oneri finanziari.

Per mezzo dell'impostazione di dettaglio proposta, l'indennità per intemperie non dovrebbe dissuadere i datori di lavoro dal predisporre i necessari provvedimenti per evitare interruzioni del lavoro e dall'adeguare al mercato le strutture delle loro aziende (cfr. art. 43 e 43a).

La soluzione proposta è inoltre conforme al sistema europeo, in quanto la maggior parte degli Stati paragonabili dell'Europa occidentale e segnatamente tutti gli Stati limitrofi della Svizzera conoscono parimenti un'indennità per intemperie essenzialmente limitata all'industria edile.

Infine, occorre aggiungere che questo modello restrittivo è stato approvato dalla maggioranza relativa degli enti interpellati nella procedura di consultazione.

114 Riperussioni sulle regioni di montagna e periferiche

La circostanza che il presente disegno di revisione – contrariamente a parecchie richieste fatte nella procedura di consultazione – si attenga in linea di massima al mantenimento dell'indennità per intemperie nel quadro dell'assicurazione contro la disoccupazione è senza dubbio soprattutto nell'interesse delle regioni in cui si verificano, con frequenza superiore alla media, perdite di lavoro per intemperie nell'industria edile, nell'economia forestale, ecc. Si tratta in particolare delle regioni di montagna con un inverno lungo.

Rispetto al disciplinamento vigente, segnatamente tre delle innovazioni proposte dovrebbero avere ripercussioni positive sulle regioni di montagna e periferiche.

- La riduzione dell'onere dei datori di lavoro relativo all'indennità per intemperie (dimezzamento del giorno d'attesa, art. 43 cpv. 3, e presa a carico di contributi dell'assicurazione sociale da parte dell'assicurazione, art. 48 cpv. 2) indurrà maggiormente il datore di lavoro a superare un'interruzione del lavoro presumibilmente di lunga durata, dovuta a intemperie, con l'indennità per intemperie invece che con licenziamenti provvisori. Questa innovazione eserciterà un influsso soprattutto sui cantieri situati a una certa altitudine, laddove in inverno si verificano regolarmente interruzioni del lavoro abbastanza lunghe. Soprattutto i lavoratori hanno interesse che, grazie all'indennità per intemperie, siano mantenuti i rapporti di lavoro anche durante l'interruzione del lavoro in inverno.
- In questa sede, va pure menzionata la disposizione che amplia le competenze nel campo dell'indennità per lavoro ridotto e giusta la quale il nostro Collegio può dichiarare computabili anche perdite di lavoro dovute a perdite di clienti causate da condizioni meteorologiche (art. 32 cpv. 3). Poiché in merito si tratta soprattutto di perdite straordinarie di lavoro dovute a mancanza di neve (cfr. i commenti dell'art. 32 cpv. 3 nella parte speciale) è chiaro che questa innovazione avrà importanza esclusivamente o quasi esclusivamente nella regione di montagna.
- Grazie alla più ampia disposizione in materia di competenza, secondo cui spetterà al nostro Collegio definire il concetto di fluttuazioni stagionali dell'occupazione (art. 33 cpv. 3), le perdite stagionali non computabili saranno meglio distinte da quelle computabili dovute all'economia. Perciò, anche questa nuova disposizione avrà ripercussioni positive soprattutto laddove si verificano regolarmente fluttuazioni stagionali dell'occupazione, vale a dire nella regione di montagna.

12 Risultati della procedura preliminare

121 Consultazioni peritali

Già nel 1984 avevamo promesso che la legge sull'assicurazione contro la disoccupazione, entrata in vigore nello stesso anno, dopo una breve fase di osservazione sarebbe stata esaminata quanto alla validità della sua esecuzione. Il 25 aprile 1985 abbiamo proceduto a una revisione parziale dell'ordinanza d'esecuzione del 31 agosto 1983 (OAD). In seguito, è risultato che una serie di altri problemi avrebbero potuto essere risolti in modo soddisfacente soltanto mediante una modificazione della legge. Inoltre, sono stati presentati parecchi interventi parlamentari che ne domandavano pure la revisione (cfr. n. 13).

Nel corso degli anni 1986 e 1987 la Commissione consultiva dell'assicurazione contro la disoccupazione e la Commissione di vigilanza del fondo di compensazione dell'assicurazione contro la disoccupazione hanno elaborato un proprio progetto di revisione, fondato sui tre seguenti principi:

- L'esecuzione della legge va semplificata. Si attengono a questo principio la maggior parte delle proposte di modifica nei settori dell'indennità di disoccupazione e dell'indennità per insolvenza.
- L'indennità per lavoro ridotto e l'indennità per intemperie vanno rivalutate. Una serie di proposte è intesa a ridurre l'onere dei datori di lavoro che domandano le indennità alla misura che il datore di lavoro medio è disposto e in grado di sopportare prima di procedere a licenziamenti.
- Il principio dell'ordinamento vigente dell'assicurazione contro la disoccupazione non va modificato. L'oggetto principale del progetto non è dunque l'estensione delle prestazioni. Non sono esclusi però singoli miglioramenti selettivi, come l'uniformazione dell'aliquota dell'indennità giornaliera all'80 per cento (finora 70% per i celibi) e facilitazioni nel settore dei provvedimenti preventivi.

122 **Procedura di consultazione**

Il progetto del Dipartimento è stato sottoposto per consultazione ai Cantoni, ai partiti, alle organizzazioni economiche e agli altri interessati dal 1° marzo al 30 giugno 1988.

La legittimità di una revisione non è stata messa in dubbio da nessuno degli interpellati, i quali, in maggioranza, hanno aderito anche agli obiettivi del progetto. Alcune organizzazioni di lavoratori e due partiti hanno considerato il progetto non equilibrato, rispettivamente unilateralmente orientato in funzione dei datori di lavoro e hanno proposto perciò una serie di altre modificazioni che dovrebbero avere ripercussioni favorevoli per i lavoratori. Obiezioni di natura fondamentale sono state espresse da parecchi interpellati relativamente alla concezione dell'indennità per intemperie.

La proposta di uniformare l'aliquota dell'indennità per assicurati celibi e coniugati all'80 per cento del guadagno assicurato è stata ampiamente accolta (AG, AR, BE, BL, BS, FR, GE, GL, JU, LU, NE, NW, OW, SH, SG, SO, TI, TG, UR, VD, VS, ZG; PDC, PSS, AdI, Pdl, PSU, Unione svizzera delle arti e mestieri, Federazione svizzera degli importatori e del commercio all'ingrosso, Lega svizzera dei contadini, Associazione svizzera dei banchieri, Unione sindacale svizzera, Federazione svizzera dei sindacati cristiani, Unione federativa del personale dell'amministrazione e imprese pubbliche, Federazione delle società svizzere degli impiegati, Unione svizzera dei sindacati liberi, Federazione dei sindacati cristiani del personale della Confederazione, delle amministrazioni pubbliche e delle aziende svizzere di trasporto e numerosi altri ambienti consultati. Si sono pronunciati contro la proposta in questione parecchi partiti (PRD, UDC, Partito liberale) nonché diverse associazioni padronali (Unione svizzera di commercio e d'industria, Unione centrale dei datori di lavoro svizzeri, Federazione dei sindacati padronali).

Una forte minoranza si esprime a favore del mantenimento proposto della regressione delle indennità giornaliere (art. 22 cpv. 3). Detta regressione è auspicata da AR, BL, GR, LU, SG, SZ, TG e ZH, dal PRD, dall'UDC, dall'Unione

svizzera di commercio e d'industria, dall'Unione centrale dei datori di lavoro svizzeri, dall'Unione svizzera delle arti e mestieri, dalla Lega svizzera dei contadini, dalla Federazione svizzera degli importatori e del commercio all'ingrosso, nonché dall'Associazione degli uffici svizzeri del lavoro e dalle casse malati. Il Canton Vaud, il Partito liberale, i sindacati padronali e l'Associazione svizzera dei banchieri ne propongono un'attenuazione, rispettivamente maggiori eccezioni. Per la soppressione della regressione si pronunciano: AG, AI, BE, BS, FR, GE, JU, NE, NW, OW, SO, SH, TI e VS, il PDC, il PSS, l'AdI, il PdL, il PSU, l'Unione sindacale svizzera, la Federazione svizzera dei sindacati cristiani, l'Unione federativa del personale delle amministrazioni e imprese pubbliche, la Federazione delle società svizzere degli impiegati, l'Unione svizzera dei sindacati liberi, la Federazione dei sindacati cristiani del personale della Confederazione, delle amministrazioni pubbliche e delle aziende svizzere di trasporto, la Federazione delle casse pubbliche di disoccupazione, la Federazione svizzera degli avvocati, gli ambienti ecclesiastici e altri interpellati.

Il progetto prevede di mantenere la graduazione del numero massimo delle indennità giornaliere (85, 170, risp. 250 giorni) in funzione della durata di contribuzione (6, 12 risp. 18 mesi). A questo disciplinamento aderiscono, eccettuato ZH, tutti i Cantoni, il PRD, l'UDC, il Partito liberale, le associazioni padronali, gli organi di esecuzione dell'assicurazione (casse pubbliche, uffici del lavoro), come pure altri interpellati. Una prima minoranza propone un'uniformazione del diritto al numero massimo d'indennità giornaliere (PSS, AdI, Pdl, Unione sindacale svizzera, Unione federativa del personale delle amministrazioni e imprese pubbliche, Federazione delle società svizzere degli impiegati, Federazione svizzera degli avvocati, gli ambienti ecclesiastici e altre cerchie consultate). Una seconda minoranza (PDC, Federazione svizzera dei sindacati cristiani, Federazione dei sindacati cristiani del personale della Confederazione delle amministrazioni pubbliche e delle aziende svizzere di trasporto), si pronuncia per una soluzione a due livelli. Il Canton Zurigo ne propone addirittura cinque.

Un gruppo costituito dal PSS, dall'Unione sindacale svizzera, dall'Unione federativa del personale delle amministrazioni e imprese pubbliche, dalla Federazione svizzera dei sindacati cristiani, dalla Federazione dei sindacati cristiani del personale della Confederazione, delle amministrazioni pubbliche e delle aziende svizzere di trasporto e da altri interpellati domanda di portare la durata massima d'indennizzo oltre il limite vigente di 250 giorni.

La maggior parte degli interpellati ritiene che, come prevede il progetto, i beneficiari di rendite AVS (non tenuti a versare contributi) non debbano, neppure in futuro, aver diritto all'indennità per lavoro ridotto e all'indennità per intemperie. In senso contrario si esprimono i Cantoni di BS e LU, il PSS, l'Unione sindacale svizzera, la Federazione delle società svizzere degli impiegati, l'Unione federativa del personale delle amministrazioni e imprese pubbliche, l'Associazione degli uffici svizzeri del lavoro e l'Associazione degli invalidi.

La maggioranza degli interpellati accoglie favorevolmente il dimezzamento del tempo d'attesa a carico del datore di lavoro (mezza giornata al mese). Alcuni Cantoni (AR, GL, LU, SH, SO, SZ, UR), l'Associazione dei banchieri e l'As-

socializzazione degli uffici svizzeri del lavoro sono invece favorevoli al mantenimento del termine di attesa di un giorno. Il Cantone dei Grigioni e la Federazione svizzera del turismo domandano perfino un prolungamento di questo termine, mentre i Cantoni di BE, JU, NE, NW e VS e la Federazione delle casse pubbliche di disoccupazione ne propongono la soppressione. Singoli interpellati propongono soluzioni più differenziate (VD, Partito liberale: soppressione del giorno d'attesa a decorrere dal 2° mese; BL: mantenimento dell'intero giorno d'attesa soltanto nel caso dell'indennità per intemperie).

La proposta secondo la quale l'assicurazione deve finanziare le quote pagate dal datore di lavoro per i contributi AVS durante il tempo di lavoro perduto (finora a carico del datore di lavoro) è accettata quasi all'unanimità. Due Cantoni (JU, VS) propongono una soluzione ancora più spinta: l'assicurazione dovrebbe prendere a carico anche i contributi dei lavoratori, rispettivamente i contributi del 2° pilastro.

Il progetto non propone modificazioni quanto alla concezione dell'indennità per intemperie. Questo punto è approvato da una maggioranza relativa degli interpellati (Cantoni di AG, AR, BL, BS, GE, JU, LU, NE, SH, SZ, TI, VD e ZH, PSS, Partito liberale e PSU, Unione centrale dei datori di lavoro svizzeri, Unione svizzera di commercio e d'industria, Unione svizzera delle arti e mestieri, sindacati padronali, Associazione svizzera dei banchieri, Unione sindacale svizzera, Federazione svizzera dei sindacati cristiani, Federazione dei sindacati cristiani del personale della Confederazione, delle amministrazioni pubbliche e delle aziende svizzere di trasporto, come pure altri interpellati, tra cui la Società svizzera degli impresari-costruttori). Una prima minoranza propone di ampliare il campo d'applicazione a tutti i settori economici che subiscono perdite di lavoro in seguito a condizioni meteorologiche, in ogni caso però ai settori economici del turismo. Ne fanno parte i Cantoni di BE, FR, GR e VS, l'AdI, la Lega svizzera dei contadini, la Federazione delle società svizzere degli impiegati e l'Unione svizzera dei sindacati liberi, come pure altri interpellati (tra cui l'Associazione dei comuni svizzeri, associazioni regionali delle regioni turistiche e le imprese funiviarie). I Cantoni di GE, OW, SH, SO e TG (seconda minoranza) propongono di rendere finanziariamente autonoma l'assicurazione; l'Unione svizzera delle arti e mestieri e l'Unione centrale dei datori di lavoro svizzeri, che aderiscono al progetto, propongono un esame più approfondito di tale questione. Una terza minoranza, costituita dai Cantoni di GL, NW, UR e ZG, dal PDC, dalla Federazione svizzera degli importatori e del commercio all'ingrosso nonché da note associazioni, come la Federazione svizzera del turismo, la Federazione svizzera dei caffettieri, degli osti e degli albergatori e la Società svizzera degli albergatori, domanda l'equiparazione del turismo e dell'industria edilizia, considerando accettabile sia un ampliamento del campo d'applicazione del disciplinamento attuale, sia un'automizzazione finanziaria dell'assicurazione contro le intemperie. Il Cantone di AI, il PRD e l'UDC domandano la semplice soppressione dell'indennità per intemperie.

La maggioranza degli ambienti consultati dà il suo appoggio alle altre modificazioni proposte.

13 Classificazione di interventi parlamentari

I postulati Vannay, Dirren I e II e Lauber domandano un riesame delle franchigie a carico del datore di lavoro relative all'indennità per intemperie e, in parte, all'indennità per lavoro ridotto. Se ne è tenuto conto con le modificazioni proposte negli articoli 32 capoverso 2, 39 capoverso 2, 43 capoverso 3 e 48 capoverso 2.

Il postulato Carobbio auspica una modificazione della legge nel senso che i beneficiari di rendite AVS possano riscuotere le indennità per lavoro ridotto. In merito obiettiamo che i beneficiari di rendite AVS sono dispensati dall'obbligo di versare i contributi all'assicurazione contro la disoccupazione (art. 2 cpv. 2 lett. c). Siccome proprio grazie alla rendita AVS queste persone dipendono meno dei loro colleghi più giovani da un reddito del lavoro integrale, consideriamo che non sia giustificato derogare al principio che abbina l'obbligo di versare i contributi al diritto alle prestazioni. Contro un'estensione siffatta si può inoltre obiettare che, come mostra l'esperienza, nel caso di beneficiari di rendite che spesso si dedicano soltanto a un'occupazione parziale, in pratica è estremamente difficile distinguere tra lavoro ridotto e riduzione volontaria del tempo di lavoro.

Il postulato Aliesch persegue due obiettivi che vanno trattati separatamente in questa sede. In primo luogo, esso domanda che l'indennità per lavoro ridotto venga pagata anche in settori economici con fluttuazioni stagionali dell'occupazione. In merito, il progetto si attiene al principio dell'esclusione dei rischi stagionali dalla copertura assicurativa; offre però una soluzione per perdite di lavoro eccezionali appunto non spiegabili con l'usuale andamento stagionale (art. 32 cpv. 3). In secondo luogo, il postulato chiede di istituire un'indennità per intemperie separata, finanziata con premi speciali dei settori economici interessati. Questo secondo obiettivo non può essere accolto per i motivi esposti nel numero 113.3.

I postulati Rechsteiner e Leuenberger-Soletta domandano diverse modificazioni della concezione dell'indennità per insolvenza. Condividiamo in linea di massima l'opinione degli autori e proponiamo per conseguenza di correggere l'articolo 51 lettera b e l'articolo 52 capoverso 1 (cfr. l'esposizione più dettagliata nella parte speciale).

Dando seguito al postulato Jelmini, che propone di promuovere in modo più generoso i provvedimenti intesi a lottare contro la disoccupazione di lunga durata, proponiamo di elevare il tasso di sovvenzione per i provvedimenti di perfezionamento professionale (art. 63 cpv. 1).

Infine, il postulato Etique domanda un potenziamento delle prestazioni d'avviamento professionale ai disoccupati difficili da collocare, nel senso che l'assicurazione dovrebbe pagare, al posto del datore di lavoro, i contributi obbligatori delle assicurazioni sociali (quota del datore di lavoro) sui salari corrisposti durante il periodo d'avviamento. Questo rimborso di premi comporterebbe tuttavia una mole importante di compiti amministrativi supplementari per le casse d'assicurazione, le quali dovrebbero tener conto dei diversi tassi di contribuzione dei vari assicuratori. Il postulato vorrebbe infine rendere più attraenti gli

assegni d'avviamento. Il nostro progetto persegue esattamente lo stesso obiettivo proponendo di raddoppiare la durata delle prestazioni in casi eccezionali (art. 66 cpv. 2 e 3).

2 Parte speciale **Commento delle singole disposizioni**

21 Indennità di disoccupazione

Art. 10 cpv. 2^{bis}

La delimitazione tra disoccupazione parziale (per es. caso del lavoratore parzialmente occupato che cerca un'occupazione a tempo pieno) e lavoro ridotto (cfr. art. 31 ss della legge) viene basata su una definizione chiara, impedendo così l'elusione delle prescrizioni sull'indennità per lavoro ridotto (p. es. obbligo del datore di lavoro di prendere a carico il periodo d'attesa).

Art. 11 cpv. 4

L'attuale disciplinamento costringe l'assicurato a prendere, appena sopravviene la disoccupazione, i giorni di vacanza a cui aveva ancora diritto alla cessazione dell'ultimo rapporto di lavoro, donde, tra l'altro, difficoltà qualora l'interessato abbia già preso disposizioni per una data ulteriore (per es. a copertura della quota pro rata delle vacanze aziendali presso un futuro datore di lavoro o prenotazioni irreversibili di vacanze).

Costituisce un'innovazione il fatto che l'inizio delle prestazioni non sarà più differito da un saldo di giorni di vacanza alla cessazione del rapporto di lavoro.

Per evitare un doppio indennizzo, va conferita al nostro Collegio la competenza di emanare disciplinamenti speciali per casi particolari. Si tratta anzitutto di lavoratori che hanno diritto a vacanze di una durata superiore alle 4-5 settimane all'anno previste dal Codice delle obbligazioni (per es. gli insegnanti).

La commissione consultiva aveva esaminato anche un modello alternativo che prevedeva in linea di massima la presa in considerazione del diritto alle vacanze, salvo in casi eccezionali. Questa variante non eliminerebbe però i difetti del disciplinamento attuale; anzi, occasionerebbe controlli supplementari. Per il resto, il disciplinamento proposto ha dato buoni risultati durante l'ordinamento transitorio (1977-1983).

Art. 22 cpv. 1

La differenziazione delle aliquote dell'indennità giornaliera (80% del guadagno assicurato per le persone coniugate e per quelle loro equiparate, 70% per le altre) è considerata discriminatoria da ampie cerchie, tanto più che dell'obbligo di mantenimento dei figli si tiene già conto con il supplemento equivalente all'importo degli assegni per i figli, che il disoccupato non riceve più. La modificazione proposta introdurrebbe anche un adeguamento dell'indennità di disoccupazione alle prestazioni nel caso di lavoro ridotto che attualmente, in modo uniforme, ammontano già all'80 per cento della perdita di salario. Questo tasso uniforme costituisce la regola, quasi senza eccezioni, anche nel settore dell'as-

sicurazione contro le malattie e gli infortuni, in virtù di contratti collettivi di lavoro o di disciplinamenti legali.

Nelle discussioni peritali, una minoranza si è dichiarata contraria all'aumento dell'aliquota dell'indennità giornaliera per lavoratori celibi temendo che esso avrebbe comportato, da parte di questi assicurati, una riduzione degli sforzi di cercare lavoro.

Art. 22 cpv. 4

Contrariamente alla debole maggioranza degli enti consultati, occorre attenersi al principio della regressione dell'indennità giornaliera. In effetti, la riduzione graduale dell'indennità promuove l'accettazione di lavoro e facilita segnatamente il collocamento in quanto riduce il limite finanziario a partire dal quale un lavoro è ritenuto adeguato. Dal punto di vista del collocamento, non si può rinunciare a questo strumento che tuttavia soggiace a determinate limitazioni sociopolitiche. Gli oppositori fanno soprattutto valere che spesso la riduzione dell'indennità non consegue il suo scopo perché colpisce i padri di famiglia della classe di età media. Proponiamo di tener conto di questa obiezione, in parte giustificata, abbassando da 55 a 45 anni il limite d'età a partire dal quale la riduzione cessa. Parallelamente alle norme d'eccezione vigenti (soppressione della riduzione dell'indennità giornaliera al disotto di un determinato importo, come pure nostra competenza di sopprimere temporaneamente la riduzione nel caso di disoccupazione persistente e rilevante, cpv. 4 e 5), questa facilitazione farà sì che la regressione concernerà soltanto i lavoratori giovani che ricevono un'indennità giornaliera superiore alla media e che rimangono disoccupati per più di 17 settimane con un mercato del lavoro equilibrato.

Art. 23 cpv. 4

La formula consistente nel calcolare il guadagno assicurato secondo i contributi pagati dall'assicurato durante il termine quadro non ha dato buoni risultati. In particolare, questo disciplinamento complicato esige molto lavoro amministrativo da parte delle casse e dei datori di lavoro (numerosi informazioni domandate ai datori di lavoro, ritardi, frequenti fonti di errore). Lo scopo della disposizione era di impedire che il calcolo dell'indennità giornaliera si basasse su un guadagno casualmente elevato, immediatamente anteriore all'inizio della disoccupazione. Si può tener conto altrettanto bene di questo fondato obiettivo riformulando in modo adeguato le disposizioni dell'ordinanza relative al periodo di calcolo per il guadagno assicurato.

Art. 24 e 25

La legge vigente causa grandi difficoltà nella determinazione dell'indennità in caso di disoccupazione parziale. Vi è in particolare una coesistenza di parecchi modi di calcolo, parzialmente contraddittori, per la presa in considerazione di guadagni ottenuti da un disoccupato durante il periodo di disoccupazione. Il disciplinamento proposto rinuncia alle distinzioni vigenti, complicate dal punto di vista amministrativo e in alcuni casi ingiuste, tra lavoro sostitutivo, guadagno intermedio e guadagno derivante da un'occupazione a tempo parziale e riunisce quindi la totalità dei guadagni ottenuti durante il periodo di controllo

sotto la denominazione di «guadagno intermedio», disciplinandoli in modo uniforme. Il nuovo ordinamento rafforza lo stimolo ad accettare occasioni di guadagno intermedio escludendo, come finora, indennità eccessive.

Concretamente, la nuova versione significa che l'assicurato che ottiene un qualsivoglia guadagno intermedio ha diritto a un'indennità pari all'80 per cento della perdita subita durante un periodo di controllo, calcolata unicamente in funzione della perdita di guadagno, indipendentemente dalla durata della perdita di lavoro.

Per gli assicurati, il nuovo disciplinamento è nell'insieme almeno equivalente a quello vecchio.

Art. 29 cpv. 2, secondo e terzo periodo (nuovi)

L'estensione proposta ha per scopo di procurare alle casse il margine di valutazione necessario per il ricupero delle pretese di salario e d'indennità presso il datore di lavoro, cedute dall'assicurato, affinché possano agire in conformità con i principi di proporzionalità e di sana gestione.

Secondo il tenore della disposizione attualmente in vigore, la rinuncia a far valere pretese manifestamente infondate necessita dell'approvazione dell'autorità cantonale competente. Come l'esperienza insegna, questa autorità, che si occupa anzitutto di questioni di mercato del lavoro in rapporto con l'esecuzione dell'assicurazione disoccupazione, non è quasi in grado di pronunciarsi sull'opportunità di una rinuncia a far valere pretese siffatte. L'UFIAML, per contro, in qualità di autorità di vigilanza, può assumere questo compito. Esiste un disciplinamento analogo per l'indennità di insolvenza, a proposito della quale l'UFIAML può autorizzare la cassa a rinunciare a far valere crediti di salario all'estero (art. 54 cpv. 2 LAD in rapporto con l'art. 80 OAD).

Nella procedura di consultazione, il trasferimento del potere decisionale dalle amministrazioni cantonali all'UFIAML non è stato contestato neppure dall'Associazione degli uffici cantonali del lavoro.

22 Indennità per lavoro ridotto

Art. 31 cpv. 1 lett. a

Il testo di legge in vigore subordina il diritto all'indennità per lavoro ridotto alla condizione che «il lavoratore sia soggetto all'obbligo di contribuzione all'assicurazione contro la disoccupazione». L'innovazione consiste nel fatto che è dichiarato determinante l'obbligo di contribuzione del singolo lavoratore colpito dalla riduzione del lavoro.

Si conferisce così una base legale alla prassi attuale, avallata dalla giurisprudenza, secondo la quale i lavoratori che non sono tenuti a versare contributi (per es. i beneficiari di rendite AVS) non possono desumere alcuna pretesa assicurativa dall'obbligo del loro datore di lavoro di versare i contributi per altri impiegati.

Ai lavoratori che non hanno ancora compiuto i 18 anni e non sono quindi assoggettati all'obbligo di versare contributi viene espressamente riconosciuto il

diritto all'indennità. L'indennità per lavoro ridotto sarà qui eguagliata agli altri generi di prestazioni (cfr. art. 8 cpv. 1 lett. d e art. 13 cpv. 2 lett. a LAD concernenti l'indennità di disoccupazione come pure l'art. 51 LAD in rapporto con l'art. 73 OAD per quanto concerne l'indennità per insolvenza). Per contro, il lavoro ridotto degli apprendisti continuerà a non essere indennizzato (art. 33 cpv. 1 lett. e), poiché il contratto di tirocinio include un diritto dell'apprendista ad essere occupato e non ammette quindi una riduzione del lavoro.

Art. 31 cpv. 2

Il diritto vigente parte dal principio di un orario di lavoro fisso per definire la perdita di lavoro, la quale, a sua volta, è un criterio determinante per fissare l'ammontare dell'indennità. Nel caso di orario di lavoro flessibile, le prescrizioni attuali non permettono di determinare se vi sia perdita di lavoro. Per garantire che il lavoro ridotto consegua il suo scopo anche nelle aziende a orario flessibile, è necessario emanare disposizioni speciali. Considerata l'evoluzione non ancora conclusa in questo campo, non è ancora possibile proporre un disciplinamento dettagliato sul piano legislativo. Conviene piuttosto adottare una norma di competenza, come già si è fatto per i lavoratori a domicilio. Risulta già dal principio costituzionale della parità di trattamento che l'Esecutivo può scostarsi dal disciplinamento generale soltanto laddove richiesto dai casi particolari; la precisazione figurante nella legge attuale può essere dunque soppressa in quanto superflua.

In particolare, nelle disposizioni dell'ordinanza occorrerà provvedere affinché nessun rischio a carico del datore di lavoro nei sistemi di orario di lavoro tradizionali possa essere scaricato sull'assicurazione. Inoltre, converrà esaminare se in questi casi occorra rinunciare al periodo di conteggio mensile. In caso affermativo risulterebbero necessarie disposizioni particolari per il calcolo della perdita minima (art. 32 cpv. 1 lett. b) e della durata massima dell'indennità (art. 35 cpv. 1).

Art. 32 cpv. 2

La riduzione dell'onere del datore di lavoro a proposito dell'indennità per lavoro ridotto e dell'indennità per intemperie costituisce uno dei punti cruciali della presente revisione della legge.

Questo onere deve restare tangibile, onde evitare che il lavoro ridotto divenga un'alternativa meno costosa dell'esecuzione delle riforme strutturali indispensabili. Bisogna però anche fare in modo ch'esso non sia troppo gravoso poiché dissuaderebbe il datore di lavoro dal far uso di questo strumento così importante per la politica del mercato del lavoro e rischierebbe di indurlo a procedere a licenziamenti. Come è stato mostrato nel n. 112, l'onere attuale porta a evoluzioni indesiderabili sul piano del mercato del lavoro e deve essere quindi considerato troppo gravoso.

Il disciplinamento derogatorio ancora in vigore per i casi di rigore (secondo periodo del testo attuale) è risultato poco felice poiché l'amministrazione non è in grado, senza complicazioni eccessive, di valutare se l'esistenza di un'azienda sia o no minacciata dall'onere del giorno di attesa. Dimezzando questo termine

il disciplinamento derogatorio diviene superfluo (a proposito dell'onere del datore di lavoro si veda anche l'art. 39 cpv. 2).

Nelle deliberazioni peritali si era proposta una variante consistente nel sopprimere completamente il giorno d'attesa e nel rinunciare in compenso al rimborso dei premi delle assicurazioni sociali pagati dai datori di lavoro per le ore di lavoro perdute (art. 39 cpv. 2). La maggioranza considerò tuttavia indispensabile la mezza giornata di attesa. Per ragioni di organico e per considerazioni politiche, l'amministrazione non può effettuare un esame approfondito che permetta di stabilire se un'azienda debba, dal punto di vista dell'economia aziendale, introdurre il lavoro ridotto. Il tempo d'attesa assume allora la funzione di una determinata soglia che impedisce al datore di lavoro di ricorrere al lavoro ridotto prima di aver esaurito altre possibilità, segnatamente per giorni perduti isolati.

Art. 32 cpv. 3

Secondo il diritto in vigore, gli impiegati della branca del turismo invernale non hanno diritto all'indennità in caso di chiusure temporanee delle aziende per mancanza di neve. Nel quadro dell'indennità per intemperie, le domande d'indennizzo relative a tali perdite di lavoro dovevano essere rifiutate poiché non immediatamente riconducibili alle condizioni meteorologiche (le condizioni meteorologiche non impediscono l'esecuzione di un lavoro in quanto tale, ma influiscono già in precedenza, nel senso che i servizi offerti non sono domandati). Neppure un'indennità per lavoro ridotto era finora possibile poiché la chiusura temporanea di queste aziende a causa di mancanza di neve era considerata abituale nell'azienda e nella branca, donde l'esclusione della computabilità della perdita di lavoro giusta l'articolo 33 capoverso 1 lettera b LAD. Le esperienze degli ultimi inverni hanno tuttavia mostrato che questo disciplinamento può comportare gravi casi di rigore per i quali una soluzione deve essere trovata.

Il nuovo disciplinamento poggia sull'idea che basterebbe fissare un termine d'attesa sufficientemente lungo per impedire la copertura di rischi aziendali abituali (invece di escludere completamente l'indennizzo). Per questa ragione, la delega di competenza al nostro Collegio dovrebbe pure conferirci il potere di fissare un termine d'attesa speciale. In conclusione, si auspica un disciplinamento dei casi di rigore secondo il quale le interruzioni del lavoro causate da perdite di clientela dovute alle condizioni meteorologiche sia eccezionalmente a carico dell'assicurazione se di ampiezza e di durata straordinarie, vale a dire quando non possano essere imputate al rischio aziendale abituale, già considerato nel calcolo dei prezzi. L'ordinanza potrebbe per esempio prevedere un indennizzo in caso di sospensione completa del servizio alla clientela e di perdita di lavoro per almeno due settimane consecutive. In merito, sarebbero evidentemente presi in considerazione come termini d'attesa soltanto i giorni persi durante i quali esisteva il rapporto di lavoro in questione e per i quali il datore di lavoro ha sopportato il rischio aziendale abituale. Ben inteso, non saranno indennizzate le perdite di lavoro subite fuori della stagione propriamente detta, vale a dire fuori di un periodo stagionale per il quale può essere provato che l'azienda è abitualmente in esercizio (cfr. l'art. 33 cpv. 1 lett. b ed il suo nuovo cpv. 3).

La prevista innovazione dovrebbe soprattutto giovare alle scuole di sci, alle aziende di scivole e di funivie e ai ristoranti di montagna.

Art. 33 cpv. 3

In pratica, capita che perdite di lavoro non siano dovute esclusivamente a fluttuazioni stagionali, ma anche a influenze congiunturali. Il nostro Collegio deve dunque venir abilitato a stabilire i criteri tecnici che permettano di delimitare le influenze stagionali.

Sul piano materiale è concepibile un disciplinamento secondo il quale una perdita di lavoro è considerata stagionale se non supera essenzialmente quelle subite durante la stagione corrispondente degli anni precedenti (per es. la media dei cinque ultimi anni).

Art. 34 cpv. 2, secondo periodo

La sola novità è l'inclusione delle indennità di vacanze nel calcolo del guadagno assicurato. Si tratta di ancorare alla legge la giurisprudenza del Tribunale federale delle assicurazioni.

Art. 35 cpv. 1

Questa modificazione facilita la registrazione dei dati concernenti l'indennità per lavoro ridotto nel sistema d'informazione dell'assicurazione contro la disoccupazione (SIAD). Non ha alcuna ripercussione sull'ammontare o la durata dell'indennizzo.

Art. 37 lett. b e c

La lettera b deve essere adattata, sul piano redazionale, alla modificazione dell'articolo 32 capoverso 2.

La modificazione della lettera c significa che il datore di lavoro pagherà pure i premi dell'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni per il tempo di lavoro perso. L'eccezione per i premi dell'assicurazione infortuni finora prevista dalla legge ha comportato, sia per i datori di lavoro, sia per gli assicuratori, complicazioni amministrative ben più considerevoli della modesta economia di premi conseguita.

L'aggiunta «... nella misura in cui non sia convenuto altrimenti» permette di stabilire un legame con l'articolo 91 capoverso 2 della legge sull'assicurazione contro gli infortuni. Gli accordi derogatori a favore del lavoratore per quanto concerne la ripartizione dei premi dell'assicurazione contro gli infortuni dovrebbero continuare a essere validi anche durante il periodo d'indennizzo del lavoro ridotto.

Art. 39 cpv. 2

Considerazioni generali relative alla questione dell'alleviamento dell'onere del datore di lavoro sono state espone nelle osservazioni concernenti l'articolo 32 capoverso 2.

Fintantoché dura il lavoro ridotto, il datore di lavoro è tenuto, in virtù dell'articolo 37 lettera c LAD, a pagare interamente i premi alle assicurazioni sociali,

previsti dalle disposizioni legali e contrattuali, come se la durata del lavoro fosse normale. Detti premi gli saranno d'ora in poi parzialmente rimborsati dall'assicurazione disoccupazione (AVS/AI/IPG/AD). Per contro, le quote dei premi concernenti la previdenza professionale, l'assicurazione contro gli infortuni e le assicurazioni contrattuali «indennità giornaliera malattia» continueranno ad essere a suo carico.

Grazie alla limitazione ai premi riscossi dalle casse di compensazione AVS, uguali per tutti i lavoratori, sarà possibile realizzare questo cambiamento senza occasionare complicazioni amministrative supplementari degne di rilievo.

Art. 41 cpv. 1

In caso di interruzioni del lavoro relativamente brevi, l'onere amministrativo causato dai provvedimenti di controllo intesi ad accertare eventuali sforzi personali del lavoratore per trovare un'occupazione provvisoria sarebbe sproporzionato. L'esperienza mostra che i datori di lavoro potenziali manifestano poco interesse a impiegare persone che, a breve termine, dovranno di nuovo mettersi a disposizione del datore di lavoro originale. Inoltre, anche dal punto di vista sociopolitico il collocamento di persone totalmente disoccupate ha la priorità su quello dei disoccupati parziali.

Per le ragioni suesposte, il limite previsto dalla legge, al di sotto del quale il lavoratore non è tenuto a fornire la prova della ricerca di un'occupazione provvisoria, deve essere portato da una settimana a un mese.

23 Indennità per intemperie

Art. 42 cpv. 1 lett. a

Come per l'indennità in caso di lavoro ridotto (art. 31 cpv. 1 lett. a) si precisa che il lavoratore interessato ha diritto all'indennità per intemperie a condizione che sia egli stesso sottoposto all'obbligo di pagare i contributi. Inoltre, i lavoratori di età inferiore ai 18 anni saranno equiparati ai lavoratori assoggettati ai contributi, regolando così uniformemente la questione per tutti i generi di prestazioni.

La disposizione concorda nel tenore con il proposto articolo 31 capoverso 1 lettera a, cosicché si può rimandare alle spiegazioni date in merito a quest'ultimo articolo.

Art. 42 cpv. 2 (nessuna modificazione)

Questa disposizione ha una grande importanza nel quadro dell'indennità per intemperie. Essa costituisce – con gli articoli 43 e 43a che definiscono la perdita di lavoro computabile – la base legale che permette di determinare il caso assicurativo indennizzabile.

In quasi tutte le branche d'attività sono concepibili perdite di lavoro causate parzialmente da condizioni meteorologiche o climatiche. Non è però compito dell'assicurazione intervenire ogni volta che circostanze del genere sono cause di perdite siffatte. Per questa ragione, riteniamo che occorra mantenere,

come strumenti indispensabili per delimitare il diritto all'indennità, da una parte il principio del *numerus clausus* delle branche aventi diritto e d'altra parte una definizione restrittiva della computabilità di questo genere di perdite. Non abbiamo quindi tenuto conto del desiderio, espresso da diversi ambienti consultati, di sopprimere la lista delle branche. Se, da una parte, si deve senz'altro ammettere che la scelta di determinate branche può a volte sembrare arbitraria, dall'altra si deve anche considerare che, vista la molteplicità delle situazioni e condizioni effettive, è praticamente impossibile formulare criteri astratti per delimitare in modo soddisfacente le perdite di lavoro che danno diritto a un'indennità.

Occorrerà come in passato esaminare sul piano dell'ordinanza quali siano le branche d'attività che devono essere sottoposte al disciplinamento concernente le intemperie. Mantenendo una delega di competenza al nostro Collegio, si sottolinea quanto sia importante che l'Esecutivo continui a disporre qui di un determinato potere di valutazione politica. In questo contesto, la lista attuale (art. 65 OAD) può, per l'essenziale, essere mantenuta. Tenuto conto dell'esplicita esclusione della copertura dei rischi inerenti alla clientela (art. 43 e 43a), si può tuttavia dubitare che le perdite di lavoro nella branca dei trasporti edili adempiano ancora le condizioni necessarie per l'indennizzo.

Art. 43 cpv. 1

La nuova redazione di questo capoverso apporta molte innovazioni.

La lettera a è modificata nel senso che la perdita sarà computabile soltanto se causata esclusivamente da intemperie.

La lettera b definisce i generi di influenze delle condizioni meteorologiche suscettibili di implicare la presa in considerazione della perdita di lavoro, ma ne precisa pure l'intensità. Da un confronto con il testo della lettera a del nuovo articolo 43a risulta chiaramente che le condizioni meteorologiche devono concernere la sfera dell'esecuzione del lavoro; le perdite dovute alla diminuzione della domanda a causa delle condizioni meteorologiche (mancanza di clientela) non saranno invece indennizzate. (Questi casi potrebbero tuttavia venir eventualmente coperti secondo le prescrizioni relative all'indennità per lavoro ridotto).

Oltre ai casi in cui il lavoratore è direttamente esposto alle intemperie e non può quindi lavorare (cfr. art. 65 cpv. 2 OAD) il nuovo tenore riconosce espressamente l'impossibilità tecnica di continuare il lavoro (per es. impossibilità di lavorare certi materiali a bassa temperatura) in corrispondenza con la giurisprudenza e la prassi amministrativa. In terzo luogo, saranno indennizzati i casi in cui l'esecuzione del lavoro sarebbe a dire il vero possibile, ma necessiterebbe di provvedimenti insostenibili sul piano economico, come per esempio nei cantieri di montagna che devono essere chiusi durante l'inverno. In effetti, anche se fosse possibile continuare i lavori durante singoli giorni di bel tempo, non sarebbe economicamente sostenibile procedere a una costosa installazione di infrastrutture proprio in un periodo in cui nuove intemperie potrebbero costringere a una nuova interruzione dei lavori. Le autorità cantonali dovranno tuttavia applicare un criterio rigoroso quando si tratterà di esaminare l'insoste-

nibilità economica di una ripresa del lavoro. In merito, il concetto di insostenibilità economica non significa che si debba lavorare soltanto quando la redditività è garantita. La prassi dovrà determinare in quali circostanze concrete si possa pretendere dal datore di lavoro provvedimenti come l'isolazione di finestre, la copertura del luogo di lavoro e di quello di deposito del materiale, lo sgombrò della neve, ecc.

La lettera c va letta nel contesto del nuovo ordinamento dell'obbligo di annunciare i casi di interruzione del lavoro dovuti ad intemperie. Il genere e la frequenza degli annunci saranno precisati in via d'ordinanza (cfr. art. 45). Per contro, nella legge importa fissare la natura giuridica dell'annuncio in quanto condizione formale del diritto all'indennità.

La condizione sinora prevista (cpv. 1 lett. b) secondo cui una perdita di lavoro deve, per dar diritto a indennizzo, colpire almeno un terzo dei lavoratori occupati sul cantiere va soppressa. In effetti, questa prescrizione si è rivelata quasi completamente insoddisfacente poiché non è ragionevolmente possibile vietare a un datore di lavoro di spostare i suoi lavoratori da un cantiere all'altro qualora tale provvedimento sia giustificato dalle necessità dell'organizzazione del lavoro o per limitare i danni. Il datore di lavoro ha così la possibilità di ripartire la mano d'opera sui diversi cantieri in modo tale da adempiere, senza difficoltà la condizione del «terzo». Per contro, la prescrizione del capoverso 2 secondo la quale vengono indennizzate soltanto le mezze giornate e le giornate intere costituisce un provvedimento molto efficace per por freno all'indennizzo delle perdite di insignificante entità e va quindi mantenuta.

Art. 43 cpv. 3

La nuova formulazione corrisponde alla modificazione dell'articolo 32 capoverso 2 (vedi relativi commenti). Già nei gruppi peritali predominava l'idea che il disciplinamento del termine di attesa dovesse concordare per i due generi di prestazioni (lavoro ridotto e indennità per intemperie). Siccome per le due indennità si prevede - innovando - la stessa durata massima (cfr. art. 44), occorre fare in modo che la concezione delle due istituzioni diverga soltanto quando stati di fatto fondamentali l'esigano, ciò che non è però il caso in questo contesto.

Art. 43 cpv. 5

L'innovazione consiste unicamente nel fatto che questa disposizione figurerà, immutata, nell'articolo 43a lettera c.

Art. 43a

La soluzione di dedicare un articolo specifico alle perdite che non danno diritto all'indennità per lavoro ridotto è stata totalmente soddisfacente sul piano dell'esecuzione della legge. Il disegno di revisione riprende dunque questa tecnica legislativa anche per l'indennità per intemperie. In tal modo la legge sarà più chiara e più facilmente consultabile.

La lettera a esclude dall'indennità le perdite di lavoro provocate indirettamente dalle intemperie. Le perdite che non ostacolano il processo di lavoro in quanto

tale bensì la domanda rientrano, dal punto di vista sistematico, nel campo del lavoro ridotto e possono venir indennizzate nella misura in cui non corrispondano ai casi d'esclusione previsti dalla legge (p. es. carattere puramente stagionale).

La lettera b riprende il disciplinamento in vigore, secondo il quale i lavoratori occupati esclusivamente nella viticoltura, nella coltivazione delle piante, nella frutticoltura e nell'orticoltura possono essere indennizzati se gli usuali lavori stagionali non possono essere eseguiti a causa di siccità o di umidità straordinarie (art. 65 cpv. 3 OAD). Conviene però precisare che le fluttuazioni dell'impiego usuali nell'agricoltura e dovute al cambiamento delle stagioni non possono dar diritto a prestazioni.

La lettera c corrisponde all'articolo 43 capoverso 5 della legge in vigore.

La lettera d recepisce l'attuale giurisprudenza. Inoltre, l'esclusione dei lavoratori temporanei corrisponde al disciplinamento applicabile al lavoro ridotto (art. 3 cpv. 1 lett. e).

Art. 44

Secondo il disciplinamento attuale, il versamento dell'indennità per intemperie non è limitato nel tempo. Ne consegue che devono essere indennizzate anche le perdite di breve durata, subite in estate, che fanno manifestamente parte dei rischi abituali del datore di lavoro. A differenza dell'indennità per intemperie invernali, che serve frequentemente a mantenere impieghi e, per conseguenza, riduce la disoccupazione stagionale, l'indennità per intemperie estive non ha una ripercussione importante sul mantenimento di posti di lavoro poiché, in caso d'interruzione di breve durata, il datore di lavoro tiene di massima il proprio personale ed è disposto a pagare i salari in virtù dell'articolo 324 CO, senza dover esserne specialmente stimolato da un'assicurazione sociale. Orbene, in casi siffatti l'indennità per intemperie costituisce una prestazione al datore di lavoro non giustificata dallo scopo dell'assicurazione.

Per questa ragione abbiamo esaminato se il versamento dell'indennità dovesse essere limitato alla stagione invernale, come avviene per esempio nella Repubblica federale di Germania (Arbeitsförderungsgesetz del 25 giugno 1969, §§ 74 ss). Per la Svizzera non è però possibile adottare tale soluzione visto che il decorso stagionale è diverso per ogni versante alpino. Lo stesso obiettivo può essere conseguito in modo altrettanto efficace limitando il numero massimo di periodi di conteggio mensili. In questo ordine di idee, il disegno prevede che il datore di lavoro può, in un periodo di due anni, riscuotere l'indennità per intemperie durante 12 periodi di conteggio al massimo. Siffatta limitazione induce a fare uso parsimonioso di questo diritto poiché ogni indennità riscossa durante un periodo di conteggio, per quanto minima, esaurisce l'intero periodo.

Essa avvicina per altro la struttura dell'indennità per intemperie a quella dell'indennità per lavoro ridotto, nel senso che smantellerà il privilegio delle branche d'attività che hanno diritto all'indennità per intemperie.

Per evitare un indennizzo continuo durante un lungo periodo, per esempio in caso di alternanza dell'indennità per intemperie e dell'indennità per lavoro ridotto, le somme versate per i due tipi di prestazione saranno addizionate per calcolare il numero massimo di indennità.

Art. 45 cpv. 1 a 3

Secondo l'opinione unanime degli organi d'esecuzione (compresi i datori di lavoro), la procedura vigente in materia di annunci d'interruzione del lavoro a causa d'intemperie non ha dato buoni risultati. La mole di lavoro che ne risulta durante i mesi invernali è talmente grande che i servizi competenti non hanno quasi più tempo per esaminare seriamente gli annunci che ricevono, sicché lo scopo voluto con l'introduzione dell'obbligo di annuncio non ha potuto essere conseguito.

Il disciplinamento attuale deve essere dunque sostituito da una forma meno laboriosa, segnatamente imperniata su una minor frequenza degli annunci in caso d'interruzioni di lunga durata. Le deliberazioni peritali hanno mostrato che ci si potrebbe accontentare di un annuncio mensile. Inoltre, sarebbe pensabile di differire il momento dell'annuncio (secondo il diritto in vigore il datore di lavoro è tenuto a comunicare immediatamente l'interruzione del lavoro); l'ufficio competente potrà poi esaminare la fondatezza delle interruzioni in base a osservazioni meteorologiche. Il carattere preponderantemente tecnico della materia sembra tuttavia giustificare, come per le prescrizioni di controllo, un ordinamento dettagliato a livello di ordinanza.

Art. 48 cpv. 2

Si tratta in merito di un complemento all'indennità per intemperie, uguale a quello previsto nell'articolo 39 capoverso 2 per l'indennità per lavoro ridotto (vedi le relative spiegazioni e quelle concernenti l'art. 43 cpv. 3).

24 Indennità per insolvenza

Art. 51 lett. b

Dato che la dichiarazione di fallimento è una condizione da cui dipende il diritto all'indennità per insolvenza, non è possibile attualmente coprire le perdite di salario qualora né l'assicurato, né un creditore terzo sia disposto a anticipare le spese di cui all'articolo 169 capoverso 2 della legge federale sull'esecuzione e il fallimento, poiché non si può sempre sapere se questi costi potranno essere recuperati. Nell'ottica della LAD non vi è motivo di trattare questo caso di insolvenza evidente del datore di lavoro diversamente da quello in cui il fallimento è effettivamente dichiarato.

La nuova disposizione costituisce nello stesso tempo una base legale che consente agli uffici d'esecuzione e fallimento di informare gli organi dell'assicurazione disoccupazione.

Art. 52 cpv. 1, terzo periodo

Grazie a questa nuova disposizione sarà possibile colmare una lacuna per quanto concerne la copertura nel campo dell'indennità per insolvenza. In effetti, secondo la versione attuale dell'articolo 52 capoverso 1, solo i tre ultimi mesi di salario prima della dichiarazione del fallimento, risp. della domanda di pignoramento, sono coperti dall'indennità per insolvenza.

Se la dichiarazione di fallimento (o la procedura di pignoramento) è ritardata, segnatamente in seguito a manovre dilatorie del debitore (per es. un'opposizione infondata), può capitare che, a causa della scadenza del termine legale, i crediti salariali non possano più essere indennizzati, totalmente o in parte.

Per meglio tener conto delle realtà della procedura di esecuzione si prevede di «congelare» il termine di 3 mesi fintantoché dura una procedura sulla quale l'assicurato non può esercitare alcun influsso. Ci si riferisce qui sia alla procedura di esecuzione vera e propria, sia ai procedimenti giudiziari (per es. procedura giudiziaria ordinaria, rigetto dell'opposizione o azione di disconoscimento di debiti).

Art. 58

Già l'attuale articolo 58 dispone che le norme relative all'indennità per insolvenza sono applicate anche nel caso di perdite di salario in relazione con un concordato.

Finora regnava una certa insicurezza giuridica quanto a sapere se i 3 mesi da indennizzare dovessero essere calcolati a partire dalla data dell'approvazione del concordato o già a partire dal momento dell'autorizzazione della moratoria concordataria. La nuova versione decide questa questione nel senso del secondo corno dell'alternativa. Così, la riuscita del concordato non è più un presupposto del diritto all'indennità; in effetti, il diritto sorge con l'autorizzazione della moratoria concordataria.

25 Misure preventive

Art. 62 cpv. 2 lett. c

Dato che nel quadro delle misure preventive possono essere fornite prestazioni sia ai partecipanti ai corsi sia agli organizzatori di corsi, è sensato adottare un disciplinamento delimitativo, onde impedire doppi versamenti. Inoltre, prevenendo un conteggio con l'organizzatore dei corsi, si diminuiscono i compiti di controllo dell'amministrazione.

Art. 63

La modificazione è intesa a sostituire l'attuale sovvenzione del 20 al 50 per cento delle spese con il principio della copertura integrale. In tal modo, le prestazioni per i corsi collettivi saranno equiparate a quelle per i corsi individuali. Ne risulteranno spese supplementari entro limiti ragionevoli, poiché già attualmente sono numerosi i corsi interamente indennizzati a titolo individuale. Un indennizzo integrale non corrisponde invero ai criteri di sovvenzione, ma si giustifica comunque per evitare manovre elusive.

Art. 66 cpv. 2 e 3

Gli assegni per il periodo d'introduzione vengono considerati, dagli esperti nel campo del collocamento, uno dei provvedimenti più efficaci per il reinserimento dei disoccupati difficili da collocare. Tuttavia, dato che ne risultano spese e obblighi considerevoli anche per il datore di lavoro, nel 1988 sono stati

conclusi soltanto 360 contratti d'introduzione. A volte, la fase d'introduzione, vale a dire il periodo durante il quale il lavoro fornito dal disoccupato difficile da collocare rimane inferiore alla media, dura più di 6 mesi. Per questa ragione occorre prevedere, in casi particolari, la possibilità di prolungare nel tempo il versamento degli assegni.

Art. 66 cpv. 4 (nuovo)

Non sembra a tutti chiaro se esista una base legale sufficiente per la riscossione di contributi AVS sugli assegni d'introduzione. Onde sopprimere tale incertezza giuridica è opportuno chiarire le cose sul piano formale visto che, a livello materiale, la questione non è controversa: secondo una prassi generalizzata, i contributi alle assicurazioni sociali sono prelevati attualmente su tutti gli assegni d'introduzione.

Art. 75 cpv. 1

Finora questo capoverso disciplinava l'entità delle aliquote di contribuzione per programmi d'occupazione, rimandando al disciplinamento relativo ai corsi di perfezionamento e di riqualificazione. Poiché l'aumento proposto per i contributi ai corsi (art. 63) non sarà valido per i programmi d'occupazione, l'articolo 75 deve essere adeguato sul piano redazionale.

Le aliquote di contribuzione per i programmi di occupazione rimangono del 20-50 per cento.

26 Organizzazione

Art. 83 cpv. 1 lett. c

La lettera d conferisce espressamente all'organo di compensazione la competenza di affidare la revisione dei versamenti, in tutto o in parte, ai Cantoni o a un altro ente. Nella lettera c manca una corrispondente delega di competenza per quanto attiene al controllo della gestione. Questa differenza si spiega per il fatto che il vecchio ordinamento prevedeva che la revisione dei versamenti era parzialmente effettuata dai Cantoni.

Le esperienze finora fatte con il nuovo ordinamento hanno mostrato che oggi non è più quasi necessario affidare a terzi la revisione dei versamenti, ma che il controllo della gestione, in particolare quello della contabilità, è diventato in parecchi casi più esigente (sistemi informatizzati), cosicché occorre spesso ricorrere a specialisti esterni.

In seno alla commissione consultiva, certi rappresentanti delle casse delle associazioni hanno espresso il desiderio che la scelta dell'organo di revisione incomba al fondatore della cassa, come avviene nell'AVS. Questo principio può essere accolto, ma con due restrizioni: anzitutto l'organismo prescelto dovrà offrire garanzia quanto a competenza in materia di controllo della gestione ed imparzialità; in secondo luogo, la cassa di compensazione dovrà continuare ad eseguire essa stessa gran parte della revisione poiché, già per ragioni di costo, occorre dar prova di un certo ritegno nella delega a organismi esterni all'amministrazione. La decisione di delegare oppure no deve rimanere di competenza del-

l'organo di compensazione. La situazione non è dunque paragonabile a quella esistente nell'AVS, cosicché una libertà assoluta di scelta del fondatore della cassa va respinta nel quadro dell'assicurazione contro la disoccupazione. I tagli dovranno però essere disciplinati nell'ordinanza.

3 Conseguenze

31 Conseguenze finanziarie e ripercussioni sull'effettivo del personale

311 Per la Confederazione

Il progetto non modifica minimamente il principio dell'autofinanziamento dell'assicurazione contro la disoccupazione, cosicché le modificazioni proposte non comportano oneri supplementari per le finanze federali. Esse ne occasionano per contro al fondo di compensazione.

In base alle condizioni esistenti dal 1984 al 1988, le valutazioni relative alle spese supplementari annuali sono le seguenti:

	in milioni di franchi
Uniformazione del tasso dell'indennità giornaliera (art. 22 cpv. 1)	25,0
Giorno d'attesa: lavoro ridotto (art. 32 cpv. 2)	3,5
Rimborso dei premi: lavoro ridotto (art. 39 cpv. 2)	2,5
Giorno d'attesa: indennità per intemperie (art. 43 cpv. 3)	5,5
Rimborso dei premi: indennità per intemperie (art. 48 cpv. 2)	<u>3,7</u>
Totale	40,2

Le spese supplementari o i risparmi derivanti dalle altre modificazioni proposte (cfr. limitazione nel tempo dell'indennità per intemperie) sono difficili da valutare, ma dovrebbero essere di lieve entità. Anche le prestazioni in virtù della disposizione applicabile ai casi di rigore conseguenti a perdite di lavoro dovute indirettamente alle intemperie (art. 32 cpv. 3) sono difficilmente valutabili poiché mancano ancora dati empirici in merito. Esse dovrebbero entrare in linea di conto soltanto durante inverni anormalmente miti, con mancanza durevole di neve, e rappresentare soltanto una quota modesta delle indennità che si potranno risparmiare nel settore edile grazie a questa stessa situazione meteorologica.

Il totale delle spese annue del fondo di compensazione per gli anni 1984-1988 è stato in media di 659 milioni di franchi.

L'accettazione del progetto non avrà ripercussioni sull'effettivo del personale della Confederazione.

312 Per i Cantoni e i Comuni

Le modificazioni previste non avranno né conseguenze finanziarie né ripercussioni sull'effettivo del personale per i Cantoni e i Comuni. La semplificazione della procedura relativa alle interruzioni del lavoro imputabili alle condizioni meteorologiche accelererà lo svolgimento delle operazioni amministrative, ma non permetterà quasi di realizzare economie di personale. L'aumento dei sussidi per i corsi di perfezionamento e riqualificazione (art. 63) potrà contribuire a un certo alleviamento degli oneri cantonali; tale alleviamento non va tuttavia sopravvalutato poiché già attualmente un gran numero di corsi sono interamente finanziati dall'assicurazione, che rimborsa le spese ai partecipanti.

313 Per le casse di disoccupazione

Per quanto concerne l'insieme delle modificazioni proposte è stata data molta importanza a una concezione della legge atta a facilitarne l'esecuzione, sicché non risulterà alcuna spesa supplementare a carico dei fondatori delle casse di disoccupazione.

314 Per i datori di lavoro

Oltre alla diminuzione già commentata della partecipazione del datore di lavoro in caso di lavoro ridotto e di perdite di lavoro causate dalle intemperie (vedi n. 112), occorre segnalare la semplificazione degli annunci d'interruzione del lavoro in caso d'intemperie (art. 45). Questo provvedimento comporta una notevole riduzione delle complicazioni amministrative e va soprattutto a favore delle piccole e medie imprese che sono particolarmente colpite dagli eventi surriferiti.

32 Altre conseguenze

Abbiamo già esposto nel numero 114 le conseguenze per le regioni di montagna e periferiche. Rimandiamo alle spiegazioni che abbiamo dato in merito.

4 Programma di legislatura

La revisione parziale della legge sull'assicurazione disoccupazione è stata annunciata nel programma di legislatura 1987-1991 (FF 1988 I 429, allegato 1).

5 Rapporto con il diritto internazionale

51 In generale

511 Rapporto con il diritto europeo

La revisione parziale della LAD è neutra riguardo alla compatibilità del diritto svizzero con quello della CE, nonché con le convenzioni del Consiglio d'Eu-

ropa. In effetti, siccome lo scopo della revisione è unicamente il disciplinamento di alcuni aspetti del diritto interno, il progetto non comporta nuove divergenze, ma non ne elimina neppure.

512 Rapporto con il diritto internazionale generale

Le nuove disposizioni sono pure in accordo con la Convenzione (n. 168) concernente la promozione dell'impiego e la protezione contro la disoccupazione, attualmente sottoposta per ratifica agli Stati membri dell'Organizzazione internazionale del lavoro (OIL) e relativamente alla quale vi presenteremo pure un messaggio.

52 Indennità per intemperie

La grande maggioranza degli Stati europei dispone di sistemi d'indennizzo delle perdite di lavoro dovute alle intemperie. Le branche d'attività beneficiarie sono ovunque chiaramente delimitate. I settori coperti sono l'edilizia e il genio civile. In nessun Paese l'indennità per intemperie si estende alle perdite indirettamente causate dalle condizioni meteorologiche.

È quindi auspicabile, per ragioni di competitività, che i settori economici interessati dispongano in Svizzera di un sistema di protezione equivalente a quello degli altri Stati europei.

6 Basi giuridiche

61 Costituzionalità

Le modificazioni legali proposte non sollevano questioni particolari per quanto concerne la costituzionalità. La competenza della Confederazione di legiferare nel campo dell'assicurazione contro la disoccupazione è ancorata all'articolo 34^{novies} e, nel campo dell'indennità per insolvenza, all'articolo 34^{ter} capoverso 1 lettera a della Costituzione federale.

L'uniformazione dei tassi d'indennizzo per gli assicurati coniugati e celibi (art. 22 cpv. 1) sopprimerà una differenziazione ritenuta discriminante da ampie ricerche.

Come spiegato con maggiori dettagli nel numero 113.1, il trattamento differenziato delle diverse branche d'attività per quanto concerne il diritto all'indennità per intemperie è giustificato dalle diverse condizioni alle quali dette branche sono effettivamente sottoposte, cosicché l'eguaglianza di diritti non è toccata.

62 Delega del potere di legiferare

Il disegno prevede in quattro punti di delegarci nuove competenze. Secondo l'articolo 31 capoverso 2, dobbiamo disciplinare l'indennità per lavoro ridotto nel caso di orario flessibile di lavoro. In virtù dell'articolo 32 capoverso 3,

siamo abilitati a disciplinare la computabilità di perdite di lavoro dovute indirettamente alle condizioni meteorologiche. Ai sensi dell'articolo 33 capoverso 3, ci incombe di definire i criteri per delimitare le perdite di lavoro dovute ad influenze stagionali rispetto a quelle imputabili a ragioni economiche. Infine, ai termini dell'articolo 45 capoverso 1, dovremo emanare prescrizioni relative agli annunci di interruzione del lavoro per intemperie.

L'articolo 32 ci lascia un ampio margine di manovra politico per stabilire un disciplinamento conforme alla legge, il che risulta indispensabile per tener conto della grande diversità delle condizioni. Negli altri casi si tratta piuttosto di problemi tecnici legati all'esecuzione e all'interpretazione della legge.

Legge sull'assicurazione contro la disoccupazione

Disegno

Modificazione del

L'Assemblea federale della Confederazione Svizzera,
visto il messaggio del Consiglio federale del 23 agosto 1989¹⁾,
decreta:

I

La legge del 25 giugno 1982²⁾ sull'assicurazione contro la disoccupazione è modificata come segue:

Titolo, abbreviazione
LADI

Art. 10 cpv. 2^{bis} (nuovo)

^{2bis} Non è considerato parzialmente disoccupato chi, a causa di una temporanea riduzione dell'orario di lavoro (lavoro ridotto), non è occupato nella misura normale.

Art. 11 cpv. 4

⁴ L'indennità di vacanze che l'assicurato ha ricevuto alla cessazione del rapporto di lavoro o che era compresa nel salario non ha influenza alcuna sulla computabilità della perdita di lavoro. Il Consiglio federale può prevedere deroghe per casi speciali.

Art. 22 cpv. 1 e 4

¹ L'indennità giornaliera intera ammonta all'80 per cento del guadagno assicurato. L'assicurato riceve inoltre un supplemento corrispondente agli assegni legali per i figli e la formazione, convertiti in un importo giornaliero, ai quali avrebbe diritto se fosse vincolato da un rapporto di lavoro. Il supplemento è pagato soltanto se durante la disoccupazione non sono versati assegni per i figli.

¹⁾ FF 1989 III 325

²⁾ RS 837.0

⁴ La riduzione non è ammessa per i disoccupati la cui indennità non raggiunge un importo stabilito dal Consiglio federale, e per i disoccupati che hanno compiuto 45 anni d'età o sono invalidi.

Art. 23 cpv. 4

Abrogato

Art. 24 Computo del guadagno intermedio

¹ È considerato guadagno intermedio il reddito proveniente da un'attività lucrativa indipendente o dipendente, che il disoccupato ottiene entro un periodo di controllo.

² L'assicurato ha diritto all'80 per cento della perdita di guadagno, fintantoché non ha riscosso il numero massimo di indennità giornaliera (art. 27).

³ È considerata perdita di guadagno la differenza tra il guadagno intermedio ottenuto nel periodo di controllo, ma corrispondente almeno all'aliquota usuale per la professione ed il luogo, e il guadagno assicurato. Un guadagno accessorio (art. 23 cpv. 3) non vien preso in considerazione.

⁴ Se, per evitare la disoccupazione, l'assicurato accetta, per almeno un intero periodo di controllo, un lavoro a tempo pieno la cui retribuzione è minore dell'indennità di disoccupazione, l'articolo 11 capoverso 1 non è applicabile durante i primi sei mesi di tale occupazione.

Art. 25

Abrogato

Art. 29 cpv. 2, secondo e terzo periodo

² ... La cassa non può rinunciare a far valere i suoi diritti, salvo che il giudice che ha dichiarato il fallimento abbia ordinato la sospensione della procedura (art. 230 LEF¹⁾). L'ufficio di compensazione può inoltre autorizzare la cassa a rinunciare a far valere i suoi diritti se la pretesa si rivela in seguito manifestamente ingiustificata o se la sua esecuzione forzata occasiona spese sproporzionate.

Art. 31 cpv. 1 lett. a e 2

¹ I lavoratori, il cui tempo normale di lavoro è ridotto o il cui lavoro è integralmente sospeso, hanno diritto a un'indennità per lavoro ridotto se:

- a. sono soggetti all'obbligo di contribuzione nell'assicurazione contro la disoccupazione o non hanno ancora raggiunto l'età minima per l'obbligo di contribuzione nell'AVS;

¹⁾ RS 281.1

² Il Consiglio federale può emanare disposizioni derogatorie sull'indennità per lavoro ridotto:

- a. per i lavoratori a domicilio;
- b. per i lavoratori il cui orario di lavoro è variabile entro limiti stabiliti per contratto.

Art. 32 cpv. 2 e 3

² Dalla perdita di lavoro computabile è dedotta, per ogni periodo di conteggio, una mezza giornata di lavoro come termine di attesa.

³ Il Consiglio federale disciplina la computabilità di perdite di lavoro riconducibili a provvedimenti delle autorità, a perdite di clienti dovute alle condizioni meteorologiche o ad altre circostanze non imputabili al datore di lavoro. Esso può, per questi casi, prevedere termini di attesa più lunghi di quelli di cui al capoverso 2 e stabilire che la perdita di lavoro è computabile soltanto in caso di completa cessazione dell'esercizio.

Art. 33 cpv. 3 (nuovo)

³ Il Consiglio federale definisce il concetto di oscillazioni stagionali del grado di occupazione.

Art. 34 cpv. 2, secondo periodo

² ... Sono compresi le indennità per vacanze e gli assegni contrattuali periodici, purché non continuino ad essere versati durante il periodo di lavoro ridotto o non siano indennità per inconvenienti connessi al lavoro. ...

Art. 35 cpv. 1

¹ L'indennità per lavoro ridotto è pagata, in un periodo di due anni, durante al massimo dodici periodi di conteggio. Tale termine biennale vale per l'azienda e decorre dal primo giorno del primo periodo di conteggio in cui è pagata l'indennità per lavoro ridotto.

Art. 37 lett. b e c

Il datore di lavoro è tenuto:

- b. ad addossarsi l'indennità per lavoro ridotto per il termine di attesa (art. 32 cpv. 2);
- c. a pagare, per la durata del lavoro ridotto, la parte intera dei contributi legalmente o contrattualmente dovuti alle assicurazioni sociali, corrispondentemente alla durata normale del lavoro; il datore di lavoro è autorizzato a dedurre dal salario le quote intere dei lavoratori, nella misura in cui non sia convenuto altrimenti.

Art. 39 cpv. 2

² Se sono adempiuti tutti i presupposti e se non vi è opposizione del servizio cantonale, la cassa rifonde al datore di lavoro, di regola entro il termine di un mese, l'indennità per lavoro ridotto lecitamente pagata, previa deduzione del termine di attesa (art. 37 lett. b). Gli rifonde inoltre i contributi da lui versati all'AVS/AI/IPG/AD per i periodi computabili di perdita di lavoro.

Art. 41 cpv. 1, secondo periodo

¹ ... I lavoratori, il cui lavoro è sospeso completamente per più di un mese, devono inoltre adoperarsi per ottenerla.

Art. 42 cpv. 1 lett. a

¹ I lavoratori operanti in rami in cui sono usuali perdite di lavoro dovute ad intemperie hanno diritto all'indennità per intemperie se:

- a. sono soggetti all'obbligo di contribuzione nell'assicurazione contro la disoccupazione o non hanno ancora raggiunto l'età minima per l'obbligo di contribuzione nell'AVS e

Art. 43 cpv. 1, 3 e 5

¹ La perdita di lavoro è computabile se:

- a. è causata esclusivamente da condizioni meteorologiche;
- b. la prosecuzione dei lavori è tecnicamente impossibile o economicamente insostenibile o non è possibile ragionevolmente esigerla dai lavoratori e
- c. è annunciata regolarmente dal datore di lavoro.

³ Dalla perdita di lavoro computabile è dedotta, per ogni periodo di conteggio, una mezza giornata di lavoro come termine di attesa.

⁵ *Abrogato*

Art. 43a Perdita di lavoro non computabile (nuovo)

La perdita di lavoro non è computabile segnatamente se:

- a. è riconducibile soltanto indirettamente alle condizioni meteorologiche (perdita di clienti, ritardo nei termini);
- b. si tratta di perdite stagionali consuete nell'agricoltura;
- c. il lavoratore non accetta la sospensione del lavoro e dev'essere pertanto remunerato secondo il contratto di lavoro;
- d. concerne persone al servizio di un'organizzazione per lavoro temporaneo.

Art. 44 Calcolo e durata dell'indennità per intemperie

¹ Il calcolo e la durata dell'indennità per intemperie si conformano agli articoli 34 e 35.

² Per stabilire la durata massima vengono addizionati i periodi di conteggio dell'indennità per lavoro ridotto e dell'indennità per intemperie.

Art. 45 cpv. 1-3

¹ Il Consiglio federale disciplina la procedura di annuncio.

² e ³ *Abrogati*

Art. 48 cpv. 2

Se sono adempiuti tutti i presupposti e se non vi è opposizione del servizio cantonale, la cassa rifonde al datore di lavoro, di regola entro il termine di un mese, l'indennità per intemperie lecitamente pagata, previa deduzione del termine d'attesa (art. 43 cpv. 3). Gli rifonde inoltre i contributi da lui versati all'AVS/AI/IPG/AD per i periodi computabili di perdita di lavoro.

Art. 51 lett. b (nuova) e c

I lavoratori soggetti all'obbligo di contribuzione, al servizio di datori di lavoro che sottostanno in Svizzera ad una procedura d'esecuzione forzata o che occupano in Svizzera lavoratori, hanno diritto all'indennità per insolvenza, se:

- b. il fallimento non viene dichiarato soltanto perché in seguito a manifesto indebitamento del datore di lavoro nessun creditore è disposto ad anticipare le spese o

L'attuale lettera b diventa lettera c.

Art. 52 cpv. 1, terzo periodo (nuovo)

¹ ... Se la dichiarazione di fallimento o la domanda di pignoramento è ritardata da un procedimento giudiziario o d'esecuzione, la durata di questo procedimento non entra in considerazione per il calcolo del termine di tre mesi.

Art. 58 Moratoria concordataria

In caso di moratoria concordataria o di dilazione giudiziaria del fallimento le disposizioni del presente capitolo sono applicabili per analogia.

Art. 62 cpv. 2 lett. c (nuova)

² Devono essere adempiuti i seguenti presupposti:

- c. dai partecipanti disoccupati non possono essere riscossi contributi per le tasse dei corsi e per il materiale didattico.

Art. 63 Estensione delle prestazioni

L'assicurazione rimborsa i costi necessari comprovati per l'esecuzione del corso. Il Consiglio federale disciplina i particolari.

Art. 66 cpv. 2, nonché 3 e 4 (nuovi)

² Gli assegni sono pagati durante il termine quadro, per sei mesi al massimo; in casi eccezionali, soprattutto per disoccupati di una certa età, per dodici mesi al massimo. Il Consiglio federale disciplina i particolari.

³ Gli assegni per il periodo d'introduzione vengono ridotti di un terzo dopo ogni terzo del periodo di introduzione previsto, al più presto però ogni due mesi.

⁴ Gli assegni per il periodo d'introduzione vengono pagati per il tramite del datore di lavoro con la retribuzione pattuita. Il datore di lavoro deve pagare su di essi i contributi usuali alle assicurazioni sociali e prelevare la quota del lavoratore.

Art. 75 cpv. 1

¹ I contributi per l'occupazione temporanea di disoccupati ammontano al 20-50 per cento dei costi computabili. Il Consiglio federale disciplina i particolari, segnatamente i costi computabili e la graduazione dei contributi. La competenza e la procedura si conformano all'articolo 64.

Art. 83 cpv. 1 lett. c

¹ L'ufficio di compensazione:

- c. controlla periodicamente la gestione delle casse o delega questi controlli, totalmente o in parte, a uffici fiduciari idonei;

II

¹ La presente legge sottostà al referendum facoltativo.

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

Messaggio a sostegno di una revisione parziale della legge sull'assicurazione contro la disoccupazione (LAD) del 23 agosto 1989

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1989
Année	
Anno	
Band	3
Volume	
Volume	
Heft	38
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	89.062
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	26.09.1989
Date	
Data	
Seite	325-361
Page	
Pagina	
Ref. No	10 116 100

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.