

13.027

**Messaggio
concernente la soppressione del limite massimo
per il contributo di solidarietà dell'assicurazione
contro la disoccupazione**

del 27 febbraio 2013

Onorevoli presidenti e consiglieri,

con il presente messaggio vi sottoponiamo, per approvazione, il disegno di modifica dell'articolo 90c e delle disposizioni transitorie dell'assicurazione contro la disoccupazione (LADI).

Vi proponiamo inoltre di togliere di ruolo il seguente intervento parlamentare:

2012 M 11.3755 Risanamento dell'assicurazione contro la disoccupazione
(N 13.3.12, Commissione dell'economia e dei tributi CN;
S 25.9.12)

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

27 febbraio 2013

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Ueli Maurer
La cancelliera della Confederazione, Corina Casanova

Compendio

Il limite massimo per il contributo di solidarietà deve essere soppresso per ammortizzare più rapidamente il debito del fondo di compensazione dell'assicurazione contro la disoccupazione.

Situazione iniziale

Per ammortizzare l'importante debito di 5 miliardi di franchi¹ accumulato dall'assicurazione contro la disoccupazione (AD), nel quadro della quarta revisione parziale della legge sull'assicurazione contro la disoccupazione (LADI) è stato introdotto, dal 1° gennaio 2011, un contributo di solidarietà dell'1 per cento sulla parte di salario non assicurata situata tra 126 000 e 315 000 franchi. Questo contributo di solidarietà è versato per metà dal datore di lavoro e per metà dal lavoratore. Il 5 luglio 2011 la Commissione dell'economia e dei tributi del Consiglio nazionale ha presentato una mozione nella quale, al fine di accelerare l'ammortamento del debito, chiede la soppressione del limite massimo per il contributo di solidarietà. La mozione è appoggiata dal Consiglio federale e da un'ampia maggioranza del Parlamento.

Contenuto del progetto

Il progetto propone di modificare nella LADI le disposizioni transitorie e l'articolo 90c in modo da poter riscuotere un contributo di solidarietà dell'1 per cento sulla parte del salario soggetto all'AVS che supera l'importo del guadagno massimo assicurato, attualmente fissato a 126 000 franchi. Questo contributo di solidarietà verrà riscosso fino alla fine dell'anno nel quale il capitale proprio del fondo di compensazione, dedotto il capitale d'esercizio necessario per la gestione, non avrà raggiunto almeno 0,5 miliardi di franchi.

Con la soppressione del limite massimo si prevede di prelevare temporaneamente, anche sulla parte di salario che supera i 315 000 franchi, un contributo finanziariamente sostenibile. Le entrate supplementari così ottenute consentiranno di ammortizzare più rapidamente il debito dell'AD e di ridurre di un quarto (da 20 a 15 anni) il periodo di applicazione del contributo di solidarietà sulla parte di salario superiore ai 126 000 franchi. Si parte dal presupposto che durante il periodo di ammortamento il tasso di disoccupazione medio si attesti al 3,2 per cento.

¹ Stato: 31 dicembre 2012

Messaggio

1 Puntii essenziali del progetto

Nell'ambito dell'assicurazione contro la disoccupazione (AD) i salari soggetti all'AVS sono assicurati fino a un importo di 126 000 franchi all'anno. Di conseguenza, i contributi ordinari, attualmente fissati al 2,2 per cento, sono riscossi soltanto su questa parte di salario. Dal 1° gennaio 2011 è riscosso un contributo di solidarietà dell'1 per cento sulla parte di salario non assicurata situata tra 126 000 e 315 000 franchi. Con questo contributo, chi percepisce un salario elevato partecipa all'ammortamento del debito. Nel corso della sessione autunnale 2012, il Parlamento ha incaricato il Consiglio federale di preparare un progetto per la soppressione del limite massimo per il contributo di solidarietà, affinché tutte le parti di salario che superano i 126 000 franchi contribuiscano all'ammortamento del debito.

In passato, tra il 1999 e il 2003, era già stato riscosso un contributo di solidarietà per ammortizzare il debito dell'AD. All'epoca, la Costituzione federale (Cost.) imponeva di fissare un limite massimo per l'obbligo di contribuzione. La Costituzione attuale non prevede più questo limite. In occasione della revisione del 2003, tuttavia, era stato fissato un limite massimo per il contributo di solidarietà. Si riteneva infatti che una soppressione di tale limite e i circa 40 milioni di franchi che avrebbe permesso di generare non rappresentavano, in termini relativi, un indotto supplementare sufficiente. Da allora la situazione è cambiata: i salari elevati sono letteralmente esplosi, di conseguenza una soppressione del limite massimo porterebbe all'AD oltre 100 milioni di entrate supplementari all'anno. Da un punto di vista di politica sociale, questi nuovi contributi sono sostenibili in quanto gravano nella stessa proporzione sui salari elevati e su quelli medi.

1.1 Dibattiti parlamentari

Il 5 luglio 2011 la Commissione dell'economia e dei tributi del Consiglio nazionale (CET-N) ha esaminato l'iniziativa parlamentare 10.491 presentata il 1° ottobre 2010 dalla consigliera nazionale Prelicz-Huber «Modifica della legge sull'assicurazione contro la disoccupazione. Deduzioni uguali per tutti i redditi».

L'iniziativa parlamentare chiedeva che fosse versato su tutti i salari lo stesso importo percentuale del 2,2 per cento. La CET-N ha raccomandato di respingere l'iniziativa e, a sua volta, ha presentato la mozione 11.3755 «Risanamento dell'assicurazione contro la disoccupazione». La mozione invitava il Consiglio federale a sottoporre alle Camere federali una modifica della legge sull'assicurazione contro la disoccupazione (LADI) che prevedesse la riscossione di un contributo di solidarietà dell'1 per cento anche sulla parte di salario che supera i 315 000 franchi, al fine di ammortizzare più rapidamente il debito dell'AD.

Il 16 settembre 2011 il Consiglio federale ha proposto di accogliere la mozione 11.3755 «Risanamento dell'assicurazione contro la disoccupazione».

Il 13 marzo 2012 il Consiglio nazionale ha seguito la raccomandazione della CET-N accogliendo la mozione 11.3755 con 106 voti a favore e 65 voti contrari.

Il 19 giugno 2012 la Commissione della sicurezza sociale e della sanità del Consiglio degli Stati (CSSS-S) ha accolto la mozione con 10 voti a favore e due contrari. Il 25 settembre 2012 il Consiglio degli Stati ha seguito la raccomandazione della CSSS-S senza controprogetto.

1.2 Motivazione e valutazione della nuova regolamentazione proposta

Per far fronte al debito accumulato dall'AD, nell'ambito della quarta revisione parziale della LADI è stato temporaneamente introdotto, dal 1° gennaio 2011, un contributo di solidarietà dell'1 per cento sulla parte di salario non assicurata compresa tra il guadagno massimo assicurato e due volte e mezzo questo importo, ossia attualmente tra 126 000 e 315 000 franchi. Al fine di accelerare l'ammortamento del debito, in futuro il limite massimo per il contributo di solidarietà dovrà essere soppresso e il contributo dovrà essere riscosso su tutte le parti di salario che superano i 126 000 franchi. La mozione è appoggiata a grande maggioranza dal Consiglio nazionale e dal Consiglio degli Stati.

In presenza di un tasso di disoccupazione medio del 3,2 per cento, l'AD può ammortizzare, con l'attuale limite massimo, circa 300 milioni di franchi all'anno del suo debito. Questo importo comprende il contributo di solidarietà e un'eccedenza dell'esercizio corrente². Sopprimendo il limite massimo, il contributo di solidarietà consentirebbe di generare annualmente, con un tasso di disoccupazione medio del 3,2 per cento, oltre 100 milioni di franchi supplementari. A queste condizioni, l'importo totale destinato all'ammortamento del debito aumenterebbe da 300 a circa 400 milioni di franchi all'anno. Conformemente alla disposizione transitoria adottata con l'ultima revisione della LADI, il contributo di solidarietà verrà riscosso fino alla fine dell'anno nel quale il capitale proprio del fondo di compensazione, dedotto il capitale di esercizio necessario per la gestione, non avrà raggiunto almeno 0,5 miliardi di franchi.

Sopprimendo il limite massimo per il contributo di solidarietà anche la parte di salario che supera i 315 000 franchi parteciperebbe in maniera proporzionale all'ammortamento del debito. Tutte le parti di salario che superano i 126 000 franchi verrebbero così trattate in base allo stesso calcolo percentuale. La soppressione del limite massimo contribuirebbe inoltre ad accorciare il periodo in cui riscuotere il contributo di solidarietà sulla parte di salario situata tra 126 000 e 315 000 franchi.

1.3 Procedura di consultazione

La procedura di consultazione si è svolta dal 14 novembre 2012 al 31 gennaio 2013. La grande maggioranza dei partecipanti alla consultazione ritiene che la soppressione del limite massimo per il contributo di solidarietà sia una misura adeguata per accelerare l'ammortamento del debito dell'AD. A loro parere l'onere supplementare temporaneo per i datori di lavoro e i lavoratori sarebbe sostenibile e non avrebbe

² In presenza di un tasso di disoccupazione del 3,2 per cento, le entrate derivanti dai contributi ordinari del 2,2 per cento, dedotte le spese per l'AD, comportano un'eccedenza dell'esercizio corrente.

conseguenze economiche significative. L'estensione del contributo di solidarietà alla parte di salario che supera i 315 000 franchi garantirebbe una parità di trattamento e sarebbe sostenibile da un punto di vista di politica sociale. Tale misura andrebbe introdotta dal 1° gennaio 2014.

1.4 Attuazione

Il Parlamento auspica che la soppressione del limite massimo entri in vigore il più rapidamente possibile. La modifica dei contributi deve obbligatoriamente aver luogo all'inizio dell'anno. La modifica delle aliquote di contribuzione durante l'anno comporterebbe infatti un importante onere amministrativo e finanziario, soprattutto per le aziende ma anche per l'AD. Inoltre, le modifiche devono essere annunciate con diversi mesi d'anticipo affinché i datori di lavoro possano pianificare ed effettuare tempestivamente i necessari adeguamenti nel versamento dei salari. Le casse di compensazione dell'AVS devono, a loro volta, adeguare i propri programmi e moduli, comunicare le opportune informazioni ed effettuare maggiori controlli. Di conseguenza, l'attuazione sarebbe possibile soltanto dal 1° gennaio 2014.

1.5 Interventi parlamentari

Le modifiche proposte nel presente messaggio attuano la mozione 11.3755 «Risana-mento dell'assicurazione contro la disoccupazione» (CET-N; accolta il 13 marzo 2012 dal Consiglio nazionale e il 25 settembre 2012 dal Consiglio degli Stati).

2 Commento ai singoli articoli

Nell'ambito della terza revisione parziale della LADI del 2003, con l'introduzione dell'articolo 90c si è fatto in modo che il Consiglio federale debba obbligatoriamente presentare una revisione della legge se il livello d'indebitamento del fondo dell'AD raggiunge il 2,5 per cento della somma dei salari soggetti a contribuzione (ossia 7,1 miliardi di franchi nel 2013). Il Consiglio federale deve aumentare dapprima l'aliquota di contribuzione di 0,3 punti percentuali al massimo e riscuotere ora un contributo dell'1 per cento sull'intera parte di salario che supera il guadagno massimo assicurato. Con la regolamentazione che prevede di aumentare dapprima l'aliquota di contribuzione si intende evitare che il debito dell'AD cresca ulteriormente durante i lavori di revisione.

Il contributo ordinario del 2,2 per cento attualmente in vigore serve a equilibrare l'esercizio corrente. Per far fronte al debito accumulato, dal 1° gennaio 2011 è riscosso un contributo di solidarietà dell'1 per cento. Questo contributo sarà d'ora in poi applicato all'intera parte di salario che supera il guadagno massimo assicurato.

Le modifiche dell'articolo 90c capoverso 1 LADI e della disposizione transitoria fanno sì che il contributo di solidarietà non sia più riscosso esclusivamente sulla parte di salario situata tra il guadagno massimo assicurato e due volte e mezzo questo importo (tra 126 000 e 315 000 fr.). Esse sopprimono il limite massimo per la parte di salario soggetta al contributo di solidarietà.

3 Ripercussioni

3.1 Ripercussioni per l'economia

Prima della quarta revisione parziale della LADI, le finanze del fondo dell'AD, che è tuttora pesantemente indebitato, non erano in pareggio. La quarta revisione parziale della LADI ha permesso di ripristinare l'equilibrio finanziario tra le uscite e le entrate e, parallelamente, di iniziare ad ammortizzare il debito (stato al 31 dicembre 2012: 5 mia. fr.).

Gli oneri supplementari legati a una soppressione del limite massimo riguardano la parte di salario che supera i 315 000 franchi. Nel 2010 appena l'1 per cento delle persone attive soggette all'AVS guadagnava più di 315 000 franchi, versando contributi all'AD per un importo medio dello 0,80 per cento della somma totale dei salari. Con la soppressione del limite massimo per il contributo di solidarietà, i contributi all'AD avrebbero raggiunto l'1,26 per cento. I costi salariali accessori delle persone con un salario superiore a 315 000 franchi aumentano così di 0,46 punti percentuali, versati per metà dal lavoratore e per metà dal datore di lavoro.

Concretamente la soppressione del limite massimo per il contributo di solidarietà comporta, nel caso di un salario annuo di 400 000 franchi, un onere supplementare mensile di 35 franchi sia per i datori di lavoro che per i lavoratori. Nel caso di un salario annuo di un milione di franchi, questo onere supplementare corrisponde a 285 franchi per ciascuna delle parti. La parte di salario fino a 315 000 non è soggetta a un aggravio supplementare.

L'onere supplementare che grava sul fattore di produzione *lavoro* in questa classe di stipendio non è quindi di per sé trascurabile, ma è troppo esiguo per avere ripercussioni negative percepibili quali la delocalizzazione di posti di lavoro. Inoltre, la soppressione del limite massimo contribuisce a che il contributo di solidarietà possa essere abrogato più rapidamente. Quanto prima sarà ammortizzato il debito dell'AD, tanto più rapidamente potrà essere sgravata la parte di salario che supera i 126 000 franchi. A lungo termine, la soppressione del limite massimo sgraverà i lavoratori che percepiscono un salario situato tra 126 000 e 315 000 franchi.

Tabella dei salari soggetti all'AVS nel 2010
(arrotondati, senza le indennità giornaliere dell'AD)

Salari annui in franchi	Massa salariale in mio. fr.	Aliquote di contribuzione AD	Contributi AD in mio. fr.
Fino a 126 000	260 173	2,2 %	5 724
Da 126 001 a 315 000	22 926	1,0 %	229
Più di 315 000	9 526	1,0 %	95
Totale	292 625		6 048

Fonte: UFAS (stato: gennaio 2013)

Per stimare le entrate supplementari generate dalla soppressione del limite massimo per il contributo di solidarietà, i contributi AD sono stati calcolati sulla base dei salari soggetti all'AVS nel 2010.

3.2 Ripercussioni per l'assicurazione contro la disoccupazione

Il contributo di solidarietà verrà riscosso fino alla fine dell'anno nel quale il capitale proprio del fondo di compensazione, dedotti 2 miliardi di franchi di capitale di esercizio, non avrà raggiunto almeno 0,5 miliardi di franchi. Dall'introduzione del contributo di solidarietà, l'AD ha potuto ridurre il debito. Le previsioni per il 2013 indicano un tasso di disoccupazione medio del 3,3 per cento³ e un ammortamento di 100 milioni di franchi.

Con un tasso di disoccupazione medio del 3,2 per cento su un intero ciclo congiunturale⁴, la soppressione del limite massimo consentirebbe di aumentare l'importo dell'ammortamento da 300 a circa 400 milioni di franchi. Rispetto allo *statu quo* verrebbe così accorciato l'arco di tempo necessario per ammortizzare il debito e ridotto di un quarto (da 20 a 15 anni) il periodo di applicazione del contributo di solidarietà sulla parte di salario superiore ai 126 000 franchi.

3.3 Ripercussioni per la Confederazione e i Cantoni

Per la Confederazione, in quanto datore di lavoro, la soppressione del limite massimo per il contributo di solidarietà comporterà, a partire dal 2014, il versamento di contributi supplementari all'AD dell'ordine di 60 000–70 000 franchi annui per i salari del personale della Confederazione.

Anche i Cantoni, in quanto datori di lavoro, devono prevedere il versamento di contributi supplementari all'AD.

4 Aspetti giuridici

4.1 Costituzionalità e legalità

L'articolo 114 Cost. abilita il Consiglio federale a legiferare in materia di assicurazione contro la disoccupazione. La modifica della legge è conforme a questo articolo e dunque alla Costituzione.

4.2 Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera

Il presente progetto è compatibile con le disposizioni comunitarie in materia di coordinamento e non genera alcuna divergenza con la normativa europea.

³ Previsioni congiunturali del gruppo di esperti della Confederazione, inverno 2012/2013.
⁴ Fase comprendente un rallentamento e una ripresa economiche.

4.3 Forma dell'atto

Secondo l'articolo 164 capoverso 1 Cost., tutte le disposizioni importanti che contengono norme di diritto sono emanate sotto forma di legge federale. La presente modifica della legge sull'assicurazione contro la disoccupazione segue di conseguenza la procedura applicabile alle leggi federali.

5 Rapporto con il programma di legislatura

Il presente progetto non è stato annunciato né nel messaggio del 25 gennaio 2012⁵ sul programma di legislatura 2011–2015 né nel decreto federale del 15 giugno 2012⁶ sul programma di legislatura 2011–2015.

⁵ FF 2012 305

⁶ FF 2012 6413