

11.467

**Iniziativa parlamentare**  
**LADI. Termine quadro e periodo di contribuzione minimo**  
**per le persone che hanno più di 55 anni**

**Rapporto della Commissione dell'economia e**  
**dei tributi del Consiglio nazionale (CET-N)**

del 30 agosto 2011

---

Onorevoli colleghi,

con il presente rapporto vi sottoponiamo il progetto di modifica della legge federale sull'assicurazione obbligatoria contro la disoccupazione e l'indennità per insolvenza, che trasmettiamo nel contempo per parere al Consiglio federale.

La Commissione vi propone di approvare il progetto di legge allegato.

30 agosto 2011

In nome della Commissione:

Il presidente, Hansruedi Wandfluh

---

## Compendio

*Il 19 marzo 2010 le Camere federali hanno approvato la modifica della legge federale sull'assicurazione obbligatoria contro la disoccupazione e l'indennità per insolvenza (Legge sull'assicurazione contro la disoccupazione, LADI; RS 837.0). Il 26 settembre 2010 la revisione della legge è stata accettata in votazione popolare.*

*La revisione della LADI, entrata in vigore il 1° aprile 2011, è intesa in particolare a ristabilire l'equilibrio finanziario dell'assicurazione contro la disoccupazione. A livello di prestazioni, questa revisione ha comportato per molti assicurati una riduzione del numero massimo di indennità giornaliera, che è ora più strettamente legato al periodo di contribuzione.*

*Una delle modifiche riguardava gli assicurati con più di 55 anni che, prima dell'entrata in vigore della nuova LADI, beneficiavano di 520 indennità giornaliera per un periodo di contribuzione di 18 mesi (art. 27 cpv. 2 lett. c LADI). Dal 1° aprile 2011 gli assicurati che hanno più di 55 anni hanno diritto a 520 indennità giornaliera al massimo solo se possono comprovare, entro un termine quadro di due anni, un periodo di contribuzione minimo di 24 mesi.*

*Al momento della sua attuazione, questa disposizione riveduta ha comportato dei casi di rigore problematici. Il presente progetto di modifica, elaborato dalla Commissione federale dell'economia e dei tributi del Consiglio nazionale (CET-N), consente alla categoria di assicurati interessata di beneficiare di 520 indennità giornaliera dopo un periodo di contribuzione di soli 22 mesi (sempre entro il termine quadro di due anni per il periodo di contribuzione).*

# Rapporto

## 1 Genesi del progetto

Il 19 marzo 2010 le Camere federali hanno approvato la modifica della legge federale sull'assicurazione obbligatoria contro la disoccupazione e l'indennità per insolvenza (Legge sull'assicurazione contro la disoccupazione, LADI; RS 837.0). La legge riveduta, entrata in vigore il 1° aprile 2011, ha legato più strettamente la durata di riscossione delle prestazioni al periodo di contribuzione nell'assicurazione contro la disoccupazione (AD), nell'intento di rafforzare il principio di assicurazione. Questa modifica consente agli assicurati che hanno più di 55 anni o che presentano un grado di invalidità di almeno il 40 per cento di riscuotere 520 indennità giornaliere al massimo se, durante il termine quadro di contribuzione di due anni, hanno versato contributi per almeno 24 mesi (art. 27 cpv. 2 lett. c LADI). Prima della revisione, questi assicurati, per avere diritto al numero massimo di 520 indennità giornaliere, dovevano comprovare un periodo di contribuzione di 18 mesi.

La nuova disposizione in vigore può comportare un particolare problema, che si pone soltanto per il diritto massimo alle 520 indennità giornaliere: in materia di contributi, l'assicurazione contro la disoccupazione tiene conto unicamente del periodo di due anni che segue l'annuncio all'assicurazione disoccupazione. Di conseguenza, l'aumento del periodo di contribuzione a 24 mesi presuppone che l'assicurato abbia versato i contributi senza interruzioni nel corso degli ultimi due anni. Questa condizione non è soddisfatta se gli assicurati interessati hanno cambiato lavoro durante il termine quadro fissato per il periodo di contribuzione e non hanno lavorato per alcuni giorni tra le due attività (spesso involontariamente), non versando nel frattempo i contributi. Non adempiono questa condizione neppure le persone che non si sono annunciate all'AD subito dopo l'inizio del periodo di disoccupazione e che hanno tentato, per un certo tempo, di trovare da sole un nuovo lavoro. Questo secondo caso è considerato particolarmente problematico. Se si vogliono evitare simili casi di rigore, è necessario rivedere l'articolo 27 capoverso 2 lettera c LADI.

Per risolvere questo problema, il 7 luglio 2011, la Commissione dell'economia e dei tributi del Consiglio nazionale (CET-N), dopo aver consultato il DFE, ha depositato un'iniziativa parlamentare con 16 voti contro 6 e 2 astensioni. Il 19 agosto 2011 la competente Commissione del Consiglio degli Stati, ossia la Commissione della sicurezza sociale e della sanità del Consiglio degli Stati (CSSS-S), ha approvato questa decisione all'unanimità. La CET-N è stata quindi incaricata di elaborare il presente progetto (art. 111 cpv. 1 LParl).

Tenuto conto del carattere urgente della modifica della legge e del fatto che essa migliorerà la situazione degli assicurati, la CET-N rinuncia alla procedura di consultazione.

## 2 Punti essenziali del progetto

Attraverso la modifica dell'articolo 27 capoverso 2 lettera c LADI, la Commissione dell'economia e dei tributi del Consiglio nazionale intende correggere le conseguenze della disposizione che considera problematiche. In effetti, la disposizione in

vigore rischia di far perdere il diritto a 120 indennità giornaliere ad assicurati che per anni hanno versato contributi all'AD. La Commissione considera questa situazione particolarmente insoddisfacente poiché gli assicurati interessati si trovano in questa situazione indipendentemente dalla loro volontà e nonostante la loro buona fede.

La Commissione ritiene che i costi valutati a 15 milioni di franchi all'anno siano sostenibili, soprattutto se si considera il beneficio che gli assicurati trarranno dalle 120 indennità supplementari, combinate ai provvedimenti inerenti al mercato del lavoro previsti nella LADI.

### 3                                      **Commento ai singoli articoli**

#### 3.1                                      **Art. 27 cpv. 2 lett. c LADI in vigore**

Numero massimo di indennità giornaliere

2 L'assicurato ha diritto a:

- c. *520 indennità giornaliere al massimo se può comprovare un periodo di contribuzione **minimo di 24 mesi** e:*
1. *ha compiuto 55 anni, o*
  2. *riscuote una rendita di invalidità corrispondente almeno a un grado di invalidità del 40 per cento.*

La legislazione attuale prevede un periodo di contribuzione minimo di 24 mesi nel termine quadro di due anni per poter beneficiare del numero massimo di 520 indennità giornaliere. In alcuni casi, la condizione «periodo di contribuzione minimo di 24 mesi» non lascia più alcun margine di manovra. In seguito all'introduzione della nuova LADI, le casse di disoccupazione hanno talvolta dovuto fissare il numero massimo di indennità giornaliere a 400 poiché gli assicurati potevano comprovare, ad esempio, un periodo di contribuzione di soli 23,78 mesi invece dei 24 mesi richiesti. Questa disposizione concerne qualsiasi persona che, dopo aver perso il posto di lavoro che occupava da anni e aver quindi versato i contributi per altrettanti anni, non si sia annunciata subito all'assicurazione contro la disoccupazione. In alcuni casi estremi, anche un unico giorno di ritardo comporta già una riduzione del numero massimo di indennità giornaliere a 400. Allo stesso modo, una persona che, nei due anni del periodo di contribuzione, cambia posto di lavoro beneficia ora soltanto di 400 indennità giornaliere se le due attività non sono immediatamente consecutive.

#### 3.2                                      **Nuovo art. 27 cpv. 2 lett. c LADI**

Numero massimo di indennità giornaliere

2 L'assicurato ha diritto a:

- c. *520 indennità giornaliere al massimo se può comprovare un periodo di contribuzione **minimo di 22 mesi** e:*
1. *ha compiuto 55 anni, o*
  2. *riscuote una rendita di invalidità corrispondente almeno a un grado di invalidità del 40 per cento.*

Conformemente al nuovo articolo 27 capoverso 2 lettera c LADI, gli assicurati devono ora comprovare un periodo di contribuzione minimo di 22 mesi (anziché 24) per poter beneficiare del numero massimo di 520 indennità giornaliera. Al riguardo occorre rilevare che l'articolo 27 LADI disciplina il numero massimo di indennità giornaliera e non le condizioni di base che danno diritto alle indennità di disoccupazione.

Le persone menzionate nel capoverso 2 lettera c (persone che hanno più di 55 anni o invalidi) sono assicurati la cui idoneità al collocamento deve essere considerata più difficile e che sono quindi maggiormente esposti al rischio di disoccupazione di lunga durata. La riduzione del periodo di contribuzione a 22 mesi è intesa a evitare che il numero massimo di indennità giornaliera a cui hanno diritto questi assicurati sia ridotto di 120 indennità per pochi giorni di contribuzione non versati. Queste persone conservano in tal modo il loro diritto massimo a 520 indennità giornaliera se hanno lavorato per almeno 22 mesi negli ultimi due anni precedenti l'annuncio alla disoccupazione.

Grazie a questa modifica, gli assicurati menzionati non vengono penalizzati se invece di iscriversi subito all'assicurazione contro la disoccupazione per un determinato periodo hanno cercato di trovare un nuovo lavoro, conformemente al principio della responsabilità personale, senza quindi percepire indennità giornaliera dall'assicurazione contro la disoccupazione. Allo stesso modo, una breve interruzione tra due impieghi (talvolta involontaria) non recherà alcun danno agli assicurati.

## **4 Ripercussioni**

### **4.1 Ripercussioni finanziarie e sull'effettivo del personale**

Il nuovo articolo 27 capoverso 2 lettera c LADI (periodo di contribuzione di 22 mesi) consente di eliminare i casi di rigore senza generare importanti costi supplementari. La riduzione del periodo di contribuzione minimo da 24 a 22 mesi riguarda circa 370 disoccupati in media all'anno e genera all'incirca 15 milioni di franchi di costi annui supplementari.

Conformemente all'articolo 159 capoverso 3 lettera b della Costituzione federale, l'Assemblea federale deve approvare a maggioranza qualificata le nuove spese uniche di oltre 20 milioni di franchi o le nuove spese ricorrenti di oltre 2 milioni di franchi (freno alle spese). Questa condizione vale tuttavia soltanto per le spese decise dall'Assemblea federale. I costi annui stimati nel presente rapporto sono coperti dal fondo di compensazione dell'assicurazione contro la disoccupazione (fondo dell'AD). Quest'ultimo non fa tuttavia parte del bilancio della Confederazione. Nel caso specifico il freno alle spese non è quindi applicato.

### **4.2 Attuabilità**

La modifica proposta non pone alcun problema di esecuzione per la Confederazione e i Cantoni. L'adeguamento riguarda in gran parte la Confederazione o è gestito direttamente da quest'ultima.

### **4.3 Entrata in vigore**

L'obiettivo è l'entrata in vigore il 1° gennaio 2012, in modo tale che i disoccupati interessati possano ricevere al più presto il minimo vitale di cui necessitano urgentemente.

La modifica proposta sottostà a referendum facoltativo. Qualora il termine di referendum decorra infruttuosamente, entrerà in vigore con effetto retroattivo il 1° gennaio 2012. In caso di riuscita del referendum, un'eventuale entrata in vigore avverrà in data successiva.

Per quanto concerne l'entrata in vigore retroattiva, è opportuno rilevare quanto segue. Secondo la dottrina e la prassi (cfr. Pierre Tschannen/Ulrich Zimmerli/Markus Müller, Allgemeines Verwaltungsrecht, 3a edizione, Berna 2009, § 24 n. marg. 26 seg., con altri rimandi), l'entrata in vigore retroattiva è ammissibile se è disposta dalla legge stessa, se vi sono motivi validi che impongono la retroattività, se è moderata in termini temporali e se non ha per effetto gravi disparità di trattamento. Nel caso specifico queste condizioni sono adempiute.

### **5 Rapporto con il diritto europeo**

La modifica proposta non è contraria alle prescrizioni dell'Unione europea.

### **6 Costituzionalità**

L'articolo 114 della Costituzione federale (Cost.; RS 101) sancisce la competenza della Confederazione in materia di assicurazione contro la disoccupazione. La normativa proposta è conforme alla Costituzione.