

12.xxx

Per la consultazione
concernente la modifica della legge sull'assicurazione contro la disoccupazione
(Soppressione del limite massimo per il contributo di solidarietà dell'assicurazione
contro la disoccupazione)

del ...

Compendio

Il limite massimo per il contributo di solidarietà dell'assicurazione contro la disoccupazione 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 5,4 miliardi di franchi¹ accumulato dall'assicurazione contro la disoccupazione (AD), dal 1° gennaio 2011 è stato introdotto 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 il processo di risanamento 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 sui salari soggetti all'AVS a partire dall'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.

La soppressione del limite massimo tassa temporaneamente e in misura sostenibile la parte di salario che supera i 315 000 franchi. Le entrate supplementari così ottenute consentiranno di ridurre di un quarto il periodo di ammortamento del debito dell'AD (15 anni anziché 20) e di alleviare più rapidamente l'onere sulla parte di salario che supera i 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: ottobre 2012

Messaggio

1 Punti 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 la riscossione. La Cost. attuale non prevede più questo limite. In occasione della revisione del 2003, tuttavia, non se ne è tenuto conto poiché una soppressione del limite massimo per il contributo di solidarietà 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 90 milioni di entrate supplementari. Da un punto di vista socio-politico questi nuovi contributi sono sostenibili in quanto gravano nella stessa proporzione sui salari elevati e 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 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 redditi 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 nazionale (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 situata 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 il processo di risanamento dell'assicurazione contro la disoccupazione, in futuro il contributo di solidarietà sarà 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. Una soppressione del limite massimo consentirebbe di generare tramite il contributo di solidarietà, con un tasso di disoccupazione medio del 3,2 per cento, oltre 90 milioni di franchi all'anno supplementari per il risanamento del debito. A queste condizioni, l'importo 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.

Una soppressione del limite massimo per il contributo di solidarietà consente di far partecipare in maniera proporzionale all'ammortamento del debito anche la parte di salario che supera i 315 000 franchi. Tutte le parti di salario che superano i 126 000 franchi vengono così trattate in percentuale allo stesso modo. La soppressione del limite massimo contribuisce inoltre a far sì che anche la parte di salario situata tra 126 000 e 315 000 franchi sia tassata meno a lungo con il contributo di solidarietà.

1.3 Attuazione

Il Parlamento auspica che la soppressione del limite massimo entri in vigore il più rapidamente possibile. La modifica dei contributi deve essere obbligatoriamente effettuata 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, la prossima data possibile per l'entrata in vigore è il 1° gennaio 2014.

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.

1.4 Interventi parlamentari

Le modifiche proposte nel presente rapporto attuano la mozione 11.3755 «Risanamento dell'assicurazione contro la disoccupazione» (CET-N: attuata il 13 marzo 2012; CET-S: attuata il 25 settembre 2012).

2 Spiegazioni dei singoli articoli

Art. 90c cpv. 1 Rischio congiunturale (tenore attuale)

¹ Se, alla fine dell'anno, il livello d'indebitamento del fondo di compensazione raggiunge il 2,5 per cento della somma dei salari soggetti a contribuzione, il Consiglio federale presenta, entro un anno, una revisione della legge che introduca una nuova regolamentazione del finanziamento. Aumenta dapprima l'aliquota di contribuzione fissata nell'articolo 3 capoverso 2 di 0,3 punti percentuali al massimo e il salario soggetto a contribuzione sino a due volte e mezzo il guadagno assicurato. Il contributo riscosso sulla parte di salario situata tra il guadagno massimo assicurato e due volte e mezzo questo importo non può superare l'1 per cento.

Art. 90c cpv. 1 Rischio congiunturale (nuovo tenore)

¹ Se, alla fine dell'anno, il livello d'indebitamento del fondo di compensazione raggiunge il 2,5 per cento della somma dei salari soggetti a contribuzione, il Consiglio federale presenta, entro un anno, una revisione della legge che introduca una nuova regolamentazione del finanziamento. Aumenta dapprima l'aliquota di contribuzione fissata nell'articolo 3 capoverso 2 di 0,3 punti percentuali al massimo e sottopone all'obbligo di contribuzione il salario che supera il guadagno massimo assicurato. Il contributo riscosso sulla parte di salario che supera il guadagno massimo assicurato non può eccedere l'1 per cento.

Nell'ambito della terza revisione parziale della LADI del 2003 si era fatto in modo, con l'introduzione dell'articolo 90c, che il Consiglio federale debba avviare una revisione della legge qualora il fondo dell'AD raggiunga il 2,5 per cento della somma dei salari soggetti a contribuzione (ossia 6,9 miliardi di franchi nel 2012). Il Consiglio federale aumenta temporaneamente l'aliquota di contribuzione di 0,3 punti percentuali al massimo e riscuote d'ora in poi un contributo dell'1 per cento al massimo su tutta la parte di salario che supera il guadagno massimo assicurato. Con la regolamentazione dell'aumento temporaneo dei contributi si intende evitare che il debito dell'AD cresca ulteriormente durante i lavori di revisione.

Disposizione transitoria della modifica del 19 marzo 2010 della legge sull'assicurazione contro la disoccupazione (tenore attuale)

Fino alla fine dell'anno nel quale il capitale proprio del fondo di compensazione, dedotto il capitale di esercizio necessario per la gestione, raggiunge almeno 0,5 miliardi di franchi, è riscosso un contributo dell'1 per cento sulla parte di salario situata tra il guadagno massimo assicurato e due volte e mezzo questo importo; la competenza del Consiglio federale di riscuotere un contributo massimo dell'1 per cento secondo l'articolo 90c capoverso 1 è soppressa.

Disposizione transitoria della modifica del 19 marzo 2010 della legge sull'assicurazione contro la disoccupazione (nuovo tenore)

Fino alla fine dell'anno nel quale il capitale proprio del fondo di compensazione, dedotto il capitale di esercizio necessario per la gestione, raggiunge almeno 0,5 miliardi di franchi, è riscosso un contributo dell'1 per cento sulla parte di salario

che supera il guadagno massimo assicurato; la competenza del Consiglio federale di riscuotere un contributo massimo dell'1 per cento secondo l'articolo 90c capoverso 1 è soppressa.

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 a tutta la 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 più equilibrate. La quarta revisione parziale della LADI ha permesso di ripristinare l'equilibrio finanziario tra le spese e le entrate e, parallelamente, di iniziare ad ammortizzare il debito (situazione nell'ottobre 2012: 5,4 miliardi di franchi).

Gli oneri supplementari legati a una soppressione del limite massimo riguardano la parte di salario che supera i 315 000 franchi. Nel 2010 le persone attive soggette all'AVS il cui reddito superava i 315 000 franchi hanno versato 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 una quota dell'1,26 per cento. I costi salariali accessori delle persone con un reddito superiore a 315 000 franchi aumentano così di 0,46 punti percentuali, versati per metà dal lavoratore e per metà dal datore di lavoro.

In termini di importi concreti in franchi, la soppressione del limite massimo per il contributo di solidarietà comporta, nel caso di un reddito 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 reddito annuo di un milione di franchi, questo onere corrisponde a 285 franchi per entrambi. La parte di salario fino a 315 000 non è soggetta a un aggravio supplementare.

L'onere supplementare gravante sul fattore di produzione *lavoro* in questa classe di salari 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 far sì che il contributo di solidarietà sia 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 allevierà l'onere dei lavoratori che percepiscono un salario situato tra 126 000 e 315 000 franchi.

Nel 2010, appena l'1 per cento dei lavoratori guadagnava più di 315 000 franchi; nello stesso anno, la somma dei salari di questa categoria di redditi rappresentava l'1,7 per cento di tutti i salari soggetti all'AVS.

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

Salari in franchi	Somma salariale in mio. fr.	Aliquote di contribuzione AD	Contributi AD in mio. fr.
Fino a 126 000	259 333	2,2 %	5 705
Da 126 001 a 315 000	22 805	1,0 %	228
Più di 315 000	9 412	1,0 %	94
Totale	291 550		6 027

Fonte: UFAS

I contributi AD sono stati calcolati per la stima delle entrate supplementari derivanti dalla soppressione del limite massimo per il contributo di solidarietà sulla base dei salari soggetti all'AVS determinati per il 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 ammortizzare circa 2 miliardi di franchi del suo debito. Le previsioni per il 2012 indicano un tasso di disoccupazione medio del 2,9 per cento e un ammortamento di 0,8 miliardi di franchi³.

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'ammortamento da 300 a circa 400 milioni di franchi. In un mercato del lavoro equilibrato, la durata necessaria per ammortizzare il debito sarebbe così abbreviata di un quarto, da 20 a 15 anni, rispetto allo statu quo.

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 dell'ordine di 60 000–70 000 franchi all'anno all'AD 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

La base costituzionale per la competenza legislativa della Confederazione in materia di assicurazione contro la disoccupazione risulta dall'articolo 114 Cost. Il disegno di revisione è conforme a questi articoli.

³ Previsioni congiunturali del gruppo di esperti della Confederazione e piano finanziario dell'AD per l'autunno 2012

⁴ Fase comprendente un rallentamento e una ripresa dell'economia.

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.

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.