



ad 20.406

Iniziativa parlamentare Gli imprenditori che pagano i contributi per l'assicurazione contro la disoccupazione devono anche essere assicurati contro la disoccupazione

**Rapporto della Commissione della sicurezza sociale e della sanità del
Consiglio nazionale del 22 febbraio 2024**

Parere del Consiglio federale

del ...

Onorevoli presidente e consiglieri,

conformemente all'articolo 112 capoverso 3 della legge sul Parlamento, vi presentiamo il nostro parere in merito al rapporto della Commissione della sicurezza sociale e della sanità del Consiglio nazionale del 22 febbraio 2024 concernente l'iniziativa parlamentare Gli imprenditori che pagano i contributi per l'assicurazione contro la disoccupazione devono anche essere assicurati contro la disoccupazione.

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

...

In nome del Consiglio federale svizzero:

La presidente della Confederazione, Viola
Amherd

Il cancelliere della Confederazione, Viktor
Rossi

Parere

1 Situazione iniziale

Il 12 marzo 2020 il consigliere nazionale Andri Silberschmidt ha presentato l'iniziativa parlamentare 20.406. Gli imprenditori che pagano i contributi per l'assicurazione contro la disoccupazione devono anche essere assicurati contro la disoccupazione, che chiede di adeguare la legge del 25 giugno 1982¹ sull'assicurazione contro la disoccupazione (LADI) in modo che le persone in posizione analoga a quella dei datori di lavoro e i coniugi occupati nell'azienda abbiano gli stessi diritti alle indennità dell'assicurazione contro la disoccupazione (AD) dei lavoratori senza una posizione analoga a quella dei datori di lavoro oppure possano rinunciare al pagamento dei contributi.

L'iniziativa parlamentare è stata depositata all'inizio della pandemia di COVID-19, quando un numero elevato di aziende e di esercizi commerciali è stato temporaneamente chiuso o sottoposto a restrizioni per ordine delle autorità. Per attenuare l'impatto economico sulle aziende e le persone colpite, il Consiglio federale ha adottato misure straordinarie e ha deciso, tra l'altro, di adeguare alla situazione lo strumento dell'indennità per lavoro ridotto (ILR), tra le altre cose estendendo temporaneamente la cerchia dei beneficiari ai lavoratori in posizione analoga a quella dei datori di lavoro. In considerazione del crescente rischio di abuso in seguito all'allentamento delle restrizioni alle attività economiche, già dopo pochi mesi il diritto all'ILR è stato sostituito dal diritto all'indennità di perdita di guadagno per il coronavirus. A differenza dell'ILR, il diritto all'indennità di disoccupazione (ID) per le persone disoccupate che in precedenza avevano lavorato in posizione analoga a quella dei datori di lavoro sussisteva già. Nonostante ciò, il 18 agosto 2022 la competente Commissione della sicurezza sociale e della sanità del Consiglio nazionale (CSSS-N) ha deciso di estendere il diritto all'ID alle persone in posizione analoga a quella dei datori di lavoro, mentre ha volutamente rinunciato a estendere il diritto all'ILR. La CSSS-N ha quindi elaborato un progetto con una variante della maggioranza e una variante della minoranza e l'ha posto in consultazione.

La variante della maggioranza mira a estendere o accelerare l'accesso all'ID nonostante il mantenimento di una posizione analoga a quella dei datori di lavoro e contiene la proposta di due minoranze (Aeschi Thomas e Meyer Mattea) che stabiliscono ulteriori requisiti contro gli abusi. La variante della minoranza prevede invece che le persone in posizione analoga a quella dei datori di lavoro siano esentate dall'obbligo di pagare i contributi.

Il 22 febbraio 2024 la CSSS-N ha preso atto dei risultati della consultazione, sulla base dei quali una maggioranza della Commissione ha leggermente modificato le disposizioni del progetto di legge per una modifica della LADI a favore delle persone in posizione analoga a quella dei datori di lavoro con frequenti cambiamenti di posto di lavoro o rapporti d'impiego di durata limitata per tenere conto della situazione specifica di chi opera nel settore della cultura. Generalmente queste persone sono confrontate più spesso con frequenti cambiamenti di posto di lavoro o rapporti d'impiego

¹ RS 837.0

di durata limitata, pertanto possono avere maggiori difficoltà a ottemperare alle disposizioni dell'articolo 8 capoverso 3 lettera c del progetto di modifica della LADI (P-LADI), né può essere loro applicato l'articolo 95 capoverso 1^{quater} P-LADI. Di conseguenza non sono tenute a restituire l'ID se ritornano a lavorare nell'azienda dove ricoprono una posizione analoga a quella dei datori di lavoro. La CSSS-N chiede inoltre che si proceda a una valutazione cinque anni dopo l'entrata in vigore delle modifiche legislative, con le proposte di adeguamento eventualmente necessarie. Ha adottato il suo progetto all'attenzione della Camera e nel contempo ha sottoposto il suo rapporto² al Consiglio federale.

Il Consiglio federale fonda la sua valutazione, tra l'altro, sul parere della Commissione di sorveglianza per il fondo di compensazione dell'assicurazione contro la disoccupazione, che assiste il Consiglio federale nelle questioni di carattere legislativo concernenti l'AD.

2 Parere del Consiglio federale

2.1 Legislazione vigente

La legislazione vigente rappresenta un buon compromesso che tiene conto del particolare status all'interno dell'azienda delle persone in posizione analoga a quella dei datori di lavoro e dell'intrinseco rischio di abuso.

A differenza dei dipendenti senza una posizione analoga a quella dei datori di lavoro, le persone che rivestono una tale posizione possono esercitare una notevole influenza sulle decisioni del datore di lavoro, con un conseguente aumento del rischio di abuso non solo nell'ambito dell'ILR, ma anche dell'ID. Per questo motivo il diritto all'ID può essere fatto valere soltanto se, oltre all'impiego stesso, queste persone rinunciano definitivamente e comprovatamente alla posizione analoga a quella dei datori di lavoro sinora occupata nell'azienda.

Il diritto alle prestazioni dell'AD non è automatico. Tutti coloro che versano contributi possono percepire le prestazioni dell'AD solo se adempiono determinate condizioni sancite nella legge. Il loro adempimento è verificato per tutti gli assicurati. Il particolare status all'interno delle aziende delle persone in posizione analoga a quella dei datori di lavoro rende imprescindibili ulteriori accertamenti da parte dell'AD in merito alla loro idoneità al collocamento e al rapporto con il precedente datore di lavoro.

A differenza dei dipendenti senza una posizione analoga a quella dei datori di lavoro, le persone che rivestono una tale posizione possono esercitare una notevole influenza anche sulle informazioni e i documenti che forniscono alle autorità per il riconoscimento del diritto. Nel loro ruolo di persone in posizione analoga a quella dei datori di lavoro hanno la facoltà, a seconda delle situazioni, di rilasciare loro stessi documenti normalmente prodotti dal datore di lavoro (p. es. contratto d'impiego, conteggio del salario, certificati di salario) o addirittura di influenzare la decisione concernente la propria disoccupazione. L'ID non ha l'obiettivo di indennizzare la perdita di guadagno di una persona disoccupata che non è alla ricerca di un impiego e attinge alle

² FF 2024 ...

prestazioni assicurative, per esempio, per superare fasi di difficoltà dell'azienda. Occorre sempre assicurare che le risorse finanziarie del fondo di compensazione dell'AD non siano utilizzate per scopi diversi da quelli previsti. Di conseguenza, non va contrastato soltanto l'abuso dimostrato, ma anche il rischio di tale abuso, che secondo il Tribunale federale è inerente al pagamento dell'ID a persone che occupano una posizione analoga a quella di un datore di lavoro.

Non appena una persona rinuncia definitivamente alla sua posizione analoga a quella dei datori di lavoro ha diritto all'ID, senza differenze rispetto agli altri assicurati. Questo criterio deve essere verificato caso per caso. Il Consiglio federale condivide quindi il parere espresso nella procedura di consultazione dalla Conferenza dei direttori cantonali dell'economia pubblica e dalla maggioranza dei Cantoni, secondo cui l'attuale disciplinamento risponde pienamente al principio d'assicurazione. Inoltre, le direttive vigenti della Segreteria di Stato dell'economia consentono agli organi d'esecuzione di avvalersi di diversi criteri per valutare la rinuncia definitiva alla posizione analoga a quella dei datori di lavoro che considerano la situazione particolare delle persone in questione.

2.2 Valutazione del progetto della CSSS-N

2.2.1 Variante della maggioranza

L'estensione e l'accelerazione dell'accesso all'ID secondo la variante della maggioranza accrescerebbe il rischio di abuso in misura significativa. Ciò significa concretamente che, entro il termine quadro di due anni, l'AD indennizzerebbe persone non più impiegate nell'azienda, ma ancora in grado di esercitare un'influenza significativa sulle decisioni riguardanti l'azienda (p. es. nell'ambito della funzione giuridica di soci di una Sàgl, cfr. art. 809 segg. codice delle obbligazioni³). Queste situazioni incentivano il cosiddetto rischio morale o «moral hazard», ossia un cambiamento di comportamento che diminuisce l'attenzione volta a evitare i danni a causa della ridotta responsabilità del rischio. Ciò può rendere più probabile la disoccupazione e aumentare la durata o l'entità del danno. Senza contromisure efficaci, il rischio morale provoca un (sovra)ricorso all'assicurazione per scopi diversi da quelli previsti.

Le persone in posizione analoga a quella dei datori di lavoro sono incentivate ad adottare un comportamento in tal senso. Ciò è dovuto al fatto che sia il momento in cui il rischio si concretizza sia la durata della disoccupazione rientrano in gran parte nell'ambito di influenza degli assicurati. Se hanno rinunciato alla posizione analoga a quella dei datori di lavoro e il rischio in questione non sussiste più, gli assicurati hanno già oggi diritto all'ID, conformemente all'obiettivo e allo scopo dell'AD.

La rinuncia alla condizione che gli assicurati abbandonino definitivamente la loro posizione analoga a quella di un datore di lavoro non rende necessariamente più semplice né più rapido l'accesso all'ID. L'esistenza di una posizione analoga a quella di un datore di lavoro dovrà comunque continuare a essere verificata caso per caso per accertare il diritto alle prestazioni in base alle nuove condizioni.

³ RS 220

Nella prassi non sarà possibile controllare ex ante se la persona che ricopre una posizione analoga a quella dei datori di lavoro e richiede l'ID è idonea al collocamento ai sensi di legge. Il rischio che persone non aventi diritto riscuotano l'ID è dunque elevato.

Le ID erroneamente versate dovrebbero essere restituite, il che di norma implica difficoltà e costi aggiuntivi. L'articolo 95 capoverso 1^{quater} P-LADI disciplina un caso particolare di obbligo di restituzione se la persona è nuovamente assunta nella stessa azienda entro cinque anni dalla sua iscrizione all'AD. La disposizione non si applica tuttavia alle persone in posizione analoga a quella dei datori di lavoro con frequenti cambiamenti di posto di lavoro o rapporti d'impiego di durata limitata soprattutto nel settore della cultura e non funge quindi da deterrente contro gli abusi per questa cerchia di persone. È importante che le restituzioni siano possibili durante e dopo il termine quadro per la riscossione delle prestazioni, affinché le persone in posizione analoga a quella dei datori di lavoro non riscuotano l'ID e tornino poi direttamente a lavorare nella loro azienda. Inoltre, la cerchia di persone che operano nel settore della cultura beneficia già di una normativa più favorevole in materia di AD (art. 6 e 12a dell'ordinanza del 31 ago.1983⁴ contro la disoccupazione). Questa ulteriore agevolazione selettiva non è giustificata.

Il controllo delle ID erroneamente versate sarebbe ipotizzabile mediante uno scambio regolare di dati con le casse di compensazione sulla base dell'assistenza amministrativa di cui all'articolo 32 della legge federale del 6 ottobre 2000⁵ sulla parte generale del diritto delle assicurazioni sociali, tuttavia implicherebbe la necessità di nuovi ambiti di controllo delle casse di disoccupazione. L'articolo 95 capoverso 1^{quater} P-LADI comporta un ulteriore onere sproporzionatamente elevato per gli accertamenti e l'attuazione a carico degli organi d'esecuzione, senza alcuna garanzia che l'AD possa ottenere la restituzione delle ID erroneamente versate, soprattutto se nel frattempo la persona in questione si è trasferita all'estero o è divenuta insolvente.

Il rapporto della CSSS-N prevede costi aggiuntivi pari al 6,4 per cento delle spese annue per l'ID, fermo restando che la stima è molto incerta. Per il 2022 ciò avrebbe comportato un surplus di spesa fino a 300 milioni di franchi per il fondo dell'AD. Di conseguenza, il margine di manovra finanziario dell'AD potrebbe essere limitato in un'ottica di lungo periodo a seconda dell'andamento congiunturale. Queste spese aggiuntive dovrebbero essere finanziate dalle persone che pagano i contributi.

Minoranza Aeschi Thomas

Così come la variante della maggioranza, anche la minoranza Aeschi Thomas mira ad accelerare l'accesso all'ID per le persone in posizione analoga a quella dei datori di lavoro, ma prevede ulteriori criteri per limitare il rischio di abuso (p. es. l'azienda deve essere in liquidazione). In linea di principio è da accogliere con favore che si contrasti il rischio di abuso con requisiti aggiuntivi, che d'altro canto aumentano l'onere burocratico.

⁴ RS 837.02

⁵ RS 830.1

Minoranza Meyer Mattea

A complemento della variante della maggioranza, la minoranza Meyer Mattea prevede che gli utili da partecipazioni finanziarie nell'azienda siano dedotti dall'ID. Al riguardo occorre ricordare che l'AD funziona secondo il principio assicurativo e non secondo quello del bisogno. Il diritto all'ID non è riconosciuto in base alla sostanza. L'ID copre la perdita di guadagno computabile, a prescindere dal fatto che, per averne diritto, debbano essere adempiuti i presupposti fondamentali di cui all'articolo 8 capoverso 1 LADI. L'ammontare dell'ID dipende dall'ultimo salario ricevuto prima dell'inizio della disoccupazione. L'indennità non è correlata alla distribuzione degli utili, che premia i buoni risultati dell'esercizio. Collegare le due fattispecie corrisponderebbe a un cambiamento di paradigma. Ci si domanda se questo nesso inedito ed estraneo al sistema tra l'ID e la distribuzione degli utili da partecipazioni finanziarie dell'ex datore di lavoro debba applicarsi anche ai disoccupati che non occupano una posizione analoga a quella dei datori di lavoro.

Il disciplinamento proposto comporterebbe un notevole onere burocratico e costi aggiuntivi per gli organi d'esecuzione dell'AD che, oltre ai controlli previsti dalla variante della maggioranza, dovrebbero verificare retroattivamente se alla persona in questione sono stati versati utili da partecipazioni finanziarie nell'azienda mediante l'autodichiarazione o lo scambio di informazioni con le autorità fiscali.

2.2.2 Variante della minoranza

Il Consiglio federale, così come la maggior parte dei partecipanti alla consultazione, respinge la variante della minoranza. Con l'esenzione dall'obbligo di pagare i contributi le persone in posizione analoga a quella dei datori di lavoro e i coniugi occupati nell'azienda non sarebbero più assicurati contro la disoccupazione e perderebbero così un'importante copertura assicurativa. Escludere una determinata cerchia di lavoratori dall'obbligo contributivo contraddice inoltre il principio di solidarietà su cui è imperniato il sistema delle assicurazioni sociali.

Per il conteggio dei contributi la posizione analoga a quella dei datori di lavoro sarebbe stabilita dalle aziende stesse, non dalle autorità. Anche questo comporterebbe un notevole aggravio per le casse di disoccupazione (CAD), che, su richiesta, dovrebbero assistere le aziende nella determinazione dello status interno dei propri dipendenti rispettivamente dello status contributivo nei confronti dell'AD. Questa nuova categoria speciale di lavoratori esentati dall'obbligo contributivo porrebbe nuove difficoltà anche alle casse di compensazione dell'AVS, che non sarebbero in grado di verificare sistematicamente la differenziazione fatta dal datore di lavoro. Queste indicazioni potrebbero essere verificate soltanto a distanza di anni nell'ambito dei controlli svolti presso i datori di lavoro e all'occorrenza dovrebbero essere corrette retroattivamente. Inoltre, le CAD dovrebbero verificare se chi si iscrive alla disoccupazione è stato in precedenza dichiarato come persona in posizione analoga a quella dei datori di lavoro e non ha quindi versato alcun contributo. Le CAD sarebbero tenute a notificare eventuali errori di valutazione delle aziende alle casse di compensazione dell'AVS, che dovrebbero procedere a correzioni retroattive. Inoltre, lo status dei lavoratori può nuovamente cambiare nel tempo. Anche questo comporta un onere sproporzionato rispetto ai possibili vantaggi della modifica.

Nel rapporto della CSSS-N è stimata una diminuzione pari al 6,4 per cento delle entrate annue per l'AD. Nel 2022 ciò avrebbe comportato minori entrate fino a 500 milioni di franchi per il fondo dell'AD.

2.3 Conclusione

Le persone in posizione analoga a quella dei datori di lavoro e i coniugi occupati nell'azienda hanno già oggi diritto alle prestazioni dell'AD. A causa dell'intrinseco rischio di abuso si applicano determinate condizioni. Un loro allentamento accresce in misura significativa il rischio morale e il potenziale di abuso, in particolare se le persone in questione possono influenzare o, addirittura, contribuire a determinare il loro rapporto d'impiego e, quindi, il rischio di rimanere disoccupate. Con la variante della maggioranza i rischi imprenditoriali sono indennizzati dall'AD, il che contrasta con l'obiettivo e lo scopo dell'AD. Sia la variante della maggioranza sia quella della minoranza comportano un aggravio burocratico con gli ulteriori accertamenti e controlli da effettuare per contrastare l'accresciuto rischio di abuso; ciò non può essere giustificato da un accesso più rapido all'ID per le persone in posizione analoga a quella dei datori di lavoro. Inoltre non è certo che l'accesso all'ID per queste persone sarebbe generalmente accelerato.

3 Proposta del Consiglio federale

Il Consiglio federale propone al Parlamento di non entrare in materia sul progetto della CSSS-N.