



Novembre 2020

Rapporto esplicativo

**Modifica dell'ordinanza COVID-19 assicurazione
contro la disoccupazione (proroga della procedura
sommara)**

Indice

Indice	2
A Contesto	3
B Panoramica delle modifiche proposte	3
C Commento ai singoli articoli	3
1.1 Ordinanza COVID-19 assicurazione contro la disoccupazione	3
1.2 Ordinanza sull'assicurazione contro la disoccupazione	5
D Ripercussioni	6
1.1. Ripercussioni per l'esecuzione	6
1.2. Ripercussioni per l'economia.....	7
1.3. Ripercussioni finanziarie.....	7

A Contesto

Come conseguenza delle restrizioni adottate dalle autorità per contenere la diffusione di COVID-19, il numero delle imprese che hanno introdotto il lavoro ridotto è notevolmente aumentato da marzo 2020. Nell'ambito della politica del mercato del lavoro sono state dunque attuate diverse misure, tra cui la semplificazione della procedura concernente l'indennità per lavoro ridotto (ILR), al fine di sgravare gli organi esecutivi dell'AD in considerazione del numero enorme di richieste di ILR e garantire la liquidità delle imprese. In virtù dell'articolo 17 lettera d della legge COVID-19 del 25 settembre 2020¹, questa procedura è stata prorogata con effetto dal 1° settembre 2020 sino al 31 dicembre 2020².

In considerazione dell'attuale situazione, contrassegnata da un massiccio aumento dei casi di COVID-19 (seconda ondata) e dalle conseguenti restrizioni nuovamente adottate dalla Confederazione e dai Cantoni, tra cui le sospensioni dell'attività e l'introduzione di orari di chiusura obbligatori per determinate imprese nonché le considerevoli limitazioni per i (grandi) eventi, è presumibile che rimangano numerose le imprese colpite dal lavoro ridotto anche oltre il 31 dicembre 2020. Per fare fronte al numero enorme di preannunci e conteggi del lavoro ridotto anche nei prossimi mesi, è necessario prorogare la procedura semplificata.

Per prolungare la durata di validità delle pertinenti disposizioni concernenti la semplificazione della procedura in rapporto con il lavoro ridotto e le correlate prescrizioni di altre ordinanze, il presente progetto prevede modifiche dell'ordinanza COVID-19 del 20 marzo 2020³.

B Panoramica delle modifiche proposte

Sono proposte le seguenti modifiche dell'ordinanza COVID-19 assicurazione contro la disoccupazione:

- introduzione dell'articolo 9 capoverso 4^{bis}, che disciplina la proroga della durata di validità degli esistenti articoli 7 e 8*i*.

Nel quadro della modifica della suddetta ordinanza vengono inoltre prorogate due disposizioni correlate dell'ordinanza del 31 agosto 1983 sull'assicurazione obbligatoria contro la disoccupazione:

- proroga dell'articolo 46 capoversi 4 e 5 OADI concernenti la questione della deduzione delle ore in esubero effettuate prima e durante il termine quadro per la riscossione dell'ILR;
- proroga del tenore, introdotto a titolo provvisorio, dell'articolo 63 OADI, secondo cui il reddito conseguito con un'occupazione provvisoria non è computato nel calcolo della perdita di guadagno durante la riscossione dell'ILR.

Le modifiche entrano in vigore il 1° gennaio 2021.

C Commento ai singoli articoli

1.1 Ordinanza COVID-19 assicurazione contro la disoccupazione

Articolo 9 capoverso 4^{bis} – Proroga della durata di validità

¹ RS 818.102

² RU 2020 3569, RS 837.033

³ RS 837.033

L'articolo 9 capoverso 4 prevede che la durata di validità delle due disposizioni (art. 7 e 8i) concernenti la procedura semplificata in rapporto con il lavoro ridotto sia limitata al 31 dicembre 2020. Con il nuovo capoverso 4^{bis} tale durata è prorogata fino al 31 marzo 2021. Il Consiglio federale si fonda al riguardo sull'articolo 17 lettera d della legge COVID-19. In conformità all'articolo 1 capoverso 2 della medesima legge, il Consiglio federale limita la durata di validità degli articoli 7 e 8i al 31 marzo 2021. Qualora l'applicazione della procedura semplificata in rapporto con il lavoro ridotto dovesse rivelarsi necessaria anche oltre tale data, è compito del Consiglio federale prendere in considerazione un'ulteriore proroga della durata di validità.

a) Articolo 7 – Revoca dell'obbligo del datore di lavoro di presentare l'attestato che certifica la continuazione del versamento dei contributi sociali e altri giustificativi⁴

L'articolo 7 esonera il datore di lavoro dall'obbligo previsto all'articolo 38 capoverso 3 lettere b e c della legge del 25 giugno 1982⁵ sull'assicurazione contro la disoccupazione (LADI) di presentare il conteggio sull'indennità per lavoro ridotto pagata ai suoi lavoratori e la conferma secondo cui si assume l'obbligo di continuare a pagare i contributi alle assicurazioni sociali. La presentazione obbligatoria dei summenzionati giustificativi da parte del datore di lavoro serve normalmente alle casse di disoccupazione come ulteriore garanzia che sia rispettato lo scopo dell'ILR (preservare i posti di lavoro nell'impresa), tuttavia non è una condizione indispensabile per riscuotere l'ILR.

Questa revoca provvisoria del suddetto obbligo riduce l'onere amministrativo del datore di lavoro e semplifica la procedura per la riscossione dell'ILR. Considerata la portata della crisi pandemica, è attribuita la priorità allo sgravio amministrativo. Nel quadro dei controlli svolti a posteriori presso i datori di lavoro, la SECO verifica in particolare se ai lavoratori è stata versata l'ILR e se sono stati conteggiati i contributi alle assicurazioni sociali.

b) Articolo 8i – Conteggio dell'ILR in procedura sommaria⁶

In deroga agli articoli 34 capoverso 2 e 38 capoverso 3 lettera b LADI, la perdita di guadagno computabile è calcolata in procedura sommaria e l'indennità per lavoro ridotto dell'80 per cento è versata in forma forfettaria. La percentuale della perdita di lavoro imputabile a motivi economici risulta dal rapporto tra la somma delle ore che le persone interessate dal lavoro ridotto hanno perso per questi motivi e la somma delle ore che le persone aventi diritto all'indennità devono effettuare. La perdita di guadagno computabile corrisponde alla percentuale della perdita di lavoro imputabile a motivi economici in rapporto alla somma dei guadagni determinanti di tutte le persone aventi diritto all'indennità.

Questa semplificazione del processo di conteggio dell'ILR (moduli semplificati, minor numero di informazioni da fornire, l'ILR calcolata e versata in forma forfettaria in percentuale della somma salariale) consente di fornire alle imprese colpite un sostegno rapido, mirato e senza eccessive formalità burocratiche. Applicando questa procedura sommaria possono tuttavia verificarsi delle differenze rispetto ai conteggi usuali, riferiti ai singoli collaboratori. Ciò avviene quando collaboratori con salari diversi subiscono per motivi economici perdite di lavoro di entità diversa. Tali differenze devono tuttavia essere accettate per continuare a versare le indennità alle imprese interessate il più velocemente possibile e senza incorrere in intoppi burocratici (cfr. anche il seguente numero D. 1.1.).

⁴ Cfr. anche pagina 9 del rapporto esplicativo della SECO concernente l'ordinanza sulle misure nel settore dell'assicurazione contro la disoccupazione riguardo al coronavirus (COVID-19) (Ordinanza COVID-19 assicurazione contro la disoccupazione).

⁵ RS 837.0

⁶ Cfr. anche pagina 13 del rapporto esplicativo della SECO concernente l'ordinanza sulle misure nel settore dell'assicurazione contro la disoccupazione riguardo al coronavirus (COVID-19) (Ordinanza COVID-19 assicurazione contro la disoccupazione).

Va inoltre segnalato che, in caso di dubbio, è possibile richiedere in qualsiasi momento ulteriori documenti per determinare il diritto all'ILR. La legalità delle ILR versate viene altresì verificata nell'ambito di controlli svolti a posteriori presso i datori di lavoro. L'autorità di vigilanza per l'assicurazione contro la disoccupazione ha ricevuto i mezzi necessari (25 milioni di franchi) dal fondo dell'AD per garantire le opportune risorse. È possibile esigere il rimborso delle prestazioni indebitamente corrisposte entro 5 anni dal versamento. Non appena la SECO è a conoscenza di tutti i fatti necessari per il calcolo esatto dell'importo da recuperare o la situazione giuridica è chiaramente stabilita (ossia non prima della data del controllo presso il datore di lavoro) inizia a decorrere un termine di perenzione di un anno per la restituzione. Il datore di lavoro deve dunque conservare i documenti utili ai fini del controllo del tempo di lavoro per 5 anni.

1.2 Ordinanza sull'assicurazione contro la disoccupazione

Cifra II capoverso 2 – Proroga della modifica del 26 agosto 2020

In relazione alla procedura sommaria, il 26 agosto 2020⁷ il Consiglio federale ha modificato due disposizioni dell'OADI (art. 46 cpv. 4 e 5 nonché art. 63) in quanto non compatibili con questa forma di procedura. La modifica in questione è prorogata alla cifra II capoverso 2, in maniera corrispondente alla proroga delle disposizioni relative alla procedura sommaria, fino al 31 marzo 2021.

a) Articolo 46 capoversi 4 e 5 – Ore in esubero non dedotte prima o durante il termine quadro per la riscossione dell'ILR⁸

In circostanze normali, se un datore di lavoro chiede l'ILR per la sua impresa o determinati settori d'esercizio, le ore in esubero effettuate dai lavoratori sono dedotte dalla perdita di lavoro, il che equivale a una riduzione a priori di tali ore. Non rientra nel conteggio delle ore in esubero il saldo di tempo sino a 20 ore. L'OADI prevede che le ore in esubero effettuate dai singoli lavoratori nei sei mesi precedenti all'introduzione del lavoro ridotto siano dedotte nel caso in cui, al momento di tale introduzione, non decorra alcun termine quadro per la riscossione dell'ILR (art. 46 cpv. 4 OADI). Qualora invece decorra un tale termine, sono dedotte le ore in esubero effettuate sino a una nuova perdita di lavoro, ma al massimo negli ultimi 12 mesi (art. 46 cpv. 5 OADI).

Nella procedura sommaria non è possibile compensare le singole ore in esubero, pertanto le disposizioni sinora in vigore contraddicono questo sistema e le sue finalità (semplificazione amministrativa per le imprese e gli organi d'esecuzione, garanzia di un processo decisionale rapido e di un versamento sollecito, garanzia della liquidità delle imprese).

I capoversi 4 e 5 dell'articolo 46 OADI sono dunque provvisoriamente abrogati fino al 31 marzo 2021. Il Consiglio federale si fonda al riguardo sugli articoli 31 capoverso 1, 35 capoverso 1 e 109 LADI. Temporaneamente l'AD non deduce più le ore in esubero prestate dai lavoratori di un'impresa prima dell'introduzione del lavoro ridotto, pertanto viene considerata la perdita di lavoro complessiva.

⁷ RU 2020 3611

⁸ Cfr. anche pagina 6 del rapporto esplicativo della SECO del 1° maggio 2020 in merito all'ordinanza sui provvedimenti riguardo al coronavirus concernenti l'indennità per lavoro ridotto e il conteggio dei contributi alle assicurazioni sociali.

b) Articolo 63 – Reddito conseguito con un'occupazione provvisoria non più computato nel calcolo dell'ILR⁹

Secondo l'articolo 41 LADI, le persone che percepiscono l'ILR possono svolgere un'occupazione provvisoria. Al reddito da ILR, inferiore al salario usuale, può quindi aggiungersi un guadagno supplementare, che in tempi normali viene però dedotto dall'indennità per lavoro ridotto versata dall'AD. In questo modo gli assicurati soddisfano l'obbligo di ridurre il danno a carico dell'assicurazione.

Neppure questa disposizione è compatibile con il sistema del conteggio semplificato in rapporto con il lavoro ridotto. I calcoli previsti nella procedura di conteggio ordinaria (riduzione dell'ILR dell'importo che, con l'aggiunta del guadagno conseguito con l'occupazione provvisoria, supera la perdita di guadagno computabile; deduzioni dei contributi alle assicurazioni sociali) per il computo del salario conseguito con un'occupazione provvisoria non sono conciliabili con la procedura semplificata. Questi calcoli dovrebbero essere eseguiti manualmente dalle casse di disoccupazione al di fuori della procedura sommaria per ogni reddito conseguito con un'occupazione provvisoria da conteggiare.

Il tenore dell'articolo 63 modificato fino al 31 dicembre 2020 viene dunque mantenuto ed è prorogato fino al 31 marzo 2021. Il Consiglio federale si fonda al riguardo sull'articolo 41 capoverso 4 LADI. In tal modo il reddito conseguito con l'occupazione provvisoria non è più considerato nel calcolo della perdita di guadagno ai fini dell'ILR. Ciò comporta che le persone in regime di lavoro ridotto possono eventualmente conseguire con un'occupazione provvisoria un reddito nettamente superiore. Per chi esercita un'attività provvisoria continua però a sussistere l'obbligo di versare contributi sociali e imposte sul reddito realizzato in aggiunta all'ILR.

D Ripercussioni

1.1. Ripercussioni per l'esecuzione

La procedura di conteggio sommaria è applicata da marzo 2020 e le misure tecniche e organizzative necessarie sono state già adottate nell'ambito della sua introduzione. Tuttavia, il ritorno alla procedura ordinaria con effetto dal 1° gennaio 2021 comporterebbe un aggravio considerevole per l'esecuzione, poiché il numero di preannunci di lavoro ridotto è già in forte aumento e allo stato attuale non si prevede una flessione del lavoro ridotto nel gennaio 2021.

Il mantenimento della procedura sommaria in rapporto con il lavoro ridotto alle condizioni attualmente in vigore comporta facilitazioni per le imprese e gli organi d'esecuzione: il tempo necessario per i conteggi nella procedura sommaria è circa un terzo di quello che occorre per gli stessi conteggi nella procedura ordinaria. Inoltre, la procedura sommaria può essere attuata pure da personale non specialistico, pertanto l'elaborazione dei conteggi dell'ILR ha potuto essere affidata rapidamente a personale proveniente da altri ambiti dell'Amministrazione. Infine, la procedura sommaria può essere svolta anche dalle imprese che non hanno esperienza con l'ILR senza ricorrere a specialisti esterni.

Di conseguenza, le modifiche previste contribuiscono a facilitare e accelerare i processi relativi alla domanda e ai conteggi dell'ILR. Aiutano ad attenuare le conseguenze economiche delle misure adottate per contenere i contagi e a mitigare le diverse ripercussioni della pandemia di COVID-19 e offrono ai soggetti colpiti un sostegno mirato, rapido e senza intoppi burocratici.

⁹ Cfr. anche pagina 11 segg. del rapporto esplicativo della SECO del 1° maggio 2020 concernente l'ordinanza sulle misure nel settore dell'assicurazione contro la disoccupazione riguardo al coronavirus (COVID-19) (Ordinanza COVID-19 assicurazione contro la disoccupazione).

Le imprese e gli organi d'esecuzione beneficiano inoltre di servizi elettronici, appositamente sviluppati per la procedura sommaria, che migliorano la qualità dei dati, riducono la necessità di chiarimenti, quindi aumentano l'efficienza e la rapidità dell'elaborazione da parte degli organi d'esecuzione. I servizi elettronici sono sviluppati parallelamente anche per la procedura ordinaria, affinché i vantaggi che comportano possano continuare a essere sfruttati in futuro.

1.2. Ripercussioni per l'economia

La procedura di conteggio sommaria è stata introdotta per elaborare in tempi più brevi possibili un numero straordinariamente elevato di domande e conteggi dell'ILR. Inoltre, dovrebbe ridursi l'onere amministrativo delle aziende per la riscossione dell'ILR causato dalla situazione straordinaria. La rapidità dell'elaborazione è determinante per conseguire gli obiettivi dell'ILR, ossia preservare gli impieghi e stabilizzare il reddito da attività lucrativa.

Nel mese di aprile del 2020 i conteggi dell'ILR hanno riguardato 1,3 milioni di lavoratori provenienti da oltre 150 000 settori d'esercizio, valori mai raggiunti in passato. In agosto queste cifre si erano ridotte a meno di un quarto (valori provvisori). Il ricorso all'ILR era dunque notevolmente diminuito, ma era comunque triplo rispetto al massimo raggiunto durante la grande recessione del 2009.

Nei mesi di settembre e ottobre il numero dei preannunci per l'ILR, che devono essere rinnovati alla scadenza di un primo termine di validità di 6 mesi laddove sia ancora necessario ricorrere all'ILR, era sceso a circa un quarto di quello di aprile 2020. Per novembre si delinea tuttavia un nuovo aumento e, in caso di ulteriori restrizioni, la tendenza potrebbe subire un'accelerazione. A differenza della situazione in primavera, nel frattempo anche il numero delle persone in cerca d'impiego registrate si colloca su un livello elevato. Uno spostamento delle risorse tra le diverse istituzioni cantonali del mercato del lavoro sarebbe dunque più difficile rispetto alla fase iniziale della crisi. Il rapido versamento dell'ILR rimane un criterio importante per assicurare l'effetto stabilizzante di questo strumento.

1.3. Ripercussioni finanziarie

1.3.1 Ripercussioni finanziarie per l'assicurazione contro la disoccupazione

Applicando la procedura di conteggio sommaria possono tuttavia verificarsi delle differenze rispetto ai conteggi usuali, riferiti ai singoli collaboratori. Ciò avviene quando collaboratori con salari diversi subiscono per motivi economici perdite di lavoro di entità diversa. Riguardo all'indennità per lavoro ridotto versata, rispetto alla procedura dettagliata la procedura di conteggio sommaria può avere per le imprese, a seconda delle situazioni, ripercussioni leggermente più favorevoli, ma anche altre avverse. Nel complesso, gli effetti positivi e quelli negativi dovrebbero compensarsi.

Il fatto di non computare i redditi conseguiti con un'occupazione provvisoria comporta un onere aggiuntivo per l'AD, ma permette di attenuare le conseguenze negative della perdita di reddito che si verifica a causa dell'importo limitato dell'ILR (80 % del salario), soprattutto per i lavoratori che percepiscono redditi poco elevati.

Grazie al fatto che le ore in esubero prima e durante il termine quadro per la riscossione non vengono considerate nell'ambito della procedura di conteggio sommaria, anche i lavoratori con ore in esubero possono riscuotere l'ILR. Tuttavia non è ancora dato sapere fino a che punto ciò aumenterà i costi per l'assicurazione contro la disoccupazione, poiché dipende dal comportamento delle imprese. In mancanza di dati affidabili, non è possibile stimare i costi supplementari. In base alla procedura di conteggio sommaria le imprese possono rimandare l'obbligo di pagamento del salario a una fase successiva alla riscossione dell'ILR, ma non possono sottrarsi a tale obbligo.

L'agevolazione amministrativa per la riscossione dell'ILR è finalizzata anche all'abbassamento della soglia di accesso a tale indennità. Non è possibile quantificare questo effetto sulle spese

in materia di ILR, dal momento che mancano valori empirici. Se l'attività economica subirà forti limitazioni, come in parte sta avvenendo durante la seconda ondata, le ripercussioni finanziarie della procedura sommaria tenderanno a essere minori, poiché in questi casi le imprese dovrebbero comunque sostenere i costi della procedura ordinaria, più onerosa dal punto di vista amministrativo. Nemmeno in questo ambito i costi supplementari possono essere quantificati.

La procedura sommaria consente di risparmiare sui costi d'esecuzione dell'ILR. Con l'attuale volume di preannunci e di conteggi (36 000 conteggi in agosto 2020) il passaggio alla procedura dettagliata causerebbe ogni mese un aumento delle spese per il personale pari a circa 7 milioni di franchi. È presumibile che nei mesi invernali il ricorso all'ILR sia ancora maggiore rispetto all'estate.

Nell'insieme, sulla scorta delle suesposte considerazioni, le ripercussioni finanziarie della procedura di conteggio sommaria dovrebbero essere modeste in termini di spese complessive generate dall'ILR (pari a circa 8 miliardi di franchi da marzo a fine settembre), fintantoché l'economia svizzera si trova in una situazione eccezionale dovuta alla pandemia.

Per rilevare errori e irregolarità nei dati, abusi e frodi, la SECO ha introdotto un piano di monitoraggio con l'obiettivo di individuare attraverso controlli approfonditi le ILR pagate in eccesso e recuperarle.

1.3.2 Ripercussioni per la Confederazione

Il 26 settembre 2020 è entrata in vigore una modifica della LADI¹⁰, la quale prevede che la Confederazione rimborsi all'AD i costi effettivamente sostenuti per le indennità per lavoro ridotto del 2020. A tal fine il Parlamento ha accordato all'AD un credito straordinario di 20,2 miliardi di franchi.

Nel 2021 i costi del lavoro ridotto e gli eventuali aggravii derivanti dalla modifica qui proposta dell'ordinanza torneranno in linea di principio a carico dell'AD. Tuttavia, con la summenzionata modifica della legge, il Parlamento ha dato alla Confederazione la possibilità di versare all'AD un finanziamento aggiuntivo straordinario anche nel 2021 qualora il livello d'indebitamento dell'AD rischiasse di superare il limite del 2,5 per cento della somma dei salari soggetti a contribuzione. In questo caso, il Parlamento potrebbe concedere il credito necessario senza ulteriori modifiche della legge. In base alle stime attuali, nel 2021 i debiti dell'AD dovrebbero avvicinarsi a 5 miliardi, quindi rimanere al di sotto del limite di debito di oltre 8 miliardi, rendendo così superfluo un altro finanziamento aggiuntivo da parte della Confederazione. Laddove, contrariamente alle aspettative, le condizioni di un finanziamento aggiuntivo fossero soddisfatte anche nel 2021, ma il Parlamento non concedesse ulteriori crediti, i costi aggiuntivi andrebbero a carico del fondo di compensazione dell'AD. In tal caso va osservata la procedura prevista all'articolo 90c capoverso 1 LADI.

¹⁰ RS 837.0; RU 2020 3847