

Messaggio

numero

6321

data

27 gennaio 2010

Dipartimento

FINANZE E ECONOMIA

Concerne

Modifica della legge sul rilancio dell'occupazione e sul sostegno ai disoccupati del 13 ottobre 1997

Signor Presidente,
signore e signori deputati,

con il presente messaggio ci pregiamo sottoporre alla vostra attenzione una modifica della Legge sul rilancio dell'occupazione e sul sostegno ai disoccupati (L-rilocc), con cui desideriamo completare i presupposti legali indispensabili ad un eventuale aumento del numero massimo di indennità di disoccupazione in un contesto di disoccupazione elevata (art. 27 cpv. 5 LADI).

I. INTRODUZIONE

1. L'aumento delle indennità di disoccupazione in caso di disoccupazione elevata

La Legge federale sull'assicurazione contro la disoccupazione (LADI) prevede la possibilità per i cantoni confrontati con una situazione di disoccupazione elevata, di chiedere al Consiglio federale un aumento temporaneo, sino ad massimo di 120 unità, del numero di indennità giornaliera di disoccupazione (art. 27 cpv. 5 LADI).

Il concetto di disoccupazione elevata, i presupposti, le condizioni e la procedura della domanda d'aumento, sono precisati dall'articolo 41c dell'Ordinanza sull'assicurazione contro la disoccupazione (OADI) in vigore, nella sua forma attuale, dal 1° luglio 2005.

È in particolare opportuno evidenziare che:

- *per adempiere il presupposto di disoccupazione elevata, ai sensi della misura in questione, è necessario che il tasso di disoccupazione nel Cantone o in una regione importante dello stesso abbia superato ampiamente la media nazionale e raggiunto in media almeno il 5 per cento durante il periodo di referenza fissato dall'OADI,*
- *il periodo di referenza (di calcolo) comincia 8 mesi prima della data a partire dalla quale è chiesto l'aumento delle indennità e si estende sui primi 6 mesi dell'arco di tempo citato,*
- *il Cantone deve essere disposto ad assumere il 20 per cento del maggior costo legato all'erogazione delle indennità giornaliera supplementari,*
- *la misura permette l'aumento al massimo di 120 unità del numero di indennità per tutti gli assicurati che ordinariamente beneficerebbero di 400 indennità (art. 27 cpv. 2 lett. a LADI) oppure può essere limitata a determinate classi d'età (per esempio assicurati compresi nel campo d'applicazione dell'art. 27 cpv. 2 lett. a LADI di età superiore ai 30 anni),*
- *il provvedimento può riguardare l'intero Cantone o singole regioni,*
- *l'aumento del numero massimo di indennità giornaliera entra sempre in vigore all'inizio del mese.*

Per completezza e a titolo informativo, appare corretto rilevare che il progetto governativo di revisione della LADI attualmente al vaglio del Parlamento nazionale, suggerisce l'abolizione della possibilità di aumentare il numero di indennità giornaliera per le regioni particolarmente colpite dalla disoccupazione (cfr. messaggio del Consiglio federale concernente la modifica della Legge sull'assicurazione contro la disoccupazione del 3 settembre 2008, FF 2008 p. 6781 e seg.).

Il Consiglio federale ritiene i risultati della disposizione in questione, introdotta a suo tempo dalle Camere federali, insoddisfacenti. In particolare, in ragione del ricorso differenziato da parte dei cantoni a questa possibilità (in passato pur adempiendo i presupposti non tutti i cantoni hanno richiesto il prolungo delle indennità, mentre altri lo hanno fatto ripetutamente) e *“(...) il fatto che il luogo di domicilio sia determinante per poter beneficiare della misura generano disparità di trattamento tra gli assicurati”*. A sostegno della propria proposta l'esecutivo federale evoca pure il rischio di eventuali incentivi negativi *“(dovendo coprire soltanto il 20 per cento delle spese legate all'aumento del numero massimo di indennità, il Cantone risparmia sui costi dato che in questo periodo spende di meno per l'assistenza sociale; dal canto loro, gli assicurati sono meno sollecitati a ritrovare un impiego)”*. Inoltre il Consiglio federale ricorda che *“come dimostrano le esperienze fatte in passato, un prolungamento della durata di riscossione dell'indennità secondo quanto previsto dal capoverso 5 non ha praticamente alcun impatto positivo sulle possibilità di reinserimento delle persone in cerca d'impiego. Tale misura ha certamente permesso di posticipare l'esaurimento del diritto alle prestazioni, raramente è però riuscita a evitarlo”*. Infine, vengono evidenziate la complessità dell'amministrazione e il costo del provvedimento, come pure la difficoltà della registrazione e informazione degli assicurati reintegrati nel diritto alle indennità di disoccupazione (cfr. messaggio citato, pagg. 6782-6783).

Ciò nonostante, anche se la proposta del Consiglio federale fosse adottata, non essendo ancora concluso l'iter di approvazione della revisione, prima dell'abrogazione della disposizione in questione trascorrerebbe ancora diverso tempo, lasciando intatta la possibilità di fare ricorso - se necessario - al prolungo delle indennità di disoccupazione almeno sino all'entrata in vigore della revisione della LADI.

2. Contesto occupazionale e disposizioni cantonali d'applicazione attuali

A partire da gennaio 2010, i presupposti statistici previsti dall'art. 27 cpv. 5 LADI sono soddisfatti, poiché nel 2° semestre 2009 il tasso di disoccupazione ha raggiunto la soglia di riferimento del 5%. Infatti, a luglio il tasso era 4.5; ad agosto 4.6; a settembre 4.8; ad ottobre 5.1; a novembre 5.5 ed a dicembre 5.7, pari ad una media semestrale di 5.03. Inoltre, il tasso di disoccupazione in Ticino si situa in permanenza al di sopra della media nazionale.

La disposizione federale di cui sopra non ha carattere obbligatorio ma potestativo. Per fare uso della facoltà offerta dall'ordinamento federale, ed assumere l'importante spesa di partecipazione ai costi di realizzazione di un aumento delle indennità, appare indispensabile, in ossequio al principio della legalità delle spese sancito dall'art. 3 della Legge sulla gestione e sul controllo finanziario dello Stato (LGF), disporre di una chiara e sufficiente base legale.

Le attuali disposizioni della L-rilocc non offrono tale substrato e per questo motivo il Consiglio di Stato ritiene opportuno proporre ora un adeguamento della L-rilocc. La modifica suggerita colma la lacuna citata e crea le premesse per fare capo, se le

circostanze lo esigessero, alla possibilità dell'aumento provvisorio delle indennità giornaliere di disoccupazione.

II. COMMENTO ALLA MODIFICA PROPOSTA (ART. 13BIS L-RILOCC; NUOVO)

In concreto la modifica sottoposta ad approvazione è limitata all'introduzione di un unico articolo (art. 13bis L-rilocc).

Questa nuova norma ha lo scopo di esplicitare e legittimare la facoltà di fare ricorso all'aumento delle indennità previsto dalla LADI in caso di disoccupazione elevata e il principio della partecipazione ai costi da parte del Cantone (art. 27 cpv. 5 LADI), nonché di conferire al Consiglio di Stato la competenza per presentare la necessaria richiesta al Consiglio federale.

In questo modo, a dipendenza dell'andamento del mercato del lavoro, il Cantone si garantisce un ulteriore strumento per attenuare le conseguenze di periodi particolarmente sfavorevoli dal punto di vista occupazionale.

Certamente, l'estensione delle indennità non risolve il problema dell'occupazione dei beneficiari e non è per nulla neutrale dal punto di vista dei costi per le finanze cantonali. Tuttavia, permette di prolungare, anche se solo temporaneamente, il periodo di compensazione della perdita di guadagno subita a causa della disoccupazione e in un certo numero di casi potrebbe permettere di rinviare o evitare il ricorso a prestazioni finanziarie da parte dell'assistenza pubblica (in merito ai dettagli riguardo alle conseguenze finanziarie si rinvia al punto III del presente messaggio).

Le disposizioni relative alla procedura prevista per la presentazione della domanda (p. es. forma e contenuto essenziale della richiesta, termini d'annuncio e simili) sono indicati, come accennato al punto I.1 nell'art. 41c OADI, cosicché non sono necessari ulteriori precisazioni nella L-rilocc e non sono previste modifiche neppure del relativo regolamento.

III. CONSEGUENZE DELLA MODIFICA PROPOSTA

1. Conseguenze di natura finanziaria

Stabilire in modo preciso l'impatto finanziario causato da questa modifica è particolarmente difficile, in quanto mai prima d'ora il Cantone si è trovato nella possibilità di beneficiare delle indennità di disoccupazione supplementari previste dall'art. 27 cpv. 5 LADI.

Per formulare una previsione di spesa si è tenuto conto della stima approssimativa del numero di persone che esauriscono il diritto alle indennità di disoccupazione (media mensile, aggiornata a ottobre 2009, di 123 persone, pari a circa 1500 persone all'anno) e del valore medio dell'indennità di disoccupazione versata (140 franchi per indennità giornaliera, pari a ca. 3'000 franchi mensili).

Sulla base di questi dati, l'aumento di spesa causato dall'attivazione del prolungamento straordinario delle indennità potrebbe ammontare a circa 25 milioni di franchi su base annua, di cui il 20% sarebbe a carico del Cantone, ossia circa 5 milioni all'anno. Naturalmente, se l'autorizzazione fosse concessa solo per determinate categorie di disoccupati (ad esempio: persone di età superiore ai 30 anni) o solo per un periodo di 6 mesi, la maggiore spesa dovrebbe essere ridotta in proporzione.

D'altra parte bisogna però dedurre l'ipotetico risparmio che questa misura avrebbe sui conti dell'assistenza sociale. Considerato che, sulla base di due studi effettuati in passato dalla Sezione del lavoro ("Indagine sulla situazione di chi ha esaurito il diritto alle indennità di disoccupazione", visibile su www.ti.ch/lavoro), il numero di persone che beneficiano di prestazioni assistenziali dopo aver esaurito il diritto alle indennità di disoccupazione è stimabile al 25% del totale, il potenziale risparmio potrebbe compensare interamente il costo della misura a carico del Cantone. La previsione è tuttavia molto incerta, poiché l'ammontare del costo dell'intervento sociale delle persone in assistenza varia a seconda del bisogno vitale del singolo e del suo nucleo familiare. Inoltre, occorre considerare che le opportunità di trovare lavoro grazie a questa misura sono molto limitate, per cui l'introduzione di queste indennità supplementari avrebbe soprattutto l'effetto di ritardare di 6 mesi (pari a 120 indennità supplementari) il ricorso all'assistenza sociale per la maggior parte dei potenziali beneficiari.

Per ulteriore precisione, occorre ricordare che la ripartizione dei costi dell'assistenza tra Cantone e Comuni è assunta in misura dell'80% dal primo, mentre il 20% dai secondi. Pertanto, il beneficio dell'eventuale risparmio per il Cantone ammonterebbe all'80% di quanto risparmiato complessivamente dall'assistenza.

Nei mesi scorsi, il Consiglio federale ha autorizzato l'introduzione di questa misura ai Cantoni Vaud, Neuchatel e Jura, solo per le persone con età superiore ai 30 anni.

In buona sintesi, prendendo in considerazione l'ipotesi più probabile di un'autorizzazione del Consiglio federale al prolungamento di 120 indennità solo per le persone di età superiore ai 30 anni, e rilevato che esse rappresentano circa l'80% delle persone che esauriscono il diritto, il costo complessivo annuo a carico del Cantone, potrebbe ammontare fino a 4 milioni di franchi, fatturati dalla Confederazione nell'anno contabile successivo al periodo di erogazione delle indennità. Contestualmente però le spese dell'assistenza sociale beneficerebbero di una minore uscita in relazione alle persone che, godendo ulteriormente di indennità di disoccupazione, potrebbero evitare di ricorrere a questa forma d'aiuto.

2. Relazione con le linee direttive e il piano finanziario

2.1 Relazione con le Linee direttive

La proposta contenuta nel presente Messaggio di aumento delle indennità di disoccupazione in caso di disoccupazione elevata è in sintonia con gli obiettivi prefissati nella scheda concernente l'occupazione e il reinserimento dei disoccupati (capitolo 2.1 "Formazione, lavoro e crescita economica", scheda 25) contenuta nel secondo aggiornamento di dicembre 2009 delle Linee direttive.

2.2 Relazione con il Piano finanziario

La spesa supplementare, stimata in 4 milioni di franchi, non è prevista a Preventivo 2010, non è contemplata nel Piano finanziario 2008-2011 della gestione corrente e non figura tra i nuovi compiti del secondo aggiornamento di dicembre 2009 del Piano finanziario.

La presente modifica potrebbe provocare un aumento del personale dovuto al prolungamento del diritto alla disoccupazione per un consistente numero di persone, ma tale costo sarebbe interamente a carico dell'Assicurazione contro la disoccupazione, in base al mandato di prestazioni tra la Confederazione ed i cantoni.

3. Conseguenze a livello di Enti locali

In modo indiretto e parziale, l'eventuale ricorso ad un aumento del numero delle indennità di disoccupazione potrebbe ritardare o eventualmente evitare, in caso di reperimento di un nuovo impiego adeguato da parte della persona in cerca d'impiego, il ricorso a prestazioni dell'assistenza pubblica.

4. Compatibilità con altre leggi cantonali e federali

Nell'ambito dell'assicurazione contro la disoccupazione, le disposizioni esecutive di competenza dell'Autorità cantonale sono subordinate all'approvazione della Confederazione (art. 113 cpv. 1 LADI). Con la modifica proposta il Cantone crea una base legale per fare uso della facoltà di proporre un aumento delle indennità di disoccupazione ai sensi dell'art. 27 cpv. 5 LADI. In questo contesto l'inoltro per approvazione della disposizione in questione da parte della Confederazione appare necessario.

5. Conseguenze con il diritto europeo

Nessuna

Per le considerazioni che precedono, il Consiglio di Stato raccomanda al Gran Consiglio l'adozione dell'annesso disegno di legge.

Vogliate gradire, signor Presidente, signore e signori deputati, l'espressione della nostra massima stima.

Per il Consiglio di Stato:

Il Presidente, G. Gendotti

Il Cancelliere, G. Gianella