

Annessi :

338

LAVORO

MESSAGGIO
del Consiglio di Stato al Gran Consiglio,
che accompagna il disegno di legge sull'assicurazione
contro la disoccupazione

(dell'8 gennaio 1952)

Onorevoli Signori Presidente e Consiglieri,

Il 1. gennaio 1952 è entrata in vigore la legge federale sull'assicurazione contro la disoccupazione del 22 giugno 1951: si deve quindi provvedere all'emanazione di una legge cantonale di applicazione. Col disegno di legge che abbiamo l'onore di sottoporvi, per esame ed approvazione, ci proponiamo — a scopo di semplificazione — di riunire nello stesso atto legislativo anche i due altri decreti sulla materia: quello sull'istituzione della Cassa pubblica cantonale di assicurazione contro la disoccupazione del 23 aprile 1943 e quello concernente l'obbligatorietà dell'assicurazione contro la disoccupazione del 30 novembre 1948.

**I. BREVE CENNO STORICO SULLE ORIGINI E LO SVILUPPO
DELL'ASSICURAZIONE CONTRO LA DISOCCUPAZIONE**

1. Già nel medio evo numerose gilde accordavano dei sussidi ai senza lavoro. Ma i segni precursori della moderna assicurazione contro la disoccupazione li troviamo, solo verso la fine del XVII secolo, nelle istituzioni di previdenza per gli operai a Basilea. Gli operai delle passamanerie erano tenuti a pagare il 2 % del salario allo scopo di alimentare un fondo che avrebbe dovuto permettere la concessione di sussidi in caso di disoccupazione. Anche in Inghilterra e nel Belgio, già nella prima metà del XIX secolo, sindacati operai versavano sussidi ai loro membri disoccupati. Ma non si poteva ancora parlare di istituzioni assicurative nel senso giuridico ed attuariale della parola perchè non sorgeva, fra il lavoratore ed il sindacato, un rapporto di diritto. L'operaio pagava al sindacato una quota globale ed i fondi così accumulati dovevano servire per tutti i bisogni dell'organizzazione: sussidi di sciopero, propaganda, sussidi di disoccupazione, di malattia, ecc. Il pagamento dei sussidi di disoccupazione era quindi precario e del tutto subordinato alle possibilità finanziarie del sindacato.

Nel 1876 il Sindacato svizzero dei tipografi fonda una cassa di disoccupazione la quale fusionsa, nel 1890, con la cassa sindacale. Essa viene alimentata da una quota settimanale di 30 centesimi. I sussidi di disoccupazione assorbono però una somma ben superiore al gettito delle quote destinate a questo scopo. Si tratta quindi, anche qui, di aiuto diretto del sindacato ai suoi membri, piuttosto che di istituzione a carattere assicurativo.

2. Di fronte ai bisogni ed alla miseria dei lavoratori costretti a disoccupazione si intensifica sempre più l'agitazione dei sindacati operai, i quali propugnano nuove idee e specifici provvedimenti di solidarietà sociale. Il congresso del partito socialdemocratico, riunito a Soletta nel 1892, sotto l'impulso della organizzazione operaia « Grütliverein », decide di rivendicare il riconoscimento del diritto al lavoro e, come corollario, l'assicurazione contro la disoccupazione. Nell'agosto del 1893 è deposta un'iniziativa, firmata da 52.837 cittadini, con la quale si chiede l'introduzione di un nuovo articolo costituzionale che dia facoltà alla Confederazione di legiferare su: 1) il diritto di ogni cittadino ad un lavoro

sufficientemente retribuito; 2) la riduzione dell'orario di lavoro; 3) l'istituzione di organismi per l'assegnazione di lavoro; 4) l'istituzione di un'assicurazione pubblica per l'indennizzazione dei lavoratori disoccupati.

Il 3 giugno 1894 il popolo svizzero ed i Cantoni hanno respinto, a forte maggioranza, il nuovo articolo costituzionale. L'intervento della Confederazione nell'assicurazione contro la disoccupazione veniva quindi procrastinato per qualche decennio.

3. Nel 1889 la città di Berna istituisce un Ufficio del lavoro per lo studio di provvedimenti atti a combattere la disoccupazione, segnatamente quella degli operai edili durante la stagione invernale. Alcuni lavori, eseguiti nell'inverno 1891/92 allo scopo di creare occasioni di lavoro, non si dimostrano che palliativi di insufficiente portata pratica. Una società che raggruppava circa 600 operai non qualificati dell'edilizia (Handlangerbund), guidata dal segretario operaio Wassilieff, fonda, nell'aprile 1892, una cassa di risparmio e di disoccupazione. L'operaio che versava l'importo corrispondente ad una giornata lavorativa al mese avrebbe potuto ricevere, dopo sei mesi, in caso di disoccupazione involontaria, un'indennità giornaliera che l'assemblea generale del sindacato doveva stabilire a seconda delle possibilità di cassa e tenendo conto degli oneri di famiglia del disoccupato. Data l'esiguità dei salari e l'aggravio che era imposto dalla forte disoccupazione, i dirigenti del sindacato dovettero presto rendersi conto che i mezzi finanziari erano lontani dall'essere sufficienti. Sollecitato l'intervento delle Autorità, il Consiglio comunale di Berna, per diverse ragioni, non decretò un aiuto alla cassa di disoccupazione sindacale ma istituì, il 1. aprile 1893, una cassa pubblica di assicurazione contro la disoccupazione, che doveva essere la prima del mondo organizzata dai pubblici poteri. Essa aveva carattere di assicurazione facoltativa, i membri pagavano una quota mensile di 40 centesimi, si faceva appello a contributi dei datori di lavoro, si organizzavano collette pubbliche e la città concorreva con una sovvenzione di 5000 franchi all'anno. I sussidi venivano corrisposti soltanto durante i mesi di dicembre gennaio e febbraio, dopo 8 giorni di disoccupazione, se l'Ufficio del lavoro non riusciva ad assegnare occupazione all'operaio. La disoccupazione volontaria e quella a dipendenza di uno sciopero non davano diritto all'indennità giornaliera, stabilita a 1.— Fr. al giorno per i celibi ed a 1,50 per coloro che avevano oneri di assistenza. Due anni più tardi le indennità giornalieri venivano elevate a Fr. 1,50, rispettivamente Fr. 2.—, ed il contributo comunale era portato a Fr. 7.000.—. Nel 1897 il diritto all'indennità veniva subordinato ad un'attività di sei mesi, nel corso dell'anno, da parte dell'assicurato.

4. L'esempio di Berna fu seguito, poco tempo dopo, dal Cantone di San Gallo. La legge sangallese del 18 maggio 1894 statuiva però già un principio nuovo, e cioè quello dell'assicurazione obbligatoria per tutti i lavoratori nei Comuni, o nei consorzi di Comuni, in cui veniva istituita una cassa pubblica di assicurazione contro la disoccupazione. Il 1. giugno 1895, la prima cassa d'Europa che realizzava il principio dell'assicurazione obbligatoria era fondata nella città di San Gallo per una durata di due anni. Ma, come ogni altra opera da pioniere, incontrò all'inizio gravi difficoltà e fu ostacolata anche da molti operai che si opponevano all'iscrizione o rifiutavano di pagare i premi. Chiuso il primo esercizio con 2000 franchi di utile, il secondo lasciò un disavanzo superiore ai 5000 franchi, sebbene le sovvenzioni comunali avessero raggiunto i 14.000 franchi. Questa circostanza e l'indifferenza degli imprenditori nei confronti del servizio pubblico di collocamento, che lasciava probabilmente a desiderare, favorirono ancor più l'avversione alla nuova istituzione. Nella votazione dell'8 novembre 1896 i cittadini della città di San Gallo decisero perciò la soppressione della cassa col 30 giugno 1897.

5. Anche Basilea-città tentò, dopo anni di studi, di introdurre l'assicurazione obbligatoria. Ma la legge non incontrò il favore del popolo, che la respinse

a forte maggioranza il 7 febbraio 1900. Svanita la possibilità di un'assicurazione statale, l'idea fu ripresa dall'Unione operaia che la realizzò già nell'aprile 1901, con una cassa propria di assicurazione contro la disoccupazione. Questa si trovò tuttavia, già dagli inizi, in difficile situazione finanziaria, perchè poggiava su base facoltativa — quindi in presenza di gran numero di cattivi rischi — e le sovvenzioni della città si limitavano a 1000 franchi all'anno, nei primi due anni, aumentati poi a 2000 franchi. Il 29 febbraio 1909 l'assemblea generale del sindacato, di fronte all'alternativa di aumentare notevolmente i premi o di sospendere l'esercizio della cassa, si pronunciò per quest'ultima soluzione. Un anno dopo Basilea-città si dotava però di una cassa cantonale di assicurazione contro la disoccupazione, a base facoltativa, che acquistò subito grande importanza per il numero dei soci e grazie ad adeguate sovvenzioni pubbliche.

6. Abbiamo già rilevato (supra nr. 1, in fine) che il Sindacato dei tipografi aveva istituito, già nel 1876, una cassa di disoccupazione. Nel primi anni del secolo altre federazioni operaie ne seguono l'esempio. Sono le federazioni dei lavoratori edili, dei metallurgici, dei tessili, dei litografi, dei legatori di libri. Nel 1907 sono 7 le federazioni aderenti all'Unione sindacale svizzera che hanno una cassa di disoccupazione: a fine 1915 l'assicurazione è introdotta in altre 5 federazioni. Il numero dei membri è in continuo aumento: 12.000 nel 1904, 60.000 nel 1916. I sussidi versati ai disoccupati sono di Fr. 15.000.— nel 1904 e raggiungono 1 Fr. 150.000.— nel 1916. Anche le organizzazioni cristiano-sociali istituiscono, nel 1906, le prime casse di disoccupazione aderenti a sei federazioni.

Nel primi anni le casse di disoccupazione non hanno contabilità propria; i loro conti si confondono con quelli del sindacato. Ma già nel 1916 troviamo diverse casse di disoccupazione con gestione separata, le quali prelevano delle quote speciali per l'assicurazione. L'esercizio delle casse di disoccupazione imponeva però sempre notevoli sacrifici ai sindacati: le quote non coprivano che una parte della somma versata in sussidi.

7. L'assenteismo dello Stato e dei Comuni, nei confronti delle casse sindacali di assicurazione contro la disoccupazione, fu quasi completo per una ventina d'anni. Abbiamo visto infatti (supra nr. 5) che solo Basilea, nel 1901, aveva sovvenzionato, per alcuni anni, la cassa dell'Unione operaia. Nello stesso anno si manifestava, a Gand nel Belgio, il primo intervento notevole dei poteri pubblici nell'organizzazione dell'assicurazione contro la disoccupazione e cioè la concessione di sussidi alle casse sindacali. Tentativi del genere, ma di minore importanza, erano già stati fatti a Digione (1896), Limoges (1897) e Liegi (1899). Il « sistema di Gand » fu certo una pietra miliare nello sviluppo dell'assicurazione contro la disoccupazione: esso vige tuttora in quasi tutti i paesi civili.

Nel 1907 anche San Gallo accorda delle sovvenzioni alle casse di disoccupazione dei sindacati. Nel 1908 Appenzello esterno, nel 1911 Turgovia e nel 1915 Lucerna, Grigioni e Soletta votano dei sussidi ad alcune casse sindacali. Il Cantone di Berna, nel 1915, decreta un sussidio del 30 % sulle indennità versate dalle casse private; la città di Zurigo nel 1914 stabilisce un sussidio dal 10 al 20 %.

8. Respinta dal popolo svizzero l'iniziativa sul diritto al lavoro il 3 giugno 1894 (supra nr. 2) l'Assemblea federale, il 26 dello stesso mese, adottava un postulato invitante il Consiglio federale a presentare un rapporto sulla partecipazione della Confederazione alle istituzioni interessanti il collocamento dei disoccupati « ed a proteggere gli operai dalle conseguenze della disoccupazione involontaria ». Le risposte ad una circolare, diramata dal Dipartimento federale del commercio e dell'industria, ai governi cantonali, al Vorort dell'Unione svizzera del commercio e dell'industria, all'Unione svizzera delle arti e mestieri ed alla Federazione operaia svizzera, si fecero attendere per degli anni. Solo

l'8 novembre 1904 il Consiglio federale poteva presentare il rapporto all'Assemblea federale. Concludeva che sarebbe stato opportuno realizzare le misure di previdenza in caso di malattia e d'infortunio, prima di imporre al paese nuovi oneri per l'assicurazione contro la disoccupazione. Il 6 giugno 1905 l'Assemblea federale si pronunciava per il rinvio della trattazione della questione.

Nella sessione primaverile del 1912 una mozione, presentata in Consiglio nazionale, invitava il Consiglio federale a presentare proposte su un interessamento della Confederazione alla situazione dei disoccupati involontari e, particolarmente, sul modo di incoraggiare finanziariamente l'assicurazione contro i rischi della disoccupazione involontaria. Sopravvenne la prima guerra mondiale e la questione più urgente, davanti ad una crisi incipiente, fu quella di mettere a disposizione i fondi necessari per le azioni di soccorso ai disoccupati. Con decreto del 24 marzo 1917 il Consiglio federale istituì il Fondo di disoccupazione e seguirono poi le numerose disposizioni in materia di aiuto ai disoccupati. Con decreto del 19 dicembre 1917 l'Assemblea federale stabilì il primo aiuto della Confederazione alle casse di disoccupazione, con effetto retroattivo agli anni 1915 e 1916, consistente in una sovvenzione del 25 % sulle indennità versate. Per gli anni dal 1917 al 1921 il Consiglio federale, attingendo al Fondo di disoccupazione istituito con decreto del 24 marzo 1917, accordò alle casse di disoccupazione una sovvenzione corrispondente ad un terzo dell'importo delle indennità, e per gli anni 1922 e 1923 l'Assemblea federale votò i crediti necessari per continuare l'azione di sovvenzionamento delle casse.

L'importo delle sovvenzioni federali alle casse ammontò complessivamente a:

Fr.	213.000.—	(25 %)	per gli anni 1915/16
Fr.	281.000.—	(25 %)	per gli anni 1917/18
Fr.	507.000.—	(33 ⅓ %)	per l'anno 1919
Fr.	632.000.—	(33 ⅓ %)	per l'anno 1920
Fr.	1.818.000.—	(33 ⅓ %)	per l'anno 1921.

9. Col messaggio del 17 settembre 1923 il Consiglio federale sottoponeva poi alle Camere un progetto di legge concernente i sussidi all'assicurazione contro la disoccupazione. Si rilevava l'urgenza di un regolamento legale definitivo della questione, dal momento che i provvedimenti per l'assistenza ai disoccupati, basati sui pieni poteri, stavano per essere aboliti. Esistevano a quel momento in Svizzera: 19 casse pubbliche e 4 casse paritetiche, con circa 9.000 membri complessivamente, e una quarantina di casse sindacali che contavano circa 175.000 membri.

Il progetto del Consiglio federale venne, con lievi modificazioni, convertito in legge il 17 ottobre 1924. Spiegò i suoi effetti fino al 31 dicembre 1942.

10. Basata sul vecchio articolo 34ter della Costituzione federale (diritto della Confederazione a legiferare nel dominio delle arti e dei mestieri) la legge del 17 ottobre 1924 si limitava a stabilire le condizioni alle quali veniva subordinata la concessione della sovvenzione federale. Le casse dovevano, in particolare, soddisfare i seguenti requisiti: a) esclusione di qualsiasi scopo di lucro o estraneo all'assistenza ai disoccupati; b) tenuta di una contabilità speciale e garanzia di amministrazione regolare dei fondi; c) determinazione precisa, negli statuti, delle prestazioni dei membri e delle controprestazioni della cassa; d) divieto di appartenenza a più d'una cassa. Le indennità giornaliere di disoccupazione non dovevano superare il 60 % della perdita di guadagno per gli assicurati con obblighi di assistenza ed il 50 % per gli assicurati senza obblighi di assistenza. Con l'Ordinanza VI del 19 gennaio 1937 — basata anche sull'articolo 7 del DF 31 gennaio 1936 concernente i provvedimenti straordinari destinati a ristabilire l'equilibrio delle finanze federali negli anni 1936 e 1937 — il Consiglio federale, pur lasciando invariate le percentuali del 60 % e del 50 % sulla perdita di guadagno, stabilì (art. 39) dei guadagni massimi sui quali po-

teva essere calcolata l'indennità giornaliera, a sapere: a) 8 franchi al giorno per gli assicurati con meno di 22 anni non aventi obblighi di assistenza e 10 franchi per quelli superiori ai 22 anni; b) 12 franchi per gli assicurati con obblighi di assistenza verso una persona e 16 franchi per quelli con obblighi verso più persone.

I tassi di sovvenzione erano stabiliti in misura del 40 %, sulle indennità pagate a norma degli statuti, per le casse pubbliche e per le casse paritetiche, e del 30 % per le altre casse (sindacali). In caso di grave disoccupazione l'Assemblea federale poteva aumentare temporaneamente i tassi di sovvenzione del 10 %. Questo avvenne durante la crisi del 1930 e degli anni seguenti: molte casse non avrebbero potuto assolvere i loro impegni senza la maggiorazione del sussidio federale. Per gli anni 1936/37 (infra nr. 17, II cpv.) il sussidio federale, per le casse più oberate, è stato aumentato al 35 %.

11. Col decreto federale del 23 dicembre 1931 sul sussidio di crisi ai disoccupati, modificato diverse volte negli anni che seguirono, furono adottati dei provvedimenti per completare le prestazioni delle casse di assicurazione contro la disoccupazione. Le 90 indennità giornaliere, che queste potevano concedere nel corso dell'anno civile, si erano dimostrate insufficienti per gran numero di lavoratori appartenenti ad industrie particolarmente colpite dalla crisi.

L'introduzione e l'organizzazione del servizio dei sussidi di crisi vennero lasciate ai Cantoni. La Confederazione si limitava a stabilire le condizioni per la concessione della sovvenzione federale. Il sussidio di crisi poteva essere riconosciuto soltanto ai disoccupati, assicurati contro la disoccupazione, che avevano ricevuto le 90 indennità giornaliere dalla cassa, ed a coloro che, per motivi formali, non avevano potuto assicurarsi. Fino al 1936 poterono beneficiare del sussidio di crisi, con partecipazione finanziaria della Confederazione, soltanto i disoccupati dell'industria degli orologi, dell'industria dei metalli e delle macchine e dell'industria tessile. In seguito il sussidio venne esteso anche ai lavoratori di altre industrie, fra le quali l'edilizia.

Il decreto del Consiglio federale 14 luglio 1942 che disciplina l'aiuto ai disoccupati durante la crisi causata dalla guerra ha stabilito nuove norme per il sussidio di crisi (aiuto ai disoccupati nel bisogno). L'aiuto è esteso ai disoccupati di tutte le professioni. Metà delle spese sono a carico del Fondo di compensazione istituito con DCF del 7 ottobre 1941, e l'altra metà è sopportata, in parti uguali, dalla Confederazione e dal Cantone di domicilio dei disoccupati. Per disposizione federale i Comuni devono contribuire con una sovvenzione del 10 % almeno.

Il Consiglio federale, con decreto del 30 novembre 1948, ha sospeso la concessione dell'aiuto ai disoccupati nel bisogno, non essendovene più la necessità.

12. Durante la seconda guerra mondiale si ebbe a temere che, dopo la cessazione delle ostilità, si sarebbe manifestata una grave disoccupazione, in tutti i rami di attività. Il Consiglio federale, in virtù dei pieni poteri conferitigli dall'Assemblea federale il 31 agosto 1939, emanò allora i decreti del 29 luglio 1942 e del 6 agosto 1943 sulla creazione di occasioni di lavoro (istituzione del Tribunale federale per le occasioni di lavoro, allestimento e coordinamento di un piano generale di lavori pubblici e privati, conduttori per il sussidiamento di lavori, ecc.) e — ritenendo che la legge di sovvenzionamento delle casse di disoccupazione del 17 ottobre 1924 non avrebbe potuto garantire la regolare concessione di indennità in tempi di grave depressione economica — promulgò il decreto del 14 luglio 1942 sul disciplinamento dell'aiuto ai disoccupati durante la crisi causata dalla guerra.

Questo decreto ha modificato in tutta la Svizzera l'assicurazione contro la disoccupazione e le comprese centrali nonché limitare e custodire di serietà importanza. Il calcolo dell'indennità giornaliera era stabilito secondo certe delle percentuali e dei guadagni massimi seguenti: a) 10 franchi, per gli assi-

curati al disotto dei 20 anni e 12 franchi con più di 20 anni, ritenuto un massimo del 55 % del guadagno normale; b) 14 franchi, per gli assicurati con obblighi di assistenza verso una persona e 18 franchi per quelli con obblighi verso più persone, ritenuto un massimo del 65 % del guadagno normale. Gli assicurati con obblighi di assistenza verso più di due persone potevano ricevere, per ogni persona in più, un supplemento di 70 centesimi, fino ad un massimo, tuttavia, dell'85 % del guadagno normale. Per gli assicurati domiciliati in regioni rurali i Cantoni avevano la facoltà di ridurre del 30 % i guadagni sui quali poteva venir calcolata l'indennità giornaliera. Il Ticino non ha fatto uso di questa facoltà.

Più radicalmente fu modificata la base finanziaria delle casse. Mentre sotto l'imperio della legge 17 ottobre 1924 i Cantoni ed i Comuni potevano disporre liberamente in quale proporzione intendevano concedere sussidi alle casse, il nuovo decreto venne a fissare le sovvenzioni cantonali in misura uguale a quelle federali.

La sovvenzione federale — uguale per tutte le casse secondo la legge del 1924 — venne graduata, nel nuovo decreto, a seconda degli oneri incombenti alle stesse, ritenuto il 15 % quale sussidio base. Le casse più oberate avrebbero quindi avuto la possibilità teoretica di ricevere, dalla Confederazione e dal Cantone complessivamente, l'80 % delle indennità versate e delle spese computabili. Praticamente questo massimo non è mai stato raggiunto.

Allo scopo di ripartire più equamente i rischi delle casse venne pure istituito un fondo di compensazione delle casse, alimentato da un contributo annuo delle casse in ragione di 2 franchi per ogni assicurato e di un contributo di 8 franchi per assicurato da prelevarsi dal fondo di compensazione istituito col DCF 7 ottobre 1941. Dal fondo di compensazione delle casse vennero prelevati i supplementi compensativi per le casse con un aggravio superiore al 7 % di assicurati completamente indennizzati. I supplementi compensativi vengono corrisposti in più delle sovvenzioni ordinarie.

Altre disposizioni particolari del DCF 14 luglio 1942 sono: la fissazione di un numero minimo di membri (400) per ottenere il riconoscimento della cassa (art. 7) e la fissazione di un premio minimo (art. 40).

II. L'ASSICURAZIONE CONTRO LA DISOCCUPAZIONE NEL TICINO

13. I sindacati operai hanno versato delle indennità a disoccupati del nostro Cantone già durante la prima conflagrazione mondiale e nell'immediato dopoguerra. Si trattava però di sussidi molto esigui a carico della cassa sindacale e sui quali solo la Confederazione versava un contributo (supra nr. 8).

Negli anni 1925/27 le casse aderenti alla Camera del lavoro (F.C.T.A., F.O.M.O., F.L.E.L.S., Tessili) contavano 1470 membri; quelle cristiano-sociali 100 membri.

Vennero versati i seguenti sussidi:

	1925	1926	1927
	Fr.	Fr.	Fr.
Camera del lavoro	8.970	25.765	92.439
Cristiano-sociali	479	979	2.179

Di fronte al continuo aumento dei lavoratori ticinesi che si assicuravano contro la disoccupazione, ed ai sussidi che minacciavano in misura sempre crescente la già precaria situazione delle casse, lo Stato non poteva più rimanere indifferente. Tutte le casse che pagavano dei sussidi avevano la loro sede oltre Gotardo. Era provato che le sezioni ticinesi rappresentavano un deficit notevole, perché il rapporto fra il numero dei membri nel Cantone e le indennità versate era completamente sbilanciato.

14. Con messaggio del 5 novembre 1928 il Consiglio di Stato sottopose perciò al Gran Consiglio un disegno di legge sul contributo dello Stato alle casse di assicurazione contro la disoccupazione.

Già allora il Consiglio di Stato si era posto il problema se dovevasi istituire una cassa pubblica di assicurazione, e dichiarare obbligatoria l'assicurazione per tutti i lavoratori, oppure se lo Stato doveva limitarsi a concedere un aiuto alle casse esistenti ed a quelle che sarebbero state riconosciute in seguito. Pur ammettendo che la prima soluzione sarebbe stata la migliore, perchè assisa su più larga base e quindi con maggiore solidità finanziaria, si preferì incrementare l'assicurazione contro la disoccupazione mediante la concessione di sussidi regolari alle casse (sistema di Gand).

Il principio dell'assicurazione obbligatoria non veniva però del tutto abbandonato. Stabiliva infatti il progetto governativo che nei Comuni, o nei consorzi di Comuni, in cui sarebbero state istituite delle casse pubbliche, il Consiglio di Stato poteva dichiarare obbligatoria l'assicurazione. I datori di lavoro sarebbero stati tenuti a contribuire alle spese in misura uguale a quella degli operai (art. 3 e 4 del progetto governativo e art. 2 della legge). Nessun Comune ha fatto uso di questa possibilità.

Nella seduta del 25 novembre 1929 il progetto governativo, con lievi modificazioni nella forma apportate dalla Commissione della gestione, veniva convertito in legge, che entrava in vigore il 1. gennaio 1930. Il contributo dello Stato alle casse (art. 3) veniva stabilito in misura del 10 % delle indennità versate, con facoltà al Consiglio di Stato di aumentarlo al 15 % in tempi di crisi.

15. La sovvenzione cantonale del 10 % si è rilevata ben presto non adeguata ai reali bisogni delle casse. Su istanza della Camera del lavoro e della Organizzazione cristiano-sociale il Consiglio di Stato, con risoluzione del 21 luglio 1933, aumentava il sussidio cantonale al 15 %, in applicazione dell'art. 3 della legge 25 novembre 1929.

Ma anche questo tasso di sovvenzione si dimostrò insufficiente con l'acuirsi della crisi nell'edilizia e conseguente aumento delle indennità di disoccupazione. Su un importo superiore ai 3 milioni di franchi, versati dalle casse a disoccupati del Cantone dal 1931 al 1935, la sovvenzione cantonale fu di 432.000 franchi e quella federale di un milione circa. Ritenuto che gli assicurati del Ticino abbiano pagato complessivamente mezzo milione di franchi in premi, le casse dovettero sopportare un onere, per ciò che concerne il nostro Cantone, superiore ad un milione in soli cinque anni.

16. Il 23 settembre 1935 il gruppo socialista presentava in Gran Consiglio una mozione, con la quale si chiedeva l'aumento della sovvenzione cantonale al 30 %.

L'opportunità, anzi la necessità di aumentare la sovvenzione cantonale è stata senz'altro riconosciuta dal Consiglio di Stato. Devesi altresì rilevare che, secondo l'ordinanza V del Consiglio federale 27 marzo 1936 — emanata in applicazione del DF 31 gennaio 1936 concernente i provvedimenti straordinari destinati a ristabilire l'equilibrio delle finanze federali negli anni 1936/37 — le casse sindacali di disoccupazione più oberate avrebbero potuto ricevere una sovvenzione federale fino al 35 %, alla condizione che i Cantoni ed i Comuni avessero accordato sovvenzioni corrispondenti alla loro situazione finanziaria. Anche da questo punto di vista, e cioè per non precludere alle casse la possibilità di ottenere una sovvenzione federale leggermente maggiorata, un aumento del sussidio cantonale si imponeva. L'Ufficio federale dell'industria delle arti e mestieri e del lavoro si era infatti espresso nel senso che un sussidio cantonale del 15 % non poteva essere considerato adeguato alle possibilità finanziarie del Cantone e che, in ogni caso, i Comuni avrebbero dovuto essere chiamati a dare almeno una piccola prestazione.

Il disegno di legge venne presentato dal Consiglio di Stato col messaggio del 16 aprile 1936. Esso tendeva ad una modificazione dell'art. 1 della legge 25 novembre 1929, prevedendo una sovvenzione cantonale del 20 % ed un contributo comunale del 5 %. La partecipazione dei Comuni veniva raccomandata per le seguenti considerazioni: 1. perchè una volta chiamati a contribuire finanziariamente alle spese dell'assicurazione i Comuni avrebbero migliorato il funzionamento degli Uffici comunali di collocamento, segnatamente il servizio di controllo della disoccupazione, che lasciava ancora molto a desiderare; 2. perchè la percentuale prevista era senz'altro sopportabile dai Comuni, tenendo conto del rapporto con la loro partecipazione ai sussidi di crisi (dal 33 % al 50 %); 3. che la non partecipazione dei Comuni avrebbe impedito alle casse di ricevere la sovvenzione federale maggiorata.

Le proposte governative furono, d'accordo col Dipartimento del lavoro, alquanto modificate dalla Commissione della Gestione. Il progetto definitivo prevedeva:

1. una sovvenzione comunale dell'8 % sulle indennità versate, ritenute sussidiabili soltanto le seguenti indennità giornaliere massime:
Fr. 4,— per assicurati senza oneri legali di assistenza;
Fr. 5,50 per assicurati con oneri legali di assistenza verso una persona;
Fr. 6,50 per assicurati con oneri legali di assistenza verso più persone;
2. un credito annuo di Fr. 20.000.— affinché lo Stato potesse assumere parzialmente la corresponsione del sussidio per i Comuni in condizione disagiata;
3. un contributo supplementare dello Stato in ragione del 2,50 %, sulle indennità versate dalle casse nell'anno 1936 (dal momento che non veniva riconosciuta la retroattività al 1. gennaio);
4. il pagamento del contributo del Comune direttamente alle casse.

Il Gran Consiglio, nelle sedute del 14, 15 e 16 dicembre 1936, ha ulteriormente modificato, in due punti, il progetto della Commissione della Gestione, e cioè: a) il credito di Fr. 20.000.— era da ripartirsi tra i Comuni tenendo calcolo della proporzione tra l'ammontare dei contributi a carico del Comune e le spese risultanti dal bilancio; b) il contributo supplementare di assestamento alle casse per l'anno 1936 venne portato al 7 %.

17. Già nel 1940 vennero presentate in Gran Consiglio due mozioni proponenti modificazioni e completazioni della legge 25 novembre 1929 / 16 dicembre 1936. La prima (16 gennaio) chiedeva: a) che si facesse luogo ad una ripartizione del credito di Fr. 20.000.—, in maniera da esonerare anche completamente dal contributo i Comuni in situazione particolarmente oberata; b) esclusione dalla ripartizione delle quote inferiori ai 100 franchi; c) una penalità per i Comuni che non avessero versato alle casse il contributo dovuto. La seconda mozione (15 aprile) proponeva l'esonero dal contributo per i Comuni con una popolazione inferiore a 900 anime e un tasso d'imposta superiore al 5 %.

Il Consiglio di Stato si pronunciò sulle due mozioni col messaggio dell'11 febbraio 1941. Per ciò che concerne la prima mozione è stato riconosciuto che, tenendo conto soltanto del rapporto fra l'ammontare dei contributi e le spese risultanti dal bilancio, si venivano, in molti casi, a creare delle sperequazioni a danno dei Comuni più oberati. Appariva quindi giustificato di tenere in considerazione, per il sistema di ripartizione, anche il tasso d'imposta comunale. Il Consiglio di Stato si dichiarava però contrario ad esonerare completamente dei Comuni dal contributo.

Sulla seconda mozione si proponeva la non entrata in materia. Accettandola, ben 187 Comuni sarebbero stati esonerati dal contributo.

Nella seduta del 10 giugno 1941 il Gran Consiglio accettava le proposte governative, e cioè: 1. la ripartizione del credito di 20.000 franchi doveva aver

luogo tenendo calcolo della proporzione tra l'ammontare dei contributi a carico del Comune e le spese risultanti dal bilancio, moltiplicata per il tasso d'imposta comunale; 2. esclusione dalla ripartizione dei Comuni con tasso d'imposta inferiore al 7‰ e di quelli la cui quota non fosse stata superiore a Fr. 25.—; 3. multa fino a Fr. 500.— ai Municipi che rifiutassero il pagamento del contributo comunale.

18. Ci dispensiamo di commentare i decreti legislativi del 21 aprile 1943 concernenti: a) l'obbligatorietà dell'assicurazione contro la disoccupazione e b) l'istituzione della Cassa pubblica cantonale di assicurazione contro la disoccupazione, e così pure il decreto legislativo 30 novembre 1948 che abroga e sostituisce quello del 21 aprile 1943 sull'obbligatorietà dell'assicurazione contro la disoccupazione. Diverse disposizioni di questi decreti dovranno essere richiamate nelle osservazioni sui singoli articoli della nuova legge (v. capo IV).

19. Dal seguente specchietto si possono rilevare le indennità versate dalle casse a disoccupati del Cantone, dal 1925 in poi, e l'importo dei contributi cantonali:

<i>Anno</i>	<i>Importo versato</i>	<i>Contributo cantonale</i>
	<i>in Fr.</i>	<i>in Fr.</i>
1925	9.449	—.—
1926	26.744	—.—
1927	94.618	—.—
1928	?	—.—
1929	?	—.—
1930	177.385	17.738
1931	216.726	21.673
1932	370.477	37.048
1933	705.049	105.799
1934	775.246	116.583
1935	1.035.268	155.290
1936	1.099.351	241.856
1937	1.195.914	259.175
1938	1.380.461	276.093
1939	1.695.269	339.062
1940	1.002.597	200.519
1941	547.332	109.465
1942	687.037	137.408
1943	1.123.977	327.157
1944	2.417.733	709.114
1945	2.773.440	821.880
1946	2.401.573	669.857
1947	2.224.684	614.199
1948	1.364.000	324.873
1949	2.053.736	591.061
1950	2.139.418	616.013

III. LA NUOVA LEGGE FEDERALE SULL'ASSICURAZIONE CONTRO LA DISOCCUPAZIONE

20. Il decreto del Consiglio federale del 14 luglio 1942 che disciplina l'aiuto ai disoccupati durante la crisi causata dalla guerra, emanato in virtù dei pieni poteri, aveva dato risultati soddisfacenti, sia dal punto di vista sociale quanto per l'organizzazione tecnica dell'assicurazione. Esso avrebbe tuttavia perduto la sua efficacia con la revoca dei poteri straordinari al Consiglio federale. I Cantoni e le associazioni economiche, interpellati dal Dipartimento federale del-

l'economia pubblica, si pronunciarono, in via generale, per una legislazione federale uniforme, respingendo l'idea di una semplice legge di sovvenzionamento.

Il diritto di emanare disposizioni sull'assicurazione contro la disoccupazione è stato conferito alla Confederazione dall'art. 34 ter, capoverso primo, della Costituzione federale, accettato in votazione popolare il 6 luglio 1947. Il terzo capoverso dello stesso articolo precisa che l'attuazione dell'assicurazione contro la disoccupazione spetta alle casse pubbliche ed alle casse private, siano esse paritetiche o sindacali.

Tenendo conto, nella misura del possibile, delle proposte dei Cantoni e delle associazioni economiche l'Ufficio federale dell'industria delle arti e mestieri e del lavoro preparò un avamprogetto di legge, che venne sottoposto, nel febbraio 1948, ad una Commissione di esperti, composta di rappresentanti dei Cantoni (il nostro Cantone era pure rappresentato) delle casse e delle associazioni professionali dei lavoratori e dei datori di lavoro. Il progetto definitivo venne inviato ai Cantoni ed alle associazioni interessate il 27 giugno 1949 perchè presentassero le loro osservazioni. Le numerose proposte di modificazione, che pervennero al Dipartimento federale dell'economia pubblica nel corso dell'autunno 1949, richiesero un nuovo esame della situazione da parte della Commissione di esperti e nuove trattative fra il Dipartimento federale e le associazioni. Il 16 agosto 1950 il Consiglio federale sottoponeva all'Assemblea federale il disegno di legge e il 22 giugno 1951 la legge veniva promulgata. Scaduto il termine di opposizione, senza che sia stato presentato referendum, essa entrò in vigore il 1. gennaio 1952.

21. La legge federale del 22 giugno 1951 sull'assicurazione contro la disoccupazione regola la materia in modo conclusivo. Ai Cantoni è quindi tolta ogni possibilità di legiferare in questo dominio, salvo nei casi espressamente previsti dalla legge stessa. Se si toglie ciò che ha riferimento alla decretazione dell'obbligatorietà dell'assicurazione contro la disoccupazione (art. 4) — ed anche qui i Cantoni devono conformarsi alla legge federale — sono ben pochi, e di secondaria importanza, i casi in cui i Cantoni possono emanare disposizioni. In deroga alla legge federale, i Cantoni possono infatti soltanto (art. 63, cpv. 2):

- a) obbligare le casse a chiedere l'approvazione dell'Autorità cantonale prima di procedere all'ammissione di un membro;
- b) aumentare a 18 anni l'età prevista per essere ammesso ad una cassa;
- c) subordinare ad un'autorizzazione il versamento delle indennità in certe stagioni e per gli assicurati di determinate professioni;
- d) designare tre giorni festivi che danno diritto all'indennità, in più dei tre stabiliti dalla legge federale.

Ogni disposizione cantonale, anche concernente l'obbligatorietà dell'assicurazione diventa operante soltanto se approvata dal Consiglio federale (art. 63, cpv. 4).

22. La nuova legge federale si appoggia, nelle grandi linee, al DCF 14 luglio 1942 (supra nr. 12). Non rileveremo quindi che i punti principali in cui essa dissente o innova, e cioè:

- a) il numero minimo dei membri perchè una cassa possa venire riconosciuta è stato elevato a 500 (art. 6);
- b) è stabilita la responsabilità degli organi delle casse ai sensi degli articoli 916 al 919 del C.O. (art. 11);
- c) è stabilito, con qualche riserva, l'obbligo delle casse di ammettere i lavoratori idonei ad assicurarsi (art. 15);
- d) più precise disposizioni sull'acquisto e la perdita della qualità di assicurato (art. 16);

- e) il guadagno assicurato non può essere superiore a quello effettivo e in ogni caso non superiore a 24 franchi (art. 20);
- f) non è più fatta differenza, per ciò che concerne il diritto all'indennità giornaliera, fra disoccupazione totale e disoccupazione parziale. L'assicurato ha diritto all'indennità allorchè, in un periodo di quattordici giorni, è stato disoccupato almeno una giornata lavorativa intera. Per la prima giornata di disoccupazione, nell'anno civile, non viene corrisposta l'indennità (art. 26);
- g) il disoccupato che subisce disoccupazione nei giorni immediatamente precedenti o susseguenti, ha diritto all'indennità nei giorni festivi dell'Ascensione di Natale e di Capodanno (art. 26);
- h) il diritto all'indennità, in caso di disoccupazione susseguente ad un conflitto collettivo, è riconosciuto dopo 12 giorni (prima 30 giorni). Altre nuove disposizioni sul diritto all'indennità, in caso di conflitto collettivo, sono a vantaggio del lavoratore (art. 27);
- i) in caso di dubbio, sul diritto del lavoratore al risarcimento del danno a seguito di risoluzione irregolare del contratto di lavoro, la cassa può versare l'indennità e subentra allora nei diritti dell'assicurato verso il datore di lavoro (art. 28);
- l) l'indennità giornaliera è stabilita in misura del 60 % del guadagno assicurato, per gli assicurati senza obblighi di assistenza, e del 65 % per quelli con obblighi di assistenza. Per la prima persona a carico l'assicurato ha diritto ad un supplemento di 1 franco e di 60 centesimi per le altre persone, ritenuto che l'indennità non abbia a superare l'85 % del guadagno assicurato (art. 31);
- m) in caso di grave disoccupazione il periodo di sussidiamento può essere aumentato a 150 giorni all'anno (art. 32);
- n) il diritto all'indennità si estingue se l'assicurato non lo fa valere entro 3 mesi dalla scadenza (art. 33);
- o) col consenso dell'Autorità cantonale la cassa può condonare, in determinati casi, la restituzione di indennità indebitamente percepite (art. 35);
- p) non è più stabilito un sussidio base per le casse (prima la Confederazione ed il Cantone corrispondevano almeno il 15 % ciascuno). L'importo delle sovvenzioni è stabilito, ogni anno, secondo il grado di aggravamento delle singole casse (art. 43);
- q) il fondo di compensazione delle casse è alimentato da:
 1. un contributo annuo delle casse di Fr. 4.— per assicurato;
 2. un contributo annuo della Confederazione di Fr. 2.— per assicurato;
 3. un contributo annuo del Cantone di Fr. 2.— per ogni assicurato domiciliato sul suo territorio (art. 45);
- r) i Cantoni designano un'Autorità superiore di ricorso indipendente dall'amministrazione, che può essere un'Autorità giudiziaria, l'Ufficio cantonale di conciliazione, ecc. (art. 54);
- s) contro la decisione dell'Autorità superiore di ricorso è ammesso ricorso al Tribunale federale delle assicurazioni (art. 55).

IV. OSSERVAZIONI AI SINGOLI ARTICOLI DEL DISEGNO DI LEGGE

23. Abbiamo suddiviso la legge in 3 capitoli:

- I. *Obbligatorietà e organizzazione* (dall'articolo primo all'articolo 13);
- II. *Cassa pubblica cantonale di assicurazione contro la disoccupazione* (dall'articolo 14 all'articolo 16);
- III. *Disposizioni penali, abrogative e finali* (articoli 17-19).

24. *ad art. 2:* è identico all'articolo 1, cpv. primo, del DL 30 novembre 1948, salvo che l'obbligo di assicurazione nasce solo dopo un anno di domicilio nel Cantone (prima erano previsti sei mesi).

25. *ad art. 3:* l'esonero dall'obbligo di assicurazione, oltre che alle categorie di salariati elencati all'art. 1, cpv. 2, del DL 30 novembre 1948, è stato esteso anche ai: religiosi, insegnanti, musicisti, lavoratori delle imprese di spettacoli, viaggiatori di commercio, lavoratori a domicilio, lavoratori dell'agricoltura e della selvicoltura. Queste categorie di lavoratori svolgono un'attività non sempre sufficientemente controllabile agli effetti dell'assicurazione contro la disoccupazione.

E' pure proposto l'esonero dall'obbligo di assicurazione:

- a) per gli apprendisti, dal momento che, secondo l'articolo 3 dell'ordinanza federale in esecuzione della LAD, sono idonei ad assicurarsi solo sei mesi prima della fine del tirocinio;
- b) per il personale dell'industria alberghiera, dato che — principalmente con gli stagionali — si incontrano difficoltà nel collocamento;
- c) per il personale del servizio di casa, data la natura del rapporto di lavoro;
- d) per le donne sposate. Anche qui le difficoltà di collocamento sono notevoli, principalmente allorchè si tratta di posti di lavoro fuori del domicilio.

Va da sè che tutte le categorie di persone esonerate dall'obbligo di assicurazione conservano la completa facoltà di assicurarsi se solo risulta provata la loro idoneità.

Le disposizioni del secondo capoverso differiscono leggermente da quelle dell'art. 2, cpv. 2, del DL 30 novembre 1948. Riteniamo che il Consiglio di Stato debba essere autorizzato ad esonerare dall'obbligo di assicurazione, non solo il personale di aziende che possono essere equiparate alle amministrazioni pubbliche, ma anche i lavoratori che svolgono un'attività affine ad una delle categorie professionali esonerate.

26. *ad art. 4:* come logico corollario alle disposizioni dell'art. 3, cpv. 2, abbiamo previsto che contro la decisione che stabilisce l'obbligo di assicurazione, o contro l'iscrizione alla CPCAD, possa essere interposto ricorso al Consiglio di Stato. Trattandosi di questione che concerne esclusivamente l'obbligo di assicurazione, non vi è competenza di decisione da parte dell'Autorità di ricorso; e cioè dell'Ufficio cantonale di conciliazione.

27. *ad art. 5, cpv. 2:* l'obbligo alle casse di sottoporre per l'approvazione le nuove domande di affiliazione è stato introdotto nel Cantone da più di 10 anni ed ha dato buoni risultati. Dal 1943 era anche stabilito dalle disposizioni federali (art. 29 delle Disposizioni del Dipartimento federale dell'economia pubblica del 18 settembre 1942). Secondo l'art. 63, cpv. 2, lettera a) della LAD, i Cantoni possono statuire questa disposizione (supra nr. 21).

28. *ad art. 5 e 6:* si tratta di disposizioni quasi identiche a quelle contenute nell'art. 2 del DL 21 aprile 1943. Nel decreto esecutivo verrà fissato il termine che sarà assegnato al lavoratore per iscriversi ad una cassa. Riteniamo che questo debba essere di un mese, a far tempo dall'intimazione da parte dell'Ufficio cantonale del lavoro.

29. *ad art. 7-8:* la partecipazione del Comune è stata portata da un terzo, che era previsto nel DL 30 novembre 1948, alla metà. Prendendo come base i risultati degli ultimi due anni ne risulterebbe un maggior aggravamento dei Comuni di circa 70.000 franchi all'anno. Ci sembra che questo sia sopportabile dal momento che, per venire in aiuto dei Comuni in difficile situazione finanziaria, intenderemmo non più richiedere un credito annuo fisso di 40.000 fran-

chi, come fatto fin qui, ma un credito eventualmente superiore, a seconda dei bisogni effettivi.

Il contributo cantonale alle spese di amministrazione delle casse (circa 20.000 franchi all'anno) verrebbe invece, d'ora innanzi, assunto completamente dallo Stato.

30. *ad art. 9:* abbiamo ritenuto di far uso della competenza riservata ai Cantoni (supra nr. 21) a fissare altri tre giorni festivi, oltre ai tre previsti dall'art. 26 della LAD, in cui l'assicurato disoccupato può ricevere l'indennità. Nell'interesse dei disoccupati vennero fissati tre giorni dell'inverno, in periodi in cui abbondano i di festivi.

31. *ad art. 10:* negli anni 1946 (per il periodo dal 18 marzo al 15 ottobre) 1947 (dal 3 marzo al 30 novembre) 1948 (dal 2 febbraio al 30 novembre) 1949 (dal 7 marzo al 30 novembre) il Dipartimento lavoro industria e commercio — rilevato come, all'inizio della stagione, l'Ufficio cantonale del lavoro non poteva disporre di sufficiente mano d'opera per soddisfare le richieste, segnatamente nell'edilizia, e come numerosi disoccupati controllavano ancora la disoccupazione e percepivano i sussidi — emanò disposizioni, basandosi sull'art. 22, cpv. 1, lettera c) del DCF 14 luglio 1942, che sospendevano la concessione del sussidio, subordinandolo ad una preventiva autorizzazione dell'Ufficio cantonale del lavoro. Erano colpiti da queste disposizioni i lavoratori dell'edilizia fino ai 60 anni ed i lavoratori di altre professioni fino ai 55 anni di età. In questo modo l'Ufficio cantonale del lavoro ha potuto individuare molti disoccupati ai quali, entro breve termine, si potè assegnare lavoro.

L'art. 63, cpv. 2, lettera c), della LAD dà la competenza ai Cantoni di stabilire simili disposizioni col consenso del Dipartimento federale dell'economia pubblica (supra nr. 21).

32. *ad art. 11:* l'obbligo ai datori di lavoro di incassare le quote è stabilito dall'art. 4 della LAD. Ci siamo limitati per ciò che concerne i premi correnti, ad autorizzare soltanto la CPCAD a ricorrere ai datori di lavoro per l'incasso dei premi, e solo nel caso in cui questi non venissero pagati regolarmente.

Le altre casse vengono invece autorizzate a far trattenere dai datori di lavoro soltanto i premi arretrati per più di due mesi.

33. *ad art. 12:* secondo l'art. 54 della LAD i Cantoni devono istituire una Autorità di ricorso, indipendente dall'amministrazione, per decidere i ricorsi contro le decisioni delle casse e degli organi cantonali di applicazione della legge sull'assicurazione contro la disoccupazione. Come tale possono designare un'Autorità giudiziaria esistente, l'Ufficio cantonale di conciliazione, ecc. Abbiamo previsto l'Ufficio cantonale di conciliazione, nel quale sono rappresentati i datori di lavoro ed i lavoratori. L'Ufficio federale dell'industria delle arti e mestieri e del lavoro, interpellato in proposito, ha dichiarato che l'Ufficio cantonale di conciliazione può essere riconosciuto quale Autorità di ricorso, anche se presieduto da un Consigliere di Stato.

Tuttavia qualora l'Ufficio di conciliazione dovesse essere presieduto dal direttore del Dipartimento lavoro industria e commercio e in questa sua qualità avesse già giudicato in prima istanza, al fine di evitare identità di persona la presidenza sarà assunta dal vice presidente dell'Ufficio stesso.

La procedura di ricorso sarà regolata dal decreto esecutivo.

34. *ad art. 13:* allo scopo di promuovere l'applicazione dell'obbligo di assicurazione riteniamo che debba essere stabilito per legge che, tanto gli Uffici comunali e consortili del lavoro, quanto le casse ed i datori di lavoro, siano tenuti a prestare la loro collaborazione.

35. *ad art. 14-15-16:* riprendono, quasi alla lettera, disposizioni già contenute nel DL 21 aprile 1943 istituyente la Cassa pubblica cantonale di assicurazione contro la disoccupazione.

36. *ad art. 17*: le penalità previste sono quasi identiche a quanto stabilito dall'art. 8 del DL 30 novembre 1948.

37. *ad art. 18*: l'articolo 63, cpv. 1, della legge federale 22 giugno 1951 sull'assicurazione contro la disoccupazione (LAD) stabilisce che i Cantoni devono designare le Autorità esecutive. Queste hanno, in particolare, le seguenti competenze:

- a) decisione delle domande degli assicurati e delle casse concernenti:
 - aa) l'idoneità di una persona ad assicurarsi (art. 13, cpv. 3, LAD);
 - bb) il diritto all'indennità in caso di dubbio (art. 24, cpv. 3, LAD);
- b) stabilire se una cassa possa rinunciare a proporre, nei confronti dell'imprenditore, azione di risarcimento a dipendenza della risoluzione del contratto di lavoro (art. 28, cpv. 2, LAD);
- c) decidere sul condono di indennità indebitamente percepite (art. 35, cpv. 1, LAD).

Questo Consiglio ritiene che le competenze, per ciò che concerne la decisione dei casi previsti alle lettere b) e c), debbano essere assegnate al Dipartimento lavoro industria e commercio, mentre l'Ufficio cantonale del lavoro dovrebbe decidere i casi previsti alla lettera a) e così pure i seguenti che, secondo l'Ordinanza federale di esecuzione della LAD, sono di competenza dell'Autorità cantonale:

1. concessione di deroghe all'obbligo di controllo della disoccupazione (art. 8);
2. autorizzazione delle casse a computare i giorni di malattia o d'infortunio in proporzione superiore ad un terzo, agli effetti dell'attività professionale regolare;
3. autorizzazione delle casse a rinunciare ad un certificato di capacità al lavoro dopo una malattia o un infortunio dell'assicurato (art. 18);
4. autorizzazione a concedere l'indennità durante la frequenza di un corso di riadattamento o di perfezionamento professionale (art. 20);
5. autorizzazione di esercitare temporaneamente un'attività indipendente (articolo 21);
6. autorizzazione di equiparare un dovere morale ad un obbligo legale di mantenimento e di assistenza, agli effetti dell'indennità giornaliera.

Abbiamo ritenuto che l'elencazione di queste competenze dell'Autorità cantonale dovesse avvenire soltanto nel decreto di questo Consiglio in applicazione della legge. Per questo motivo l'art. 18 si limita ad incaricare il Consiglio di Stato di designare gli organi cantonali di esecuzione.

Vogliate gradire, onorevoli Signori Presidente e Consiglieri, l'espressione del migliore ossequio.

Per il Consiglio di Stato,

Il Presidente:
Lepori

Il Cons. Segr. di Stato:
Galli

Disegno di

LEGGE

sull'assicurazione contro la disoccupazione

(del)

Il Gran Consiglio
della Repubblica e Cantone del Ticino
vista la legge federale sull'assicurazione contro la disoccupazione
del 22 giugno 1951;
visto il messaggio 8 gennaio 1952 n. 338 del Consiglio di Stato;

decreta:

I.

OBBLIGATORIETA' E ORGANIZZAZIONE

Art. 1.

Diritto applicabile

L'assicurazione contro la disoccupazione spetta alle casse di assicurazione contro la disoccupazione (dette in seguito «casse») riconosciute a sensi della legge federale sull'assicurazione contro la disoccupazione del 22 giugno 1951 (detta in seguito «legge federale»).

Art. 2.

Obbligatorietà dell'assicurazione:
I. estensione;

L'obbligo di assicurarsi contro le conseguenze economiche della disoccupazione si estende, riservate le eccezioni previste dall'art. 3, a tutte le persone salariate dai 18 ai 60 anni domiciliate nel Cantone da almeno un anno che, secondo le disposizioni federali, sono considerate idonee ad assicurarsi.

Art. 3.

II. esoneri;

1 Non sottostanno all'obbligo di assicurazione:

- a) il personale federale, conformemente all'art. 15, cpv. 2, lettera a, della legge federale;
- b) il personale delle rappresentanze diplomatiche delle amministrazioni pubbliche estere e delle organizzazioni internazionali, conformemente all'art. 15, cpv. 2, lettera b, della legge federale;
- c) il personale in pianta stabile delle amministrazioni e delle aziende dello Stato e dei Comuni;
- d) il personale in pianta stabile delle imprese di trasporto concessionate;
- e) le persone che hanno un reddito annuo complessivo superiore a Fr. 9.000.— o posseggono una sostanza imponibile superiore a Fr. 50.000.—;
- f) i religiosi, gli insegnanti, i musicisti e il personale delle imprese di spettacoli;
- g) i viaggiatori di commercio;
- h) il personale dell'industria alberghiera;
- i) i lavoratori a domicilio;
- l) i lavoratori dell'agricoltura e della selvicoltura;

- m) le persone occupate nel servizio di casa;
- n) gli apprendisti ai sensi della legge federale sulla formazione professionale;
- o) le donne sposate.

² Il Consiglio di Stato può esonerare dall'obbligo di assicurazione anche il personale di altre aziende che, per quanto concerne il rischio della disoccupazione, possono essere equiparate alle amministrazioni pubbliche, ed i lavoratori che svolgono attività affini ad una delle categorie professionali menzionate al primo capoverso.

Art. 4.

Nel termine di quindici giorni può essere interposto ricorso al Consiglio di Stato contro la decisione che stabilisce l'obbligo di assicurazione o contro l'iscrizione alla Cassa pubblica cantonale di assicurazione contro la disoccupazione (CPCAD). Il Consiglio di Stato decide inappellabilmente.

III. contestazioni

Art. 5.

¹ L'obbligo di assicurazione è adempito con l'affiliazione ad una cassa riconosciuta. Il lavoratore ha libera scelta della cassa.

² Le casse devono sottoporre all'ufficio cantonale competente ogni nuova domanda di ammissione. La qualità di membro si acquista soltanto con l'autorizzazione di questo ufficio.

Adempimento dell'obbligo:
I. per libera scelta;

Art. 6.

Le persone che sottostanno all'obbligo di assicurazione e non dessero seguito all'invito dell'ufficio cantonale competente di affidarsi ad una cassa, sono iscritte d'ufficio alla Cassa pubblica cantonale di assicurazione contro la disoccupazione.

II. per decisione d'ufficio.

Art. 7.

¹ Il Cantone assegna alle casse ed al fondo di compensazione delle casse i sussidi e i contributi previsti dagli articoli 44 e 45 della legge federale.

² La metà del sussidio cantonale sulle indennità versate agli assicurati e del contributo al fondo di compensazione delle casse è a carico dei Comuni di domicilio dei beneficiari dell'indennità. Il contributo cantonale sulle spese di amministrazione delle casse è assunto completamente dallo Stato.

Sussidi e contributi:
I. alle casse;

Art. 8.

Allo scopo di venire in aiuto ai Comuni in difficile situazione finanziaria viene iscritto ogni anno nel preventivo dello Stato un credito adeguato. Il Consiglio di Stato stabilisce le modalità per la ripartizione del credito. In ogni caso l'aiuto cantonale non può essere superiore alla metà dell'importo dovuto dal Comune.

II. ai Comuni disagiati.

Art. 9.

Il diritto all'indennità, conformemente all'articolo 26, cpv. 2, della legge federale, è esteso anche ai giorni festivi dell'Epifania, dell'Immacolata Concezione e di Santo Stefano.

Versamento dell'indennità:
I. estensione a giorni festivi;

Art. 10.

II. limitazione
del diritto;

Il Consiglio di Stato può, ritenuto il consenso del Dipartimento federale dell'economia pubblica, statuire disposizioni che subordinino ad una preventiva autorizzazione il versamento delle indennità, in certe stagioni, a determinate categorie professionali di assicurati.

Art. 11.

**Trattenuta
di premi:**
I. diritto della
CPCAD;

¹ La CPCAD può far trattenere dai datori di lavoro, sul salario dei membri sottoposti all'assicurazione obbligatoria, i premi arretrati e correnti, qualora essi non venissero pagati regolarmente.

II. diritto delle
casse private.

² Le casse private sono autorizzate a far trattenere soltanto i premi arretrati per più di due mesi.

Art. 12.

Ricorsi:
autorità
e procedura;

¹ L'Ufficio cantonale di conciliazione è designato quale autorità superiore di ricorso a sensi dell'art. 54 della legge federale. Se presidente dell'Ufficio di conciliazione è il direttore del Dipartimento lavoro industria e commercio e in tale veste ha già giudicato in prima istanza, sarà supplito dal vicepresidente.

² Il Consiglio di Stato stabilisce la procedura di ricorso.

Art. 13.

**Obbligo
d'informazione**

L'Ufficio cantonale incaricato dell'applicazione delle disposizioni concernenti l'obbligo di assicurazione può valersi della collaborazione degli uffici comunali e consortili del lavoro. Le casse e i datori di lavoro sono tenuti a fornirgli ogni utile informazione.

II.

CASSA PUBBLICA CANTONALE DI ASSICURAZIONE
CONTRO LA DISOCCUPAZIONE

Art. 14.

Della Cassa
I. istituzione,
sede, natura
giuridica;
II. scopo;

¹ E' istituita la Cassa pubblica cantonale di assicurazione contro la disoccupazione (CPCAD) con sede in Bellinzona. Essa ha personalità giuridica.

² La CPCAD ha per iscopo l'assicurazione dei suoi membri contro le conseguenze economiche della disoccupazione, conformemente alle disposizioni della legislazione cantonale e federale. Essa è tenuta ad ammettere quale membro chiunque sia sottoposto all'obbligo di assicurazione.

III. organizza-
zione.

³ La CPCAD ha un'amministrazione propria e funziona alle dipendenze del Dipartimento lavoro industria e commercio e sotto il controllo della Commissione di vigilanza e della Commissione di revisione.

⁴ Il Consiglio di Stato emana gli statuti della CPCAD.

Art. 15.

Commissioni:
I. di vigilanza;

¹ La Commissione di vigilanza si compone di cinque membri e comprende: il direttore del Dipartimento lavoro industria

e commercio, che funziona da presidente, due rappresentanti dei soci della CPCAD e due altri membri.

²La Commissione di revisione è composta di tre membri. **II. di revisione.**

³Le due Commissioni sono nominate dal Consiglio di Stato per un periodo di quattro anni.

Art. 16.

¹Il Consiglio di Stato nomina i funzionari della CPCAD. **Nomina dei funzionari:**
Ad essi sono applicabili le leggi che regolano gli stipendi e il pensionamento degli impiegati e dei funzionari dello Stato.

²Gli stipendi dei funzionari e i contributi dello Stato alla Cassa pensioni sono a carico della CPCAD.

III.

DISPOSIZIONI PENALI ABROGATIVE E FINALI

Art. 17.

¹Chiunque, tenuto a dare informazioni, vi si rifiuta o le dà scientemente inventire, od ostacola in qualsiasi modo la applicazione dell'obbligo di assicurazione; **Contravvenzioni e reati**

il salariato che dolosamente si sottrae o tenta di sottrarsi all'obbligo di assicurazione o non paga per negligenza i premi o è in arretrato nel pagamento da più di tre mesi;

il datore di lavoro che si sottrae all'obbligo di trattenere i premi, conformemente all'art. 11,

è punito con la multa fino a 500 franchi, secondo la procedura prevista dalla legge cantonale sulle contravvenzioni, qualora non risulti applicabile nella fattispecie il diritto penale federale.

²I reati e le contravvenzioni previsti agli articoli 58 e 59 della legge federale sono perseguiti e giudicati a norma delle vigenti disposizioni.

Art. 18.

Il Consiglio di Stato designa gli organi incaricati dell'esecuzione della legge federale ed emana le disposizioni di applicazione. **Esecuzione**

Art. 19.

La presente legge abroga il decreto legislativo 21 aprile 1943 istituyente la Cassa pubblica cantonale di assicurazione contro la disoccupazione e il decreto legislativo 30 novembre 1948 concernente l'obbligatorietà dell'assicurazione contro la disoccupazione. **Disposizioni abrogative**

Art. 20.

¹Trascorsi i termini per l'esercizio del diritto di referendum e riservata l'approvazione del Consiglio federale, la presente legge è pubblicata nel Bollettino ufficiale delle leggi e degli atti esecutivi del Cantone. **Entrata in vigore**

²Il Consiglio di Stato fissa la data dell'entrata in vigore.