

# Assicurazione disoccupazione: una riforma necessaria ed equilibrata

## dossierpolitica

9 agosto 2010

Numero 11

**Votazione federale** L'assicurazione contro la disoccupazione (AD) deve essere risanata. Attualmente, il suo disavanzo strutturale si avvicina ad un miliardo di franchi all'anno e i suoi debiti superano già i 7 miliardi. Occorre dunque risanare questa assicurazione. La revisione di legge approvata dal Parlamento, che sarà sottoposta in settembre al voto popolare, è equilibrata: grazie all'aumento dei contributi al 2,2%, contro il 2,0% attuale, e al percento di solidarietà sugli alti redditi, le entrate dell'AD aumenteranno di 646 milioni di franchi. Alcuni risparmi mirati permetteranno inoltre di ridurre le uscite di 622 milioni di franchi all'anno. Le prestazioni di base dell'assicurazione disoccupazione rimarranno tuttavia invariate: i disoccupati che hanno versato contributi sufficienti avranno sempre diritto alle indennità giornaliere - che rappresentano il 70% del salario assicurato - per un anno e mezzo. Gli assicurati che dispongono di un reddito modesto e coloro che hanno dei figli riceveranno l'equivalente dell'80% del salario assicurato.

### La posizione di economiessuisse

▶ L'economia ha sempre ammesso la necessità di un risanamento dell'assicurazione disoccupazione e sostenuto gli sforzi tendenti ad una riforma.

▶ In caso di rifiuto della revisione, il Consiglio federale sarebbe costretto ad aumentare le trattenute salariali di 0,5 punti, più del doppio rispetto al progetto in votazione. Vista la ancora timida ripresa congiunturale, sarebbe irresponsabile imporre questo onere supplementare ai salariati e alle imprese svizzere. In effetti questo indebolirebbe la competitività internazionale delle aziende esportatrici e metterebbe, paradossalmente, in pericolo numerosi posti di lavoro.

▶ Nella misura in cui le prestazioni di base restano invariate, l'AD rimarrà un sostegno affidabile in caso di perdita di un impiego. Essa potrà dunque continuare ad agire come stabilizzatore automatico in periodi di crisi sostenendo il potere d'acquisto della popolazione e stabilizzando la congiuntura.



## Assicurazione disoccupazione: s'impone un risanamento

### ► Ipotesi irrealiste.

Le finanze dell'assicurazione disoccupazione (AD) sono completamente dissestate. Le uscite sono superiori alle entrate durante i periodi di crisi, ossia quando la disoccupazione aumenta. Nel corso delle fasi di alta congiuntura, questi disavanzi dovrebbero essere compensati dalle eccedenze. Questo non è però il caso. Sul totale di un ciclo congiunturale, l'assicurazione disoccupazione registra un deficit che si avvicina in media a un miliardo di franchi all'anno. Essa ha accumulato a fine giugno già oltre 7 miliardi di franchi di debiti.

La ragione di questo deficit strutturale è da ricondurre all'ipotesi utilizzata per l'ultima revisione dell'AD, e cioè che il tasso di disoccupazione medio sarebbe stato solo del 2,5%. Nel corso degli anni si è dimostrato che, purtroppo, questa cifra si è rivelata troppo bassa. Secondo la Segreteria di Stato dell'economia (Seco), l'ipotesi di un tasso di disoccupazione medio del 3,3% sarebbe più realistica.

### ► Si vota il 26 settembre.

Preoccupato di adattare il dispositivo di questa assicurazione ad un numero superiore di disoccupati, il Consiglio federale ha elaborato un progetto di revisione alla vigilia dell'ultima crisi congiunturale. Il Parlamento ha adottato la revisione nel corso dell'ultima sessione primaverile. I sindacati hanno lanciato un referendum e così il progetto sarà sottoposto in votazione popolare il prossimo 26 settembre.

La modifica della legge prevede un aumento delle trattenute sul salario assicurato (fino a 126 000 franchi all'anno) al 2,2%, contro il 2,0% attuale. Inoltre, sarà prelevato un percento di solidarietà sugli alti redditi (da 126 000 a 315 000 franchi). Queste due misure genereranno entrate supplementari stimate a 646 milioni di franchi. Inoltre, misure mirate tendenti in particolare a ridurre alcuni falsi incentivi ridurranno le spese di 622 milioni di franchi.

### ► Un rifiuto comporterebbe un aumento maggiore dei contributi.

In caso di rifiuto del progetto in votazione, il Consiglio federale, obbligato dalla legge, aumenterebbe i contributi salariali di 0,5 punti. In effetti, la legislazione costringe il Consiglio federale ad aumentare i contributi (e ad elaborare un progetto di risanamento), se il debito dell'AD supera il 2,5% della somma dei salari assicurati. Questa soglia è già stata superata.

Gli oppositori al progetto non trovano da ridire sull'aumento dei contributi, mentre non vedono di buon occhio la diminuzione di talune prestazioni. In primo luogo, essi ritengono che queste riduzioni costituiscano dei tagli sociali massicci. In secondo luogo, essi temono che il risanamento provochi costi supplementari per l'assistenza. Terzo, essi sono del parere che i giovani siano i grandi perdenti di questa revisione. Le spiegazioni seguenti mostrano che questi argomenti sono infondati.

## Prestazioni di base invariate nonostante i risparmi

► Indennità giornaliere superiori per gli assicurati che hanno versato contributi più a lungo.

Il mantenimento delle prestazioni di base è uno degli elementi principali della riforma. Tuttavia, allo scopo di limitare il potenziale degli abusi, le condizioni per l'ottenimento delle prestazioni di base vengono inasprite: la durata massima del diritto alle indennità viene maggiormente correlata alla durata di contribuzione. In altre parole, un assicurato che ha versato contributi per un periodo più lungo ha diritto ad un numero maggiore di indennità giornaliere. In linea di principio nessun assicurato può percepire delle indennità giornaliere per un numero maggiore di giorni rispetto ai giorni di contribuzione (sussistono alcune eccezioni di cui parleremo in seguito). Ecco le modifiche principali della revisione in votazione:

- Come in precedenza, i disoccupati ricevono indennità giornaliere equivalenti al 70% del salario assicurato per la durata di un anno e mezzo (80% per gli assicurati con un reddito basso e per coloro con figli a carico). Per beneficiare di queste prestazioni di base, bisognerà aver versato dei contributi per almeno 18 mesi (contro i 12 mesi attuali) sull'arco di due anni.
- Gli assicurati che avranno versato contributi per almeno 12 mesi riceveranno indennità giornaliere per la durata di 12 mesi (contro i 18 mesi attuali).
- Gli assicurati che superano i 55 anni e coloro a cui viene riconosciuta un'invalidità parziale, e dunque per i quali la ricerca di un lavoro si rivela particolarmente difficile, hanno sempre diritto alle indennità per due anni, a condizione tuttavia che essi abbiano anche versato dei contributi per due anni.
- Coloro che cercano un lavoro e non hanno ancora versato contributi all'AD, non hanno per principio diritto alle prestazioni di questa assicurazione. Tuttavia, diverse categorie di persone ricevono delle indennità anche se non hanno versato nessun contributo – a seguito di una formazione, una malattia o una maternità (parto e periodo di recupero necessario alla madre). Queste persone avranno diritto a 90 indennità giornaliere (che equivalgono a quattro mesi circa). La revisione introduce tuttavia un termine d'attesa di 120 giorni per i giovani che terminano la loro scolarità obbligatoria o i loro studi e che non hanno ancora versato contributi.
- Le misure speciali destinate ai Cantoni che registrano un tasso di disoccupazione superiore alla media non sono più previste. Questi Cantoni non potranno più prolungare la durata d'indennizzo massima di ulteriori sei mesi, come era il caso finora. Il Consiglio federale giustifica questa misura con il fatto che l'allungamento della durata alle indennità non migliora il reinserimento dei disoccupati interessati. Inoltre, in periodo di crisi, il Parlamento potrà adottare programmi congiunturali mirati.

► Correlazione anche a livello internazionale tra durata del diritto alle indennità e durata di contribuzione.

In generale, queste misure permetteranno di risparmiare 294 milioni di franchi all'anno circa. Questo è notevole se si considera che la copertura assicurativa dell'AD rimane invariata per la stragrande maggioranza dei lavoratori. Non si tratta dunque di tagli sociali massicci.

**La correlazione della durata massima del diritto alle indennità con la durata di contribuzione non è una novità nel confronto internazionale. Il fatto che degli assicurati che hanno versato contributi per un certo periodo non abbiano diritto a prestazioni per un periodo più lungo è ritenuto equo. Ad esempio la Germania, la Francia o l'Olanda prevedono già un'armonizzazione della durata del diritto alle indennità alla durata di contribuzione. Ciò che è inusuale nel siste-**

ma svizzero è che alcune categorie di persone ricevano delle indennità sebbene non abbiano mai pagato dei contributi.

## Correzioni mirate per sopprimere falsi incentivi

Altre misure previste hanno l'obiettivo di ridurre, rispetto ad oggi, alcuni falsi incentivi del sistema.

1. I programmi d'occupazione finanziati dallo Stato non daranno più diritto a nuove indennità.

2. I guadagni compensatori versati dall'AD ad alcuni assicurati che percepiscono dei guadagni intermedi non saranno più presi in considerazione per calcolare indennità giornaliere supplementari. Secondo le stime della Seco, queste due misure ridurranno le spese dell'AD di circa 170 milioni di franchi.

► Nessun andirivieni tra i programmi occupazionali e la disoccupazione.

### Al punto 1:

Attualmente, coloro che cercano un lavoro e che beneficiano dell'assistenza sociale possono partecipare ai programmi occupazionali finanziati dallo Stato; questi ultimi danno loro diritto a indennità giornaliere supplementari. La partecipazione ad un simile programma per un anno dà diritto a indennità di disoccupazione per altri 18 mesi.

Questi programmi occupazionali si prefiggono di facilitare l'integrazione delle persone interessate nel mercato del lavoro primario. E' questa la ragione per la quale la revisione introduce una regolamentazione tendente ad evitare che questi programmi vengano utilizzati per ottenere nuove indennità. Così, i beneficiari dell'assistenza che non trovano un lavoro al termine di un programma devono nuovamente richiedere l'aiuto sociale.

Questa misura riduce l'incentivo per una persona dipendente dall'aiuto sociale a partecipare ad un programma occupazionale – a meno che essa pensi realmente di migliorare la propria formazione. Al contrario, questo rafforza l'incitamento a moltiplicare gli sforzi per trovare un impiego sul mercato del lavoro primario.

► Trasferimenti di costi sull'assistenza: le ipotesi sono poco sostenute.

La misura proposta non gode dei favori di alcuni rappresentanti delle città e dei comuni, i quali si attendono un aumento dei costi dell'assistenza sociale. Si ignora tuttavia l'ampiezza di questo aumento. Uno studio commissionato dalla Conferenza delle direttrici e dei direttori cantonali degli affari sociali afferma che i risparmi realizzati dall'AD saranno riversati in minima parte sull'assistenza sociale<sup>1</sup>. Nessuna ricerca empirica tenta attualmente di contrastare questa ipotesi.

Al contrario, uno studio empirico realizzato su richiesta della Commissione di sorveglianza del fondo di compensazione dell'AD indicherebbe che il sistema attuale deve essere migliorato<sup>2</sup>. Gli autori giungono alla conclusione che i programmi occupazionali non hanno nessun effetto tangibile sul reinserimento dei

<sup>1</sup> Martin Peter, Regina Schwegler, Markus Maibach: «Auswirkung der Änderung des Arbeitslosenversicherungsgesetzes auf die Kantone», Infrac (23 ottobre 2009).

<sup>2</sup> Daniel C. Aeppli, Thomas Ragni: «Ist Erwerbsarbeit für Sozialhilfebezügler ein Privileg?», Seco-Publikation Arbeitsmarktpolitik No. 28 (luglio 2009).

beneficiari dell'assistenza sul mercato del lavoro. Le possibilità dei partecipanti sarebbero perfino inferiori rispetto alle persone con un profilo equivalente ma che non hanno partecipato ad un simile programma. Uno studio condotto nel Canton Ginevra giunge a risultati analoghi: la partecipazione dei disoccupati ai programmi occupazionali durante un anno sarebbe in parte responsabile del tasso di disoccupazione superiore alla media in questo cantone<sup>3</sup>.

► I programmi occupazionali possono avere un effetto negativo.

**I programmi occupazionali comportano il rischio per un disoccupato di prolungare il periodo a carico dell'assistenza. E questo nonostante che gli operatori sociali e i disoccupati stessi facciano degli sforzi per la ricerca di un'occupazione. Questo ci autorizza a concludere che «nessuna misura ... è sovente la misura più efficace» – in particolare per le persone le cui possibilità d'integrazione sono intatte<sup>4</sup>.**

Considerato quanto precede, sembra plausibile che la nuova regolamentazione, che esclude un andirivieni tra i programmi occupazionali e la disoccupazione, non comporti un trasferimento dei costi a lungo termine, ma piuttosto una riduzione del numero delle persone che beneficiano dell'assistenza. Dunque, in ultima analisi, questa diminuzione andrà a favore dei comuni. Per questo, è essenziale che essi siano incitati a sostenere i beneficiari dell'assistenza nell'ottica della loro integrazione sul mercato del lavoro, invece di farli partecipare ai programmi occupazionali.

► Un guadagno compensatorio non è un reddito.

#### Al punto 2:

Quando un disoccupato accetta un impiego per un reddito inferiore alle sue indennità giornaliere, l'AD completa questo guadagno intermedio con un versamento compensatorio. Oggi, questo importo è preso in considerazione per stabilire il salario assicurato sulla base del quale saranno calcolate le ulteriori indennità giornaliere. Tuttavia, siccome i guadagni compensatori non sono un reddito da lavoro, bensì una prestazione dell'AD, è stato deciso che essi non saranno più presi in considerazione.

Di conseguenza, le persone che perdono frequentemente il loro lavoro vedranno diminuire il loro salario più rapidamente di quanto non sia oggi il caso. I comuni temono che questa misura faccia aumentare i costi dell'assistenza sociale, poiché i disoccupati passerebbero più velocemente all'assistenza.

L'effetto di questa misura sull'incentivo ad accettare un guadagno intermedio è oggetto di una controversia: attualmente, è nell'interesse di un disoccupato accettare un impiego intermedio – durante questo periodo, esso non utilizza le indennità giornaliere e non rischia di subire successivamente una diminuzione del reddito. Questo evita che una persona rifiuti per troppo tempo un'occupazione nella speranza di un posto migliore e che diventi un disoccupato di lunga durata. La revisione aumenta il rischio di una diminuzione del reddito. Così, un disoccupato potrebbe essere tentato, soprattutto durante i primi giorni della disoccupazione, di rifiutare dei guadagni intermedi. Un vantaggio importante del guadagno intermedio rimane: esso ritarda il versamento delle indennità giornaliere – e, grazie ai guadagni compensatori dell'AD, esso non si traduce immediatamente in una diminuzione del reddito.

<sup>3</sup> Y. Flückiger, A. Vassiliev: «Les raisons de différences de chômage entre Genève et le reste de la Suisse», Revue Suisse D'Economie Politique et de Statistique, Vol. 138, No. 4, p. 387-410.

<sup>4</sup> Vgl. D. Aeppli, T. Ragni, p. 12. Questo non esclude gli effetti sociali possibili dei programmi occupazionali per gli assicurati.

► Incentivi per la ricerca di un impiego a tempo pieno.

La misura sopprime anche il rischio attuale concernente alcuni effetti secondari: con la revisione, i datori di lavoro non potranno più versare ai lavoratori un guadagno intermedio unicamente allo scopo di poter pagare loro un salario particolarmente basso. I disoccupati saranno, dal canto loro, incitati a cercare un impiego corrispondente alla loro reale produttività.

## I giovani continuano a beneficiare di una copertura assicurativa adeguata

Diverse misure concernono specificamente i giovani disoccupati:

1. I criteri che determinano l'accettabilità di un impiego sono inaspriti per i disoccupati di età inferiore ai 30 anni. Essi dovranno dunque accettare un lavoro anche al di fuori del loro campo d'attività o dei loro interessi.
2. I disoccupati di meno di 25 anni avranno diritto al massimo a 200 indennità giornaliere (9 mesi circa).
3. Il periodo di attesa per i giovani che terminano gli studi concerne principalmente i giovani disoccupati.

► I giovani non dovranno forzatamente accettare qualunque impiego.

### Al punto 1:

L'inasprimento dei criteri in materia di occupazione adeguata per i disoccupati di età inferiore ai 30 anni tende ad accelerare il loro reinserimento sul mercato del lavoro. E' difficile valutare l'effetto di questa misura. Il Consiglio federale ha del resto rinunciato a calcolare i risparmi che essa permetterebbe. Da una parte, non vi è da temere che un datore di lavoro assuma dei giovani disoccupati le cui qualifiche non hanno nessun legame con il profilo richiesto. In effetti, si corre il rischio che la persona in questione inoltri le dimissioni non appena le si presenta un posto di lavoro confacente. Dall'altra parte, la misura non obbliga gli assicurati ad accettare qualunque attività. Gli altri criteri di accettabilità definiti per i disoccupati di meno di 30 anni continuano ad essere applicati: essi possono rifiutare un lavoro se quest'ultimo complica notevolmente il ritorno nel settore d'attività iniziale o se comporta una riduzione del salario di oltre il 30%.

► I giovani restano disoccupati meno a lungo e non hanno generalmente bisogno di ricevere delle indennità giornaliere per un lungo periodo.

### Al punto 2:

Il fatto che i disoccupati di età inferiore ai 25 anni avranno diritto alle indennità per soli 9 mesi anche se hanno versato contributi per oltre 18 mesi è di principio contrario al principio dell'assicurazione. Tuttavia, essi sono il gruppo di assicurati che restano disoccupati meno a lungo e che hanno le maggiori opportunità di trovare rapidamente un lavoro. Notoriamente essi dipendono meno dalle indennità giornaliere rispetto ai disoccupati più anziani. Essi sono inoltre i primi a beneficiare della ripresa della congiuntura.

Il tasso di disoccupazione di coloro che hanno meno di 25 anni è aumentato più in fretta del tasso generale durante il periodo di crisi, ma è sceso rapidamente al 3,8% in giugno. Esso era dunque appena superiore al tasso di disoccupazione della fascia d'età compresa tra i 25 e i 49 anni (3,7 %). Inoltre, i giovani sono raramente interessati dalla disoccupazione di lunga durata. Questo significa che anche se corrono qualche rischio in più di restare disoccupati, questo sarà probabilmente per una durata molto più breve.

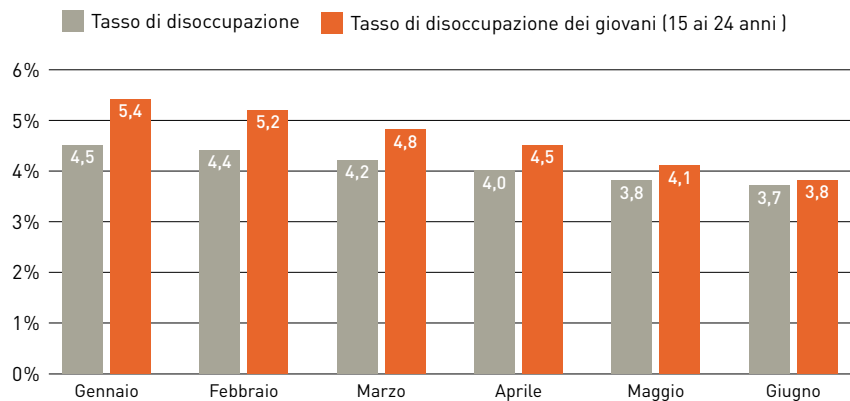
Un confronto internazionale mostra che, in Svizzera, la situazione dei giovani è relativamente buona. Quasi nessun altro paese industrializzato può vantare una così buona integrazione dei giovani sul mercato del lavoro. In effetti, in altri paesi il tasso di disoccupazione giovanile è spesso il doppio di quello dei lavoratori più anziani. In Svizzera, per contro, le differenze sono minime.

#### Grafico

► Il tasso di disoccupazione dei giovani diminuisce più rapidamente del tasso aggregato.

#### Tasso di disoccupazione in Svizzera

Cifre 1. semestre 2010



Fonte: SECO

Bisogna comunque stare attenti a sottovalutare il problema della disoccupazione di lunga durata presso i giovani. Nel mese di giugno, 2082 persone di età inferiore ai 25 anni erano in disoccupazione da oltre un anno. Tuttavia, misure d'integrazione mirate costituiscono un aiuto più efficace rispetto ad un lungo periodo d'indennizzo. Esistono strumenti come il semestre di motivazione e l'apprendistato professionale che non sono toccati dalla revisione.

► I giovani che terminano gli studi sono quelli che hanno le maggiori possibilità sul mercato del lavoro.

#### Al punto 3:

L'introduzione di un termine d'attesa di 120 giorni per i giovani che terminano la loro scolarità obbligatoria o i loro studi elimina una debolezza importante del sistema attuale. Oggi, i giovani che terminano i loro studi dopo i 25 anni, i cui costi sono stati finanziati in maggioranza dalla collettività, possono ricevere delle indennità di disoccupazione per un anno intero – anche se essi non hanno mai versato dei contributi. Non esistono statistiche ufficiali sull'utilizzo di questa possibilità, ma il numero dei casi mostra che la tentazione di richiedere delle indennità presso l'AD dopo la fine degli studi è grande. E questo anche se è dimostrato che questi giovani sono quelli che hanno le maggiori possibilità di trovare un impiego. In giugno, i giovani alla fine della formazione rappresentavano soltanto l'1,7% dei disoccupati.

### La posizione di economie svizzese

economie svizzese ha sempre ammesso la necessità di una riforma dell'assicurazione contro la disoccupazione. L'equilibrio finanziario di questa assicurazione può essere ristabilito e i debiti riassorbiti con un aumento moderato dei contributi e un adeguamento mirato delle prestazioni. In caso di rifiuto della revisione, l'aumento delle trattenute salariali sarebbe nettamente maggiore. Considerata la congiuntura ancora piuttosto fragile, sarebbe irresponsa-



bile aggravare gli oneri dei lavoratori e delle imprese. Questo indebolirebbe il potere d'acquisto di ampi strati della popolazione e la competitività delle imprese esportatrici, ciò che metterebbe in pericolo degli impieghi; questo non è assolutamente nell'interesse delle persone alla ricerca di un posto di lavoro.

La revisione non si accontenta di ritrovare l'equilibrio finanziario dell'AD, essa sopprime anche alcuni falsi incentivi dell'attuale sistema – senza ridurre le prestazioni di base dell'AD. Si garantisce così che l'AD offra una copertura solida contro il rischio di una perdita di impieghi. Questo è importante non solo nell'ottica dei privati, ma anche per l'economia nel suo insieme. Soltanto così l'AD potrà continuare a sostenere la domanda e a stabilizzare la congiuntura durante i periodi di crisi.

**Informazioni:**

eva.matter@economiesuisse.ch

**Impressum**

economiesuisse, Federazione delle imprese svizzere  
Hegibachstrasse 47, Casella postale, CH-8032 Zurigo  
www.economiesuisse.ch