



SECO

Rapporto esplicativo

Ordinanza sui provvedimenti riguardo al coronavirus concernenti l'indennità per lavoro ridotto e il conteggio dei contributi alle assicurazioni sociali

Indice

1	Compendio	3
2	Situazione iniziale	4
2.1	Necessità di agire e obiettivi.....	4
2.2	Alternative esaminate e opzione scelta	4
2.3	Provvedimenti nell'ambito della politica del mercato del lavoro	4
2.4	Provvedimenti nell'ambito delle assicurazioni sociali	5
2.5	Interventi parlamentari.....	5
2.6	Rapporto con il programma di legislatura e con le strategie del Consiglio federale.....	5
3	Commento ai singoli articoli	5
3.1	Modifica dell'ordinanza del 31 ottobre 1947 sull'assicurazione per la vecchiaia e i superstiti (OAVS).....	5
3.2	Modifica dell'ordinanza del 31 agosto 1983 sull'assicurazione contro la disoccupazione (OADI).....	6
3.3	Entrata in vigore e validità	7
3.4	Attuazione.....	7
4	Ripercussioni	7
4.1	Ripercussioni sulle assicurazioni sociali.....	7
4.2	Ripercussioni sull'assicurazione contro la disoccupazione	7
4.3	Ripercussioni sull'economia	7
4.4	Ripercussioni finanziarie.....	8
4.5	Altre ripercussioni	8
5	Aspetti giuridici	8
5.1	Costituzionalità	8
5.2	Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera	9

1 Compendio

L'ordinanza sui provvedimenti riguardo al coronavirus concernenti l'indennità per lavoro ridotto e il conteggio dei contributi alle assicurazioni sociali prevede alcune agevolazioni a favore delle imprese interessate dalla crisi del COVID-19. Le modifiche delle due ordinanze¹ del Consiglio federale contenute in questo atto non si basano sul diritto di necessità, bensì sulle pertinenti disposizioni della legge sull'assicurazione contro la disoccupazione e su altri atti normativi federali. La presente ordinanza è stata emanata in relazione alla crisi del coronavirus nell'ambito di una procedura simile a quella di un'ordinanza di necessità.

La modifica dell'ordinanza sull'assicurazione per la vecchiaia e i superstiti prevede che i datori di lavoro e i lavoratori indipendenti che si trovano in difficoltà finanziarie e ai quali è stata accordata una dilazione di pagamento dei contributi alle assicurazioni sociali AVS/AI/IPG/AD non siano tenuti a versare gli interessi di mora.

Le modifiche apportate all'ordinanza sull'assicurazione contro la disoccupazione agevolano e favoriscono il ricorso all'indennità per lavoro ridotto da parte delle imprese interessate.

Il Consiglio federale segue costantemente la situazione e provvederà ad abrogare la presente ordinanza in tutto o in parte non appena le misure non saranno più necessarie.

¹ Ordinanza del 31 ottobre 1947 sull'assicurazione per la vecchiaia e per i superstiti (OAVS) e ordinanza del 31 agosto 1983 sull'assicurazione contro la disoccupazione (OADI).

2 Situazione iniziale

Considerata la sua portata ed evoluzione, il nuovo coronavirus (COVID-19) rappresenta una minaccia per la salute pubblica in Svizzera. L'Organizzazione mondiale della sanità (OMS) ritiene che la situazione sia molto seria e, alla luce della diffusione mondiale del virus, l'11 marzo 2020 ha dichiarato la pandemia.

Il 28 febbraio 2020 il Consiglio federale ha ordinato provvedimenti in seguito a una situazione particolare conformemente all'articolo 6 capoverso 2 lettera b della legge del 28 settembre 2012 sulle epidemie (LEp; RS 818.101). Il 13 marzo 2020 ha rafforzato ed esteso i provvedimenti e, tre giorni dopo, ha classificato la situazione in Svizzera come «straordinaria» conformemente all'articolo 7 LEp.

Tanto questi provvedimenti quanto la reazione mondiale dei Paesi e delle imprese alla diffusione del COVID-19 comportano conseguenze sociali e notevoli restrizioni economiche. Le ripercussioni sul mercato del lavoro saranno molto probabilmente più consistenti delle normali fluttuazioni congiunturali.

2.1 Necessità di agire e obiettivi

Per arginare le conseguenze della lotta contro il COVID-19, il Consiglio federale ha introdotto a più riprese varie misure di accompagnamento allo scopo, da un lato, di contenere l'impatto economico su imprese, persone e organizzazioni delle decisioni adottate e dei divieti imposti e, dall'altro, di sostenere le persone e i settori colpiti con un'azione tempestiva e mirata, senza lungaggini burocratiche. Il Consiglio federale ha reagito progressivamente all'evolversi della situazione economica adattando e ampliando le misure di accompagnamento in funzione delle esigenze.

Per quanto riguarda il mercato del lavoro, l'assicurazione contro la disoccupazione (AD) può far capo all'indennità per lavoro ridotto (ILR) e all'indennità di disoccupazione (ID), due strumenti consolidati e atti a stabilizzare rapidamente i redditi, come si è visto in occasione di crolli subitanei, per esempio durante la crisi finanziaria del 2009. Questi strumenti stanno appunto svolgendo un ruolo chiave nel limitare le conseguenze economiche del COVID-19.

Per lottare contro il COVID-19 sono state disposte restrizioni significative di varie attività economiche, che hanno portato sin da subito a numerose richieste di prestazioni dell'AD. Da metà marzo 2020 è aumentato in modo esponenziale il numero di preannunci di ILR ed è cresciuta nettamente anche la media quotidiana di disoccupati e di persone in cerca d'impiego. Per permettere all'AD di concentrare le proprie risorse su questi sviluppi e di continuare a svolgere la sua importante funzione stabilizzatrice, occorre sospendere momentaneamente e nella misura del possibile il disbrigo dei compiti meno urgenti.

L'attuale situazione straordinaria sta mettendo a dura prova anche le imprese. I provvedimenti adottati nell'ambito delle ordinanze COVID-19 ne sono un riflesso e dovrebbero essere attuati con il minimo onere amministrativo, in modo da comportare meno incombenze possibili a carico dei datori di lavoro. Lo stesso sforzo di semplificazione dev'essere fatto per le misure riguardanti il versamento dei contributi sociali.

2.2 Alternative esaminate e opzione scelta

Considerata l'urgenza, non sono state prese in considerazione altre alternative.

2.3 Provvedimenti nell'ambito della politica del mercato del lavoro

A causa del rapido e massiccio aumento delle domande di ILR e del numero di disoccupati, l'AD (SECO) ha adottato rapidamente vari provvedimenti per ridurre gli oneri amministrativi degli organi d'esecuzione cantonali. Laddove possibile, la SECO ha semplificato le direttive sia in termini di processi che di contenuti.

La maggior parte degli adeguamenti previsti ha dovuto tuttavia essere effettuata a livello legislativo e sono quindi state adottate le tre ordinanze (di necessità) seguenti:

- **ordinanza del 20 marzo 2020 sui provvedimenti riguardo al coronavirus concernenti l'indennità per lavoro ridotto e il conteggio dei contributi alle assicurazioni sociali²;**
- ordinanza del 20 marzo 2020 (e modifiche del 25 marzo 2020 e dell'8 aprile 2020)³ sulle misure nel settore dell'assicurazione contro la disoccupazione riguardo al coronavirus (COVID-19) (Ordinanza COVID-19 assicurazione contro la disoccupazione);
- ordinanza del 25 marzo 2020⁴ sulle misure concernenti l'obbligo di annunciare i posti vacanti in relazione al coronavirus (Ordinanza COVID-19 obbligo di annunciare i posti vacanti).

I commenti che seguono si riferiscono alla prima di queste tre ordinanze.

2.4 Provvedimenti nell'ambito delle assicurazioni sociali

La presente ordinanza sancisce le misure di sgravio in relazione al versamento dei contributi sociali.

2.5 Interventi parlamentari

Con la presente ordinanza non è proposto lo stralcio di alcun intervento parlamentare.

2.6 Rapporto con il programma di legislatura e con le strategie del Consiglio federale

Il progetto non è annunciato né nel messaggio del 29 gennaio 2020⁵ sul programma di legislatura 2019–2023 né nel decreto federale (non ancora adottato)⁶ sul programma di legislatura 2019–2023 perché i provvedimenti in questione sono stati presi per reagire a una situazione d'emergenza inaspettata. Essi sono tuttavia in linea con gli indirizzi politici del programma di legislatura, secondo cui occorre garantire la prosperità della Svizzera a lungo termine.

3 Commento ai singoli articoli

Considerata la particolare situazione di emergenza, la presente ordinanza abroga alcune disposizioni dell'ordinanza sull'assicurazione contro la disoccupazione (OADI) al fine di incoraggiare il ricorso all'ILR da parte delle imprese. È inoltre stata aggiunta una disposizione all'ordinanza sull'assicurazione per la vecchiaia e i superstiti (OAVS), in base alla quale si rinuncia temporaneamente alla riscossione degli interessi di mora sui contributi non ancora pagati alle assicurazioni sociali (AVS/AI/IPG/AD).

3.1 Modifica dell'ordinanza del 31 ottobre 1947⁷ sull'assicurazione per la vecchiaia e i superstiti (OAVS)

Art. 41^{bis} cpv. 1^{bis} OAVS – Interessi di mora non applicati in caso di dilazione di pagamento dei contributi alle assicurazioni sociali

² RS 831.101

³ RS 837.033

⁴ RS 823.115

⁵ FF 2020 1565

⁶ FF 2020 1695

⁷ RS 831.101

In virtù dell'articolo 34b OAVS, le casse di compensazione AVS possono concedere una dilazione di pagamento dei contributi AVS/AI/IPG/AD ai datori di lavoro e ai lavoratori indipendenti che si trovano in difficoltà finanziarie a causa della pandemia di COVID-19. Questo purché la cassa di compensazione possa presumere che il soggetto tenuto a versare i contributi abbia l'intenzione e sia in grado di pagare effettivamente gli importi rateali convenuti. Le dilazioni di pagamento implicano un interesse di mora pari al 5 per cento all'anno (art. 42 cpv. 2 OAVS). L'AVS/AI/IPG/AD si basano sul principio di ripartizione e contano quindi sul pagamento immediato degli importi dovuti per poter finanziare le prestazioni correnti. L'interesse del 5 per cento garantisce che i contributi vengano riscossi rapidamente ed è quindi indispensabile per coprire i costi delle assicurazioni sociali. Data la situazione in corso, tuttavia, appare giustificato rinunciare temporaneamente a riscuoterlo per aiutare così le imprese in difficoltà. La deroga introdotta ha come effetto la sospensione del decorso degli interessi a partire dalla data della dilazione e fino all'estinzione del debito contributivo, ma non oltre il 23 settembre 2020.

3.2 Modifica dell'ordinanza del 31 agosto 1983⁸ sull'assicurazione contro la disoccupazione (OADI)

Art. 46 cpv. 4 e 5 OADI – Ore in esubero non dedotte prima o durante il termine quadro per la riscossione dell'ILR

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

Considerata la situazione attuale, le due disposizioni in oggetto sono temporaneamente abrogate. Ciò significa che le ore in esubero che i lavoratori di un'azienda hanno effettuato prima dell'introduzione dell'ILR non saranno dedotte dalla loro perdita di lavoro, cioè si terrà conto della perdita totale di ore lavorative. Questo provvedimento aumenta l'attrattiva dell'ILR per le imprese e riduce i loro oneri finanziari e amministrativi. Facilita inoltre gli aspetti esecutivi e quindi il lavoro degli organi cantonali preposti, il tutto a vantaggio di un processo decisionale più rapido sulle domande di ILR.

Art. 50 cpv. 2 OADI – Soppressione del periodo d'attesa

In linea di principio, il datore di lavoro partecipa con una «franchigia» ai costi derivanti dall'introduzione del lavoro ridotto (art. 32 cpv. 2 e 37 lett. b LADI). Deve infatti coprire, per ogni mese di lavoro ridotto (periodo di conteggio), i costi salariali per la perdita di lavoro durante il cosiddetto periodo d'attesa. Solo dopo questo periodo l'AD eroga l'ILR. Conformemente all'articolo 32 capoverso 2 LADI, per ogni periodo di conteggio il Consiglio federale deve stabilire un periodo d'attesa, che non può superare i tre giorni. Prima del COVID-19 e dei provvedimenti introdotti dalle autorità, tale periodo era di un giorno, in conformità con l'articolo 50 capoverso 2 OADI.

Nell'ordinanza COVID-19 assicurazione contro la disoccupazione, il Consiglio federale ha introdotto una deroga (art. 3) agli articoli 32 capoverso 2 e 37 lettera b LADI. Secondo la nuova disposizione, dalla perdita di lavoro non viene dedotto alcun periodo d'attesa prima che le imprese possano beneficiare dell'ILR. In assenza di tale periodo, l'articolo 50 capoverso 2 OADI è temporaneamente abrogato. Ciò significa che le imprese che hanno introdotto o intendono introdurre il lavoro ridotto non devono farsi carico dei costi relativi al periodo d'attesa. In questo modo si semplifica il ricorso all'ILR e si migliora la liquidità aziendale. A trarne

⁸ RS 837.02

beneficio sono soprattutto le piccole imprese, per le quali tali costi rappresentano un onere consistente e incidono in modo particolare sulla liquidità disponibile.

3.3 Entrata in vigore e validità

L'ordinanza sui provvedimenti riguardo al coronavirus concernenti l'indennità per lavoro ridotto e il conteggio dei contributi alle assicurazioni sociali è entrata in vigore il 21 marzo 2020⁹ alle ore 00.00. Si applica per un periodo di sei mesi dalla data d'entrata in vigore. Il Consiglio federale provvederà ad abrogare la presente ordinanza in tutto o in parte non appena le misure non saranno più necessarie.

3.4 Attuazione

L'ufficio di compensazione dell'AD, annesso alla SECO, e l'UFAS hanno inviato le necessarie direttive agli organi esecutivi (servizi cantonali e casse di compensazione AVS) per informarli sui cambiamenti in materia di esecuzione.

4 Ripercussioni

4.1 Ripercussioni sulle assicurazioni sociali

La rinuncia agli interessi di mora aumenta l'attrattiva degli accordi di pagamento. Affinché questi accordi siano autorizzati, i datori di lavoro e i lavoratori indipendenti soggetti all'obbligo di versare i contributi si devono impegnare a pagare determinati importi rateali e devono rispettare rigorosamente le scadenze stabilite. Se queste non sono rispettate, viene avviata la procedura d'esecuzione, senza previo invio di diffida. Gli accordi di pagamento sono pertanto vincolanti, aspetto questo particolarmente importante nella situazione causata dalla pandemia del COVID-19 perché riduce il rischio di perdite di contributi. Non è possibile effettuare una stima finanziaria delle ripercussioni.

4.2 Ripercussioni sull'assicurazione contro la disoccupazione

Le modifiche introdotte consentono di ridurre il contributo delle imprese in caso di riscossione dell'ILR. Ciò ha di per sé come conseguenza un aumento delle indennità versate dall'AD. In seguito al maggiore ricorso all'ILR, diminuiscono tuttavia anche le iscrizioni alla disoccupazione, il che significa che l'AD è meno sollecitata sul fronte delle indennità e dei provvedimenti inerenti al mercato del lavoro. Agevolare il ricorso all'ILR non comporta quindi necessariamente costi aggiuntivi a carico dell'AD.

Dalle esperienze fatte si è visto che, la riduzione di un giorno del periodo d'attesa o la sua soppressione integrale corrisponde a circa il cinque per cento delle uscite per l'ILR. Considerata l'evoluzione delle domande di ILR, non è tuttavia possibile effettuare una stima finanziaria.

Non è possibile calcolare le conseguenze economiche associate alla mancata deduzione delle ore in esubero perché non è noto il saldo di tali ore.

4.3 Ripercussioni sull'economia

La decisione di non dedurre le ore in esubero dal conteggio della perdita di lavoro e di abolire il periodo d'attesa serve a incoraggiare le imprese a ricorrere all'ILR. Le disposizioni vigenti in una situazione ordinaria la funzione di una franchigia che, in circostanze economiche ordinarie, è giustificata. Con la loro abrogazione si intende evitare che le imprese debbano ridurre il

⁹ Pubblicazione urgente del 21 marzo 2020 ai sensi dell'art. 7 cpv. 3 della legge del 18 giugno 2004 sulle pubblicazioni ufficiali (RS 170.512).

proprio effettivo e perdere così il know-how e l'esperienza dei propri collaboratori, di cui potranno avvalersi non appena la situazione migliorerà.

Il maggior ricorso all'ILR ha quindi come fine ultimo quello di preservare il maggior numero di posti di lavoro possibile e di contenere di conseguenza la disoccupazione.

La possibilità di ottenere una dilazione di pagamento senza interessi di mora funge, dal canto suo, da rapida misura d'aiuto per le imprese in difficoltà.

4.4 Ripercussioni finanziarie

La presente ordinanza non prevede nuove disposizioni in materia di sussidi né nuovi crediti d'impegno.

4.5 Altre ripercussioni

La presente ordinanza non ha altre ripercussioni dirette per la Confederazione, i Cantoni, i Comuni, i centri urbani, gli agglomerati, le regioni di montagna, l'economia, la società e l'ambiente.

5 Aspetti giuridici

5.1 Costituzionalità

Il 16 marzo 2020 il Consiglio federale ha classificato la situazione in Svizzera come «straordinaria» secondo l'articolo 7 LEp. In un caso del genere la legge lo abilita a ordinare i provvedimenti necessari per tutto il Paese o per talune parti di esso. Il Consiglio federale ha adottato questi provvedimenti («provvedimenti primari» motivati dalla legislazione in materia di epidemie) il 13 marzo 2020 nell'ordinanza 2 COVID-19¹⁰, nel frattempo integrata a più riprese. Il presente progetto di ordinanza contiene misure intese ad attenuare l'impatto dei suddetti provvedimenti. Questi «provvedimenti secondari», adottati sotto forma di ordinanze del Consiglio federale, si basano il più possibile su norme di delega contenute in leggi formali e mandati legali che abilitano il Consiglio federale a emanare disposizioni esecutive. In assenza di tali norme o mandati, la competenza del Consiglio federale di emanare ordinanze si basa sull'articolo 185 capoverso 3 della Costituzione federale (Cost.¹¹) purché siano soddisfatti i pertinenti criteri di diritto costituzionale (in particolare quelli dell'urgenza temporale e materiale). Il diritto di emanare ordinanze, basato sugli articoli costituzionali citati, deve essere limitato nel tempo (cfr. art. 7d legge sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione LOGA¹²).

La presente ordinanza comporta una modifica dell'ordinanza del 31 ottobre 1947 sull'assicurazione per la vecchiaia e i superstiti (OAVS) e dell'ordinanza del 31 agosto 1983 sull'assicurazione contro la disoccupazione (OADI). Entrambe sono ordinanze del Consiglio federale basate su norme di delega contenute nelle leggi federali in materia, per cui non è stato necessario ricorrere al diritto di necessità (art. 185 cpv. 3 Cost.).

¹⁰ RS 818.101.24

¹¹ RS 101

¹² RS 172.010

5.2 Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera

Il progetto è compatibile con gli impegni internazionali della Svizzera. Non si ripercuote sulla convenzione n. 168 dell'OIL¹³ concernente la promozione dell'impiego e la protezione contro la disoccupazione, ratificata dalla Svizzera il 17 ottobre 1990. Non incide nemmeno sulla Convenzione istitutiva dell'Associazione europea di libero scambio (AELS)¹⁴ né sull'Accordo tra la Confederazione Svizzera, da una parte, e la Comunità europea e i suoi Stati membri, dall'altra, sulla libera circolazione delle persone (ALC)¹⁵, in base al quale la Svizzera riprende le disposizioni di coordinamento dei regolamenti (CE) n. 883/2004¹⁶ e n. 987/2009¹⁷.

¹³ RS **0.822.726.8**

¹⁴ RS **0.632.31**

¹⁵ RS **0.142.112.681**

¹⁶ RS **0.831.109.268.1** (nella versione dell'Allegato II all'Accordo tra la Confederazione Svizzera, da una parte, e la Comunità europea ed i suoi Stati membri, dall'altra, sulla libera circolazione delle persone [con all.])

¹⁷ RS **0.831.109.268.11**