

00.025

**Messaggio
concernente la modifica della legge sull'assicurazione
contro la disoccupazione (LADI)**

del 23 febbraio 2000

Onorevoli presidenti e consiglieri,

Con il presente messaggio vi sottoponiamo, per approvazione, il disegno concernente la modifica della legge federale sull'assicurazione contro la disoccupazione (LADI).

Gradite, onorevoli presidenti e consiglieri, l'espressione della nostra alta considerazione.

23 febbraio 2000

In nome del Consiglio federale svizzero

Il presidente della Confederazione: Adolf Ogi

La cancelliera della Confederazione: Annemarie Huber-Hotz

Compendio

Mediante la mozione 98.3105, il consigliere nazionale Bonny invitava il Consiglio federale a presentare al Parlamento un disegno che prevedesse un nuovo assetto nell'esecuzione della legge federale sull'assicurazione contro la disoccupazione (LADI). Tale nuovo assetto avrebbe dovuto ispirarsi al modello dell'INSAI. Il Consiglio federale, pur condividendo l'idea di fondo della mozione, propose di trasformarla in postulato.

In seguito, la tematica fu trattata approfonditamente e fu allestito un rapporto a destinazione del Consiglio federale che prevedeva diverse varianti per l'impostazione dell'esecuzione nell'assicurazione contro la disoccupazione.

Contrariamente ai timori dell'autore della mozione, l'attuale sistema relativo all'esecuzione della LADI si è dimostrato valido, motivo per cui non si rende necessaria una radicale riforma. Dal rapporto risulta che il principale potenziale di ottimizzazione dell'attuale assetto d'esecuzione risiede in un miglioramento dell'efficienza dei diversi organi esecutivi (servizi cantonali, URC, servizi logistici dei provvedimenti inerenti al mercato del lavoro [LPML], casse). I Cantoni riceveranno mandati di prestazioni per la gestione delle attività degli uffici cantonali del lavoro, degli URC e dei servizi LPML nel settore dell'assicurazione contro la disoccupazione con un nuovo sistema d'indennizzazione legato ai risultati ottenuti. Per quanto concerne le casse, il rapporto propone nuovi mandati di prestazioni sulla base di un'indennizzazione forfettaria.

Con decisione del 7 giugno 1999, il Consiglio federale ha approvato il rapporto sull'esame della mozione del consigliere nazionale Bonny concernente la riorganizzazione dell'assicurazione contro la disoccupazione. Dal rapporto risulta che la revisione deve limitarsi a un semplice adeguamento «tecnico» della legge sull'assicurazione contro la disoccupazione (LADI) che interessa principalmente la posizione degli organi esecutivi, nonché la loro indennizzazione e la loro responsabilità.

Il presente disegno ha dunque lo scopo di realizzare le conclusioni tratte dall'esame della mozione Bonny. Si tratta, in sintesi, dei seguenti obiettivi:

- istituire le basi legali necessarie per concludere con i titolari delle casse e con i Cantoni nuove convenzioni sulle prestazioni che garantiscano loro un maggior margine di manovra accompagnato da stimoli finanziari, ma anche da un rischio corrispondente, al fine di ottenere un impiego più razionale dei mezzi;*
- sopprimere l'offerta minima di provvedimenti inerenti al mercato del lavoro che i Cantoni devono garantire, poiché potrebbe ingenerare stimoli sbaigliati;*
- ridefinire la partecipazione finanziaria dei Cantoni ai costi per l'approntamento di provvedimenti inerenti al mercato del lavoro in ragione della sop-*

pressione dell'offerta minima. La quota-parte dei Cantoni deve rimanere invariata;

- i margini di manovra delle casse e dei Cantoni sono più ampi in ragione dell'impostazione più flessibile delle prestazioni. La loro responsabilità dev'essere estesa in modo da garantire un'applicazione corretta delle disposizioni legali;*
- ridefinire le modalità di finanziamento del personale dell'ufficio di compensazione, per il quale al momento attuale non esiste una chiara base legale.*

Messaggio

1 Parte generale

1.1 Situazione iniziale

1.1.1 Genesi del disegno

Mediante la mozione 98.3105 del 16 marzo 1998, il consigliere nazionale Bonny ci invitava a sottoporre alle vostre Camere un disegno relativo a una nuova impostazione dell'esecuzione della legge federale sull'assicurazione contro la disoccupazione (LADI). Tale modello avrebbe dovuto sostituire l'attuale assetto in materia di competenze esecutive della Confederazione, dei Cantoni, dei Comuni e delle casse di disoccupazione. A tale scopo, il modello doveva ispirarsi a quello dell'INSAI, ossia un ente di diritto pubblico posto sotto la vigilanza delle parti sociali e finanziato dal Fondo dell'assicurazione contro la disoccupazione. Avrebbe pure dovuto essere previsto un assetto transitorio.

La mozione è stata motivata nel senso che l'assicurazione contro la disoccupazione non sarebbe impostata in modo ottimale dal punto di vista dell'esecuzione: da un lato, perché l'AD risulterebbe fortemente indebitata in ragione dei notevoli oneri di gestione, coordinamento e amministrazione derivanti dalla ripartizione delle competenze tra Confederazione e Cantoni in materia di esecuzione e perché una struttura organizzativa spiccatamente federalista renderebbe impossibile una gestione dell'assicurazione semplice, efficiente e orientata verso le priorità del mercato del lavoro. Dall'altro, poiché l'esecuzione è di competenza della Confederazione, dei Cantoni e dei Comuni come pure delle casse di disoccupazione pubbliche e private, sarebbero coinvolti troppi organi contemporaneamente. Le attuali strutture dovrebbero inoltre essere semplificate, perché i diversi servizi di riferimento sarebbero troppo complicati e poco trasparenti per gli interessati (disoccupati, datori di lavoro, sindacati), una circostanza che comporterebbe disparità di trattamento.

Il trasferimento dell'esecuzione della LADI a un ente di diritto pubblico consentirebbe pure di sgravare finanziariamente i Cantoni. Sarebbe inoltre opportuno coinvolgere nell'esecuzione le parti sociali.

Nella nostra risposta del 27 maggio 1998, ci siamo dichiarati favorevoli all'idea di fondo della mozione. Al fine di guadagnare flessibilità e tempo, in particolare per poter esaminare anche altre varianti di ottimalizzazione, abbiamo proposto di trasformare la mozione in postulato.

L'Ufficio federale dello sviluppo economico e del lavoro (UFSEL), attualmente Segretariato di Stato dell'economia (Seco), ha istituito una sottocommissione «Ottimalizzazione esecuzione AD» della commissione di sorveglianza dell'assicurazione contro la disoccupazione, formata da rappresentanti delle parti sociali, dei Cantoni, dei servizi cantonali e delle casse di disoccupazione. Tale sottocommissione aveva lo scopo di elaborare, entro la primavera 1999, un rapporto a destinazione del nostro Collegio e delle vostre Camere con varianti relative a una riorganizzazione dell'esecuzione nell'assicurazione contro la disoccupazione.

L'UFSEL e la sottocommissione, avvalendosi di aziende esterne di consulenza, hanno iniziato col tracciare un bilancio dei punti forti e deboli dell'attuale assetto d'esecuzione della LADI. È stato quindi operato un confronto tra tale dispositivo,

con i suoi punti forti e deboli, con possibili nuove forme organizzative, valutandone i vantaggi e gli svantaggi. I risultati di tali lavori sono infine stati dibattuti sia dalla sottocommissione sia dalla commissione di sorveglianza sul fondo di compensazione dell'assicurazione contro la disoccupazione e in seguito riassunti in un rapporto sottoposto al nostro Collegio il 21 aprile 1999.

Con decisione del 7 giugno 1999, abbiamo approvato il rapporto sull'esame della mozione del consigliere nazionale Bonny sulla riorganizzazione dell'assicurazione contro la disoccupazione.

Contrariamente ai timori dell'autore della mozione, le attuali modalità d'esecuzione si sono dimostrate sostanzialmente valide. Non si rende dunque necessaria una riforma radicale del sistema d'esecuzione. In particolare, appare poco indicata una soluzione analoga al modello INSAI poiché, integrando strutture d'esecuzione cantonali e private in un ente di diritto pubblico, i Cantoni non sarebbero più tenuti a rendere conto e quindi verrebbe meno il radicamento regionale dell'assicurazione. Parallelamente, a livello federale si creerebbe però un'organizzazione mastodontica e poco duttile. In particolare, a differenza di quanto avviene nell'assicurazione contro gli infortuni, il numero dei casi trattati dall'assicurazione contro la disoccupazione sarebbe molto più soggetto a fluttuazioni. Oltre a ciò, il settore del versamento delle indennità sarebbe molto meno importante rispetto all'attività di collocamento e ai provvedimenti inerenti al mercato del lavoro. Per gli stessi motivi, non è opportuno imporre all'organo centrale di gestione dell'assicurazione contro la disoccupazione, ossia l'UFSEL, una direzione mediante mandati di prestazione e preventivi globali (FLAG).

Il rapporto giunge alla conclusione che il principale potenziale di ottimizzazione della struttura d'esecuzione vigente risiede in una prestazione dei servizi più efficiente da parte dei diversi organi d'esecuzione (servizi cantonali, URC, servizi LPML, casse). Occorre concludere con i Cantoni mandati di prestazione basati su un nuovo sistema d'indennizzazione determinata dai risultati per l'attività degli uffici cantonali del lavoro, degli URC e dei servizi LPML nell'ambito dell'esecuzione dell'assicurazione contro la disoccupazione. Si propone di affidare alle casse nuovi mandati di prestazione retti da un sistema d'indennizzazione forfettaria.

La realizzazione delle conclusioni derivanti dal rapporto, che sono state ampiamente dibattute tra le parti sociali e i Cantoni nell'ambito della commissione di sorveglianza dell'assicurazione contro l'assicurazione, consiste in un adeguamento puramente «tecnico» della legge federale sull'assicurazione contro la disoccupazione (LADI) che si limiti essenzialmente alla posizione degli organi esecutivi, alla loro indennizzazione e alla loro responsabilità. Nel frattempo, il consigliere nazionale Bonny ha ritirato la sua mozione nella certezza che il nostro Collegio avrebbe sottoposto quanto prima al Parlamento le conclusioni del rapporto sotto forma di un disegno di revisione della legge.

1.1.2 Procedura di consultazione

1.1.2.1 Introduzione

Con decisione del 17 novembre 1999, abbiamo dato incarico al Dipartimento federale dell'economia di avviare una procedura di consultazione. Al fine di poter mettere in atto al più presto le conclusioni tratte dall'esame della mozione Bonny e di as-

sicurare per il 1° gennaio 2001 l'entrata in vigore delle modifiche di legge, si è reso necessario abbreviare il termine della consultazione. Nel caso contrario, le modifiche proposte avrebbero potuto entrare in vigore soltanto nel corso dell'anno 2001, una circostanza problematica dal punto di vista contabile, nonché eccessivamente onerosa. In effetti, l'indennizzazione degli organi esecutivi, e quindi il calcolo dei costi, avrebbero dovuto essere effettuati due volte, ossia secondo il diritto vigente e in seguito secondo il nuovo diritto.

1.1.2.2 Risultati della procedura di consultazione

Il 19 novembre 1999, il Dipartimento federale dell'economia, incaricato dal nostro Collegio, ha sottoposto l'avamprogetto di modifica alla consultazione dei Cantoni, dei partiti rappresentati in Parlamento, delle associazioni centrali dell'economia, dei titolari delle casse di disoccupazione private e delle altre organizzazioni interessate. Tra i 72 enti consultati, 41 hanno fatto pervenire il proprio parere; anche se occorre segnalare che i titolari delle casse di disoccupazione private hanno in parte risposto nel quadro di una presa di posizione comune.

I tre partiti politici che hanno risposto (PLR, PPD e PS) e tutte le associazioni centrali dell'economia (Vorort, Unione svizzera delle arti e mestieri, Unione padronale svizzera, Federazione romanda dei sindacati padronali, Unione sindacale svizzera, Federazione delle società svizzere degli impiegati, Federazione svizzera dei sindacati cristiani) hanno accolto con favore gli sforzi di ottimizzazione e hanno approvato il progetto in linea di massima. Allo stesso modo, i titolari delle casse di disoccupazione private che hanno risposto alla consultazione (Sindacato edilizia e industria, gruppo di scambio di esperienze delle casse di disoccupazione delle organizzazioni sindacali USS, FSSC e FSI) come pure l'Associazione delle casse pubbliche di disoccupazione della Svizzera e del Principato del Liechtenstein concordavano sulla maggior parte dei punti del progetto.

Le risposte dei 26 Cantoni si sono concentrate essenzialmente su due punti: innanzitutto a proposito del nuovo disciplinamento della partecipazione finanziaria dei Cantoni ai costi dei provvedimenti inerenti al mercato del lavoro, resa necessaria dalla soppressione dell'offerta minima. Secondariamente, in merito all'estensione della responsabilità dei titolari di casse di disoccupazione e dei Cantoni, finalizzata a garantire una corretta applicazione delle disposizioni legali.

La maggior parte dei Cantoni sarebbe fondamentalmente favorevole alla soppressione dell'offerta minima di provvedimenti inerenti al mercato del lavoro. In parte, si sono tuttavia dimostrati preoccupati a causa del nuovo disciplinamento della loro partecipazione finanziaria ai costi dei provvedimenti inerenti al mercato del lavoro.

Dieci dei 26 Cantoni (Zurigo, Berna, Friburgo, Basilea Campagna, Sciaffusa, San Gallo, Turgovia, Ticino, Vallese e Giura) ritenevano che il nuovo disciplinamento andasse oltre la revisione tecnica e che pertanto doveva essere rinviato alla revisione del 2003. Per tal motivo, alcuni di questi Cantoni auspicavano che si rinunciasse momentaneamente alla soppressione dell'offerta minima.

Il Cantone di Obvaldo era più favorevole al mantenimento dell'attuale soluzione perché più flessibile.

Tre Cantoni (Zugo, Soletta, Vaud) erano dell'opinione che occorresse rinunciare definitivamente alla partecipazione dei Cantoni al finanziamento dei provvedimenti.

Complessivamente, dodici Cantoni concordavano con il principio secondo cui la soppressione dell'offerta minima dev'essere accompagnata da un nuovo disciplinamento della partecipazione finanziaria dei Cantoni ai provvedimenti. Quattro Cantoni (Svitto, Nidvaldo, Appenzello Interno e Ginevra) approvavano il progetto senza riserve. Uri considerava il progetto accettabile soltanto quale soluzione temporanea, da rielaborare poi interamente nel quadro della revisione del 2003. Il Cantone di Neuchâtel riteneva che la soluzione proposta avrebbe triplicato la quota cantonale e proponeva dunque di ridurre la partecipazione dei Cantoni. Sei Cantoni faticavano ad accettare che la partecipazione cantonale fosse calcolata sulla base del numero di indennità giornaliere. Quattro di loro (Glarona, Appenzello Esterno, Grigioni e Argovia) proponevano che il calcolo fosse basato sui costi dei provvedimenti stessi, di cui si sarebbero assunti il 10 per cento. Lucerna auspicava che la partecipazione cantonale possa essere influenzata dal Cantone. Non sarebbe il caso delle indennità giornaliere. Basilea Città era dell'opinione che la base dei costi debba rimanere costante e pianificabile, una condizione impossibile nel caso del numero dei disoccupati.

Tra le altre cerchie consultate, soltanto l'Unione delle città svizzere ha espresso un parere negativo in merito alla soppressione dell'offerta minima e al nuovo disciplinamento della partecipazione finanziaria dei Cantoni ai provvedimenti. Essa riteneva che, in ragione della situazione dei disoccupati di lunga data, non si potesse rinunciare all'offerta minima.

Per quanto concerne l'estensione della responsabilità dei titolari delle casse di disoccupazione, ossia il ritorno al disciplinamento vigente prima del 1995, tredici Cantoni (Berna, Uri, Svitto, Obvaldo, Nidvaldo, Glarona, Friburgo, Sciaffusa, Appenzello Esterno, San Gallo, Grigioni, Argovia, Giura) erano del parere che un nuovo disciplinamento non sia per il momento affatto necessario e che la questione vada rinviata alla revisione del 2003. Alcuni adducevano che, così facendo, sarebbe possibile tener conto delle esperienze raccolte con le nuove convenzioni sulle prestazioni. Per tre Cantoni (Zurigo, Turgovia e Ticino) queste ultime permetteranno di punire le negligenze relative all'esecuzione della legge in modo molto più efficace. Secondo Soletta, un'estensione della responsabilità sarebbe contraria allo spirito delle nuove convenzioni sulle prestazioni. Zugo respinge un'estensione della responsabilità.

Quattro Cantoni (Basilea Campagna, Vaud, Vallese, Ginevra) preferivano mantenere l'attuale disciplinamento. Due Cantoni (Lucerna, Appenzello Interno) sono favorevoli a un'estensione della responsabilità senza riserve; altri due (Basilea Città, Neuchâtel) soltanto qualora sia reintrodotta l'indennità per il rischio di responsabilità.

Tra gli altri partecipanti alla consultazione, l'Associazione delle casse pubbliche di disoccupazione, la Federazione svizzera dei sindacati cristiani (FSSC), il gruppo di scambio di esperienze delle casse di disoccupazione delle organizzazioni sindacali USS, FSSC e FSI (ErfAA), come pure il Sindacato edilizia e industria, in qualità di titolari di casse, possono approvare una maggiore responsabilità soltanto qualora sia reintrodotta l'indennità per il rischio di responsabilità.

L'estensione della responsabilità ha sollevato opposizione anche a livello cantonale. Tredici Cantoni (Berna, Uri, Svitto, Obvaldo, Nidvaldo, Glarona, Friburgo, Sciaffusa, Appenzello Esterno, San Gallo, Grigioni, Argovia, Giura) hanno ritenuto che al momento attuale non s'imponga un nuovo disciplinamento e che occorra piuttosto rinviare tutto alla revisione del 2003. Alcuni facevano rilevare che, così facendo,

avrebbero potuto essere considerate anche le esperienze svolte con le nuove convenzioni sulle prestazioni. Per tre Cantoni (Zurigo, Turgovia e Ticino) le nuove convenzioni sulle prestazioni consentirebbero di sanzionare le negligenze nell'esecuzione della legge in modo molto più efficace. Secondo il Canton Soletta, un'estensione della responsabilità non corrisponderebbe allo spirito delle nuove convenzioni sulle prestazioni. Zugo è contrario a un'estensione della responsabilità.

Quattro Cantoni (Basilea Campagna, Vaud, Vallese, Ginevra) sostengono il mantenimento dell'attuale disciplinamento. Tre Cantoni (Lucerna, Appenzello Interno, Neuchâtel) concordano con l'estensione della responsabilità senza riserve, uno (Basilea Città) soltanto qualora sia reintrodotta l'indennità per il rischio di responsabilità.

Tra gli altri partecipanti alla consultazione, anche la FSSC e il ErfAA sono favorevoli a un'estensione della responsabilità soltanto qualora sia reintrodotta l'indennità per il rischio di responsabilità.

Il progetto ha suscitato osservazioni anche a proposito delle spese amministrative. Sette Cantoni (Lucerna, Glarona, Friburgo, San Gallo, Grigioni, Argovia, Turgovia) chiedono che sia istituita una base legale in vista di una convenzione sulle prestazioni integrale, determinata dai risultati, per tutto l'assetto d'esecuzione della LADI a livello cantonale. Quattro Cantoni (Zurigo, Friburgo, Sciaffusa, Ticino) domandano che ai Cantoni siano rimborsate anche le spese degli uffici pubblici di collocamento. Alcuni Cantoni auspicano una base legale ancora più chiara per l'indennizzazione dei costi per gli accantonamenti. I Cantoni hanno inoltre aggiunto qualche osservazione di ordine redazionale a proposito delle spese amministrative.

Tra gli altri partecipanti, l'Unione sindacale svizzera e la Federazione delle società svizzere degli impiegati auspicano che sia possibile addossare ulteriori costi al Fondo di compensazione soltanto se la revisione del 2003 stabilirà una partecipazione della Confederazione e dei Cantoni delle spese amministrative dell'assicurazione. Secondo il Sindacato edilizia e industria e il gruppo di scambio di esperienze (ErfAA), la Commissione di sorveglianza dovrebbe essere dotata di competenze legali per l'approvazione del bilancio preventivo e dei conti, se il fondo dell'assicurazione contro la disoccupazione è destinato a finanziare sempre più compiti.

Nell'ambito della sorveglianza, inoltre, alcuni Cantoni chiedono che l'ufficio di compensazione possa impartire direttamente istruzioni soltanto ai titolari delle casse o ai Cantoni, ma non ai singoli organi d'esecuzione.

1.1.2.3 Analisi e ponderazione delle risposte alla consultazione

La maggior parte dei Cantoni non si oppone per principio alla soppressione dell'obbligo di offrire un minimo di posti di lavoro. Quattordici sono tuttavia contrari al nuovo disciplinamento della loro partecipazione finanziaria ai provvedimenti inerenti al mercato del lavoro. Dieci di loro intendono dapprima aspettare i risultati relativi alle nuove convenzioni sulle prestazioni, e in seguito disciplinare la problematica nell'ambito della revisione del 2003. Le nuove convenzioni sulle prestazioni saranno però introdotte all'inizio del 2001, mentre il disegno di revisione dovrà essere sottoposto alle vostre Camere nella primavera del 2001. Non sussiste dunque la possibilità di tener conto delle esperienze effettuate con le nuove convenzioni sulle

prestazioni nella revisione del 2003. Già per questo motivo, ma anche perché le conclusioni tratte dall'esame della mozione Bonny devono essere messe in atto il più rapidamente possibile, diventa inopportuno attendere la revisione del 2003, la cui riuscita è peraltro incerta. La richiesta di tre Cantoni di abolire la partecipazione finanziaria dei Cantoni ai costi per i provvedimenti inerenti al mercato del lavoro, poi, non può in alcun caso essere soddisfatta. Nell'ambito della revisione 1995, infatti, con l'introduzione degli uffici regionali di collocamento - i cui costi sono sostenuti dal Fondo di compensazione - i costi per il servizio pubblico di collocamento erano stati trasferiti al Fondo di compensazione e dunque i Cantoni avevano già potuto ridurre la loro partecipazione ai costi per il finanziamento della politica del mercato del lavoro.

Sui dodici Cantoni che approvano il nuovo disciplinamento, sei propongono che non siano le indennità giornaliere a fungere da base per il calcolo dei costi. Tuttavia, prendendo come base i costi dei provvedimenti, vi è il rischio che i Cantoni siano spinti a organizzare meno provvedimenti o a non organizzarne affatto al fine di ridurre la propria partecipazione ai costi. Per tal motivo, su questo punto occorre attenersi al disegno di modifica. A differenza di quanto avviene attualmente, il numero degli abitanti e quello degli assicurati non viene più considerato nel calcolo della quota cantonale. Il calcolo è però impostato in modo da garantire che nessun Cantone versi una quota-parte superiore a quella corrisposta secondo il vecchio sistema.

Considerato che, in linea di massima, la maggior parte dei Cantoni come pure tutti gli altri partecipanti alla consultazione, specie le associazioni dell'economia e i partiti politici, non si oppongono a un nuovo disciplinamento, occorre attenersi al disegno. Soprattutto poiché i timori dei Cantoni contrari non sono giustificati, dal momento che la revisione non modifica la loro partecipazione ai costi dei provvedimenti e che nessun Cantone dovrà contribuire con una percentuale superiore a quella attuale.

Sono sempre principalmente i Cantoni che si oppongono a un'estensione della responsabilità. Qualora le nuove convenzioni sulle prestazioni riservino ai titolari delle casse di disoccupazione e ai Cantoni maggiori margini di manovra nell'esecuzione della LADI, è legittimo che in contropartita esigano una maggior responsabilità. Chi intende godere di più autonomia deve anche essere disposto ad assumersi più responsabilità, anche dal profilo finanziario.

Taluni partecipanti, che non sono contrari per principio a un'estensione della responsabilità, reclamano l'introduzione di un'indennità per il rischio di responsabilità così come esisteva già prima della revisione del 1995 per i titolari delle casse. Tale istituzione dev'essere reintrodotta, secondo la proposta, sia per i titolari delle casse sia per i Cantoni. Questa misura consente di sciogliere le riserve degli oppositori dal momento che, né i titolari delle casse né i Cantoni devono temere di vedersi imporre una responsabilità finanziaria eccessiva. Tuttavia, per i titolari delle casse l'indennità non sarà più vincolata all'ammontare degli importi verificati come avveniva in passato. I particolari saranno disciplinati per via di ordinanza.

Dal profilo delle spese amministrative, sette Cantoni rivendicano una base legale che consenta di concludere una convenzione sulle prestazioni integrale, conforme alle norme di nuova gestione pubblica, sia per i costi della cassa cantonale di disoccupazione sia per gli altri servizi cantonali. Nel caso delle casse di disoccupazione, tuttavia, una convenzione sulle prestazioni dipendente dai risultati non è realizzabile poiché non vi sono risultati che possono essere verificati. Una cassa può infatti pa-

gare o non pagare, ma la sua attività non produce un collocamento rapido e durevole di disoccupati. Questa esigenza è dunque irrealizzabile. Conformemente alla richiesta di alcune parti intervenute, il testo sarà modificato in modo che la convenzione sulle prestazioni contempli i costi del servizio pubblico di collocamento. Allo stesso modo, alla commissione di sorveglianza è espressamente attribuita una competenza in materia di bilancio preventivo e contabilità per l'approvazione delle spese amministrative iscritte nel bilancio preventivo e nel consuntivo.

Per quanto concerne la sorveglianza sull'esecuzione, è pure tenuto conto della richiesta di alcuni Cantoni, i quali auspicano che l'ufficio di compensazione possa impartire direttamente istruzioni soltanto ai titolari delle casse o ai Cantoni, ma non ai singoli organi d'esecuzione.

2 Parte speciale

2.1 Elementi fondamentali del progetto

Gli attuali mandati di prestazioni per i Cantoni e le casse tengono conto principalmente delle prestazioni fornite (numero dei colloqui di collocamento, collocamenti, versamenti, ecc.) e troppo poco degli effetti conseguiti (reinserimento rapido e duraturo, passaggio alla disoccupazione di lunga durata, quota delle estinzioni del diritto alle prestazioni). Gli organi esecutivi della LADI devono ricevere incentivi più forti per conseguire determinati effetti e quindi, in ultima analisi, per risparmiare costi. Mediante nuovi mandati di prestazione, che offrono ai Cantoni e alle casse un margine di manovra più ampio grazie a stimoli finanziari, ma celano anche un corrispondente rischio, si vuole ottenere un impiego più efficace delle risorse. L'introduzione di simili mandati di prestazione presuppone, almeno per quelli attribuiti agli uffici cantonali del lavoro e ai centri logistici per provvedimenti inerenti al mercato del lavoro, una nuova base legale. In tale occasione, si potrà pure adeguare la base legale per il mandato di prestazione alle casse e agli uffici regionali di collocamento.

L'introduzione di nuovi mandati di prestazione per i Cantoni richiede tuttavia la soppressione dell'offerta minima prevista nella legge di provvedimenti inerenti al mercato del lavoro, offerta che i Cantoni dovranno approntare. I lavori nell'ambito della mozione Bonny hanno mostrato che oggi per i Cantoni un'offerta minima può indurli ad approntare un numero quanto più elevato possibile di provvedimenti, a prescindere dal fatto che un singolo provvedimento sia giustificato e sensato per una persona disoccupata, ma solo affinché non vengano richiamati ai loro obblighi dalla Confederazione che potrebbe imporre loro di approntare provvedimenti supplementari. L'abolizione dell'offerta minima non significa però che i Cantoni non debbano più offrire provvedimenti inerenti al mercato del lavoro, che continueranno ad essere finanziati in gran parte dal fondo di compensazione dell'assicurazione contro la disoccupazione. Si vuole unicamente ottenere che i Cantoni offrano soltanto provvedimenti atti a garantire un collocamento rapido e duraturo. La soppressione dell'offerta minima rende pure necessaria una modifica di legge.

La soppressione dell'offerta minima richiede inoltre una rielaborazione della legge in altri settori. In tal senso, la partecipazione finanziaria dei Cantoni all'approntamento dei provvedimenti inerenti al mercato del lavoro nella misura attuale va mantenuta affinché il fondo di compensazione non sia ulteriormente gravato. Quale base di calcolo sono considerate d'ora in poi le indennità giornaliere versate an-

nualmente da un Cantone, misura che garantisce che i Cantoni non siano indotti ad attuare pochi provvedimenti o nessun provvedimento al fine di diminuire i propri costi. A differenza di oggi, nel calcolo della quota cantonale non è più considerato il numero di abitanti e il numero di assicurati di un Cantone. Ciononostante, con il nuovo metodo di calcolo si garantisce che nessun Cantone debba pagare percentualmente di più rispetto a quanto pagava con il vecchio sistema.

Parimenti, la responsabilità dei Cantoni e dei titolari delle casse dev'essere disciplinata in maniera più rigorosa, affinché possano essere richiamati ai loro obblighi quando, approfittando dei margini di manovra più ampi, applicano in modo errato la legge.

In quest'occasione occorrerà pure disciplinare il finanziamento del personale dell'ufficio di compensazione dell'assicurazione contro la disoccupazione. Attualmente, molte persone sono assunte a carico del fondo di compensazione, sebbene per alcune di esse la situazione giuridica non sia chiara. Nell'ambito dei lavori relativi all'esame della mozione Bonny, la commissione di sorveglianza dell'assicurazione contro la disoccupazione era dell'avviso che si debba creare al riguardo una chiara base legale.

2.2 Commento alle singole disposizioni

Art. 59 Principio

Nonostante l'abrogazione del capoverso 5 dell'articolo 72a, la base legale deve essere mantenuta per i provvedimenti inerenti al mercato del lavoro conformemente all'articolo 98a OADI. Questa sarà spostata nell'articolo sul principio per l'approntamento di provvedimenti inerenti al mercato del lavoro. Questi provvedimenti sono rivolti a persone che non sono ancora direttamente minacciate dalla disoccupazione, vale a dire che non sono state ancora licenziate. Si pensi a casi in cui sono annunciati licenziamenti in massa, senza però sapere quali lavoratori ne saranno colpiti. Sulla base delle attuali disposizioni dell'articolo 72a capoverso 5 e dell'articolo 98a OADI è possibile già prevedere provvedimenti anche per queste persone e forse evitare che cadano in disoccupazione.

Art. 72a Diritto dell'assicurato ad un'occupazione temporanea

In relazione all'attribuzione di nuovi mandati di prestazione ai Cantoni, l'elemento dell'offerta cantonale minima dev'essere soppresso affinché i Cantoni non ricevano falsi stimoli (v. spiegazioni ad art. 72b) riguardo all'approntamento di provvedimenti inerenti al mercato del lavoro. Questo presuppone una modifica dell'articolo 72b. A seguito della soppressione dell'offerta minima nell'articolo 72b, anche i capoversi 4 e 5 dell'articolo 72a devono però essere abrogati, dal momento che si riferiscono alla suddetta offerta. Dato che il capoverso 5 serve da base legale per provvedimenti di cui all'articolo 98a OADI (Provvedimenti a favore di persone minacciate da disoccupazione), questa parte del capoverso 5 sarà integrata nell'articolo 59.

Art. 72b Offerta di provvedimenti inerenti al mercato del lavoro

In relazione all'attribuzione di nuovi mandati di prestazione ai Cantoni, l'elemento dell'offerta cantonale minima dev'essere soppresso affinché i Cantoni non siano indotti ad approntare provvedimenti inopportuni inerenti al mercato del lavoro. A cau-

sa dell'offerta minima vi è altrimenti il pericolo che i Cantoni approntino un numero quanto più elevato possibile di provvedimenti, a prescindere dal fatto che il singolo provvedimento sia giustificato e sensato per una persona disoccupata, ma solo per non essere richiamati ai loro doveri dalla Confederazione ed essere tenuti a pagare i costi supplementari dei provvedimenti.

I capoversi 1 e 3 dell'articolo 72b, che si giustificavano nella fase introduttiva dei provvedimenti inerenti al mercato del lavoro, possono pertanto essere stralciati. L'inizio dei capoversi 1 e 2 rimane e viene riformulato dal profilo redazionale in un nuovo articolo.

Art. 72c Partecipazione dei Cantoni ai costi per l'approntamento
dei provvedimenti inerenti al mercato del lavoro

Questo articolo è stato totalmente rimaneggiato. Questo nuovo disciplinamento garantisce che i Cantoni partecipino con una quota percentualmente uguale a quella attuale ai costi per i provvedimenti inerenti al mercato del lavoro evitando in tal modo che il fondo di compensazione abbia a sopportare tutti i costi. Attualmente, in virtù dell'articolo 72c capoverso 2 i Cantoni devono versare un contributo di 3000 franchi per posto annuo assumendo circa il 10 per cento dei costi dei provvedimenti. Occorrerà fissare un importo in franchi per ogni indennità giornaliera versata, in modo da garantire che i Cantoni continuino a partecipare nella stessa misura ai costi. Il conteggio ha luogo ex post. Dapprima, sono sommati i costi dei provvedimenti di tutti i Cantoni, di cui il 10 per cento viene poi suddiviso fra i Cantoni in funzione del numero delle indennità giornaliere versate nell'anno precedente (per tutti gli assicurati, e non solo per quelli al beneficio dei provvedimenti). Per il 2000, l'importo in franchi per indennità giornaliera ammonterà a circa 1 franco e 50 centesimi. Questo calcolo si basa, da un lato, su complessivi 15 000 posti annui, come sono stati previsti per il 2000, e, dall'altro, sui costi medi dell'anno scorso per posto nell'ambito dei provvedimenti. Il finanziamento previsto è facilmente calcolabile grazie al sistema SPAD e presenta innanzitutto il vantaggio di non dover essere costantemente adeguato – come avveniva con il vecchio sistema – e inoltre offre una parità di trattamento tra i Cantoni. Il calcolo della partecipazione cantonale non può basarsi sui costi del provvedimento stesso, poiché si correrebbe il rischio che i Cantoni mettano in atto meno provvedimenti o non ne organizzino affatto nell'intento di ridurre i propri costi. Contrariamente al disciplinamento in vigore, il nuovo calcolo non tiene più conto del numero degli abitanti e degli assicurati di un Cantone. Tuttavia, le nuove modalità di calcolo consentono di garantire che nessun Cantone sia chiamato a contribuire con una quota percentuale superiore a quella stabilita in base al vecchio sistema.

Art. 82 Responsabilità dei titolari

Le nuove convenzioni sulle prestazioni riservano alle casse margini di manovra più ampi. Una prassi uniforme dal profilo dell'esecuzione può tuttavia essere garantita soltanto se gli organi d'esecuzione sono obbligati ad attenersi alle istruzioni emanate dall'ufficio di compensazione e possono essere ritenuti responsabili anche in caso di negligenza. Attualmente, sono punite soltanto le infrazioni gravi commesse intenzionalmente o per negligenza grave. Secondo il regime vigente prima della revisione del 1995, era possibile rendere responsabili i titolari delle casse anche in caso di negligenza semplice. Occorre ora reintrodurre tale disposizione, seppure sotto una nuova forma. Contrariamente al disciplinamento vigente prima della revisione del 1995, la responsabilità sussiste solo in caso di colpa – intenzionale o per negligenza.

Non vi è ragione di reintrodurre una responsabilità causale. Come avveniva in passato, il tenore del capoverso 3 secondo periodo consente di dispensare le casse e i Cantoni dalla responsabilità in caso di colpa lieve e giustificabile. Il carattere discrezionale della disposizione non esclude tuttavia che il titolare di una cassa possa essere chiamato a rispondere per i danni cagionati in caso di colpe lievi, qualora queste ultime siano regolari, frequenti o ripetute.

Questo rischio di responsabilità è compensato adeguatamente ai titolari delle casse. Una soluzione di questo tipo era peraltro già prevista prima della revisione del 1995, quando i titolari delle casse erano sottoposti a una maggior responsabilità.

Art. 83 Ufficio di compensazione dell'assicurazione contro la disoccupazione

Il nuovo tenore della lettera c stabilisce che il controllo non interessa soltanto la gestione delle casse, bensì anche quella dei servizi cantonali. Mediante l'introduzione della lettera c^{bis} si garantisce che le casse e i servizi cantonali siano sottoposti a una verifica anche in materia di adempimento dei compiti, ossia non soltanto l'aspetto contabile sarà oggetto di verifica. Le lettere c e c^{bis} consentono di verificare la corretta esecuzione della legge da parte dei titolari delle casse e dei Cantoni – che, secondo la nuova concezione, dispongono di margini di manovra più ampi – e, se del caso, di renderli responsabili. La lettera e stabilisce in modo esplicito che l'ufficio di compensazione può impartire istruzioni anche ai servizi cantonali. L'ufficio di compensazione si avvaleva finora di tale competenza fondandosi sulla competenza generale in materia di sorveglianza prevista dall'articolo 76 capoverso 2. La modifica della lettera e è analoga alla modifica dell'articolo 111.

Art. 85a Responsabilità dei Cantoni

I nuovi mandati di prestazione riservano ai Cantoni margini di manovra più ampi. È addirittura ipotizzabile che la loro attività consenta loro di realizzare eccedenze. Una prassi uniforme dal profilo dell'esecuzione può tuttavia essere garantita soltanto se gli organi d'esecuzione sono obbligati ad attenersi alle istruzioni emanate dall'ufficio di compensazione e possono essere ritenuti responsabili anche in caso di negligenza. Attualmente, sono punite soltanto le infrazioni gravi commesse intenzionalmente o per negligenza grave. Secondo il regime vigente per le casse prima della revisione del 1995, era possibile rendere responsabili i titolari anche in caso di negligenza semplice. Occorre ora reintrodurre tale disposizione, seppure sotto una nuova forma, e non soltanto per i titolari delle casse bensì anche per i Cantoni. Contrariamente al disciplinamento vigente prima della revisione del 1995, la responsabilità sussiste solo in caso di colpa – intenzionale o per negligenza. Non vi è ragione di reintrodurre una responsabilità causale. Come avveniva in passato, il tenore del capoverso 3 secondo periodo consente di dispensare le casse e i Cantoni dalla responsabilità in caso di colpa lieve e giustificabile. Il carattere discrezionale della disposizione non esclude tuttavia che il titolare di una cassa, oppure un Cantone, possa essere chiamato a rispondere per i danni cagionati in caso di colpe lievi, qualora queste ultime siano regolari, frequenti o ripetute.

Questo rischio di responsabilità è compensato adeguatamente ai Cantoni. Una soluzione di questo tipo era peraltro già prevista per le casse prima della revisione del 1995, quando i titolari erano sottoposti a una maggior responsabilità.

Il nuovo capoverso 5 conferisce alla commissione di sorveglianza un'espressa competenza in materia di bilancio preventivo e di contabilità per le spese amministrative delle casse e dei Cantoni (art. 92 cpv. 6 e 7) come pure dell'ufficio di compensazione.

In ragione del nuovo tenore del capoverso 5, alla commissione, o più precisamente al suo comitato di ricorso, non competerà invece più la trattazione di ricorsi concernenti risarcimenti delle spese amministrative delle casse. L'articolo 121 dell'ordinanza sull'assicurazione contro la disoccupazione e l'ordinanza del 25 febbraio 1986 sui ricorsi delle casse di disoccupazione concernenti le spese amministrative, RS 837.15, devono dunque essere abrogati. D'ora in poi, siffatti ricorsi saranno trattati dalla commissione di ricorso del DFE, con possibilità di impugnazione dinanzi al Tribunale federale delle assicurazioni. Questa procedura vige attualmente in applicazione delle disposizioni relative ai rimedi giuridici disciplinate dal titolo settimo della LADI per i ricorsi concernenti i risarcimenti delle spese amministrative dei servizi cantonali e degli URC. Il nuovo disciplinamento consente di armonizzare la prassi, tuttora poco uniforme, e di garantire alle casse una protezione giuridica integrale. Il disciplinamento in vigore, infatti, non riserva loro alcuna possibilità di ricorso poiché la commissione di sorveglianza decide definitivamente.

Attualmente la metà circa del personale dell'ufficio di compensazione è impiegato a carico del Fondo di compensazione. Tuttavia non tutti gli impieghi sono fondati su una base giuridica inequivocabile. Le modifiche previste doteranno i rapporti d'impiego di una nuova e chiara base giuridica, distinguendo tra gestione ed esecuzione dell'assicurazione. Secondo il capoverso 3, tutti i compiti esecutivi assunti dall'ufficio di compensazione (coordinamento degli URC, coordinamento dei LPML, provvedimenti inerenti al mercato del lavoro, ispettorato, servizio delle finanze, COLSTA, SPAD) saranno sostenuti dal Fondo di compensazione. Conformemente al capoverso 4, i compiti inerenti alla gestione dell'assicurazione (conduzione vera e propria e controlling interno) e ai relativi lavori di stato maggiore (documenti di base e servizi generali, servizio giuridico e statistica attinente al mercato del lavoro) saranno a carico della Confederazione. L'ufficio di compensazione dispone attualmente di 81,1 posti finanziati con mezzi della Confederazione. Con la soluzione proposta, le casse federali dovrebbero farsi carico unicamente di 46 posti. In tal modo la Confederazione sarebbe sgravata di circa 3,5 milioni di franchi all'anno, somma che di riflesso verrebbe a gravare sulle finanze del Fondo di compensazione. Tenuto conto dei circa 4500 posti finanziati dal Fondo per l'esecuzione presso i Cantoni e i Comuni, il maggior onere risulta estremamente contenuto. Questa soluzione permetterà da un lato di usare una maggiore elasticità quando si tratterà di reagire tempestivamente ai cambiamenti sul mercato del lavoro, mentre dall'altro garantisce che l'impiego economico dei mezzi sia controllato dalla Commissione di sorveglianza (in particolare anche in virtù del nuovo cpv. 5 dell'art. 89).

L'attuale capoverso 4 diventa il nuovo capoverso 5.

È necessaria una base giuridica sancita nella legge affinché il rimborso dei costi e i mandati di prestazioni possano essere impostati in funzione delle prestazioni (per le casse, nel nuovo cpv. 6) o in funzione degli effetti (per i Cantoni, nel nuovo cpv. 7). Per i servizi cantonali, gli URC e i LPML viene istituito un mandato di prestazioni integrato, di modo che gli attuali capoversi 6 e 7 possono essere riuniti nel nuovo

capoverso 7. Sia ai titolari delle casse che ai Cantoni saranno rimborsati debitamente i costi per gli accantonamenti necessari per superare le fluttuazioni del mercato del lavoro e i rischi della responsabilità.

Art. 111 Revisione

D'ora in poi l'ufficio di compensazione verificherà che l'esecuzione sia conforme alla legge non solo per le casse, ma anche per gli uffici cantonali.

3 Ripercussioni

3.1 Ripercussioni finanziarie

3.1.1 Sulla Confederazione

Grazie ai nuovi capoversi 3 e 4 dell'articolo 92 (vedi commento all'art. 92), la Confederazione sarà sgravata dei costi annui corrispondenti a circa 35 posti, vale a dire circa 3,5 milioni di franchi.

3.1.2 Sui Cantoni e i Comuni

Per quanto riguarda i Cantoni risulta difficile quantificare le ripercussioni finanziarie.

Da un lato, la loro partecipazione ai costi relativi ai provvedimenti inerenti al mercato del lavoro rimarrà percentualmente immutata. I costi reali dipenderanno tuttavia dal tasso di disoccupazione. L'attuale situazione congiunturale induce piuttosto a pensare a una riduzione del carico finanziario per i Cantoni.

Dall'altro lato, l'inasprimento delle regole relative alla responsabilità fa sì che un Cantone che non applica correttamente la LADI possa essere richiamato più facilmente ai suoi doveri finanziari. Questo rischio accresciuto per i Cantoni sarà tuttavia compensato con un'indennità, in modo che all'atto pratico non dovrebbe risultare per essi un maggior onere significativo.

Considerato che i compiti per i Comuni rimangono invariati, su questo versante non vi saranno ripercussioni finanziarie. Sulla base del principio del collocamento più efficiente, è tuttavia da supporre che calerà il numero delle persone per le quali cessa il diritto alle indennità, il che sgraverà il settore assistenziale nei Cantoni e nei Comuni.

3.1.3 Sul Fondo di compensazione

I provvedimenti previsti condurranno a un sensibile aumento dell'efficienza nell'esecuzione dell'assicurazione contro la disoccupazione e quindi anche a una considerevole riduzione dei costi. Per il solo settore degli URC la ditta di consulenza ATAG Ernst & Young ha previsto che adottando le misure di miglioramento la durata media della ricerca di un posto di lavoro sarà ridotta di 70-80 giorni, il che dovrebbe sgravare il Fondo di compensazione per un importo situabile tra i 200 milioni e il miliardo di franchi all'anno. È estremamente difficile fare pronostici preci-

si, ma il risultato sarà senz'altro un sensibile calo dei costi, specie se si considera che vi sarà un aumento dell'efficienza non solo a proposito degli URC, ma anche per quanto riguarda l'apposito servizio cantonale e le casse di disoccupazione. A confronto, le maggiori spese per il personale che vi saranno presso l'ufficio di compensazione (vedi commento all'art. 92) non avranno praticamente alcuna rilevanza.

3.2 Sull'effettivo del personale

In linea di principio non dovrebbe sorgere alcun onere amministrativo supplementare. In futuro, tuttavia, solo 46 degli 81,1 posti sarebbero a carico della Confederazione, mentre del rimanente personale addetto ai compiti esecutivi si farebbe carico il Fondo di compensazione, analogamente ai servizi d'esecuzione cantonali e alle casse di disoccupazione private e pubbliche.

3.3 Sul settore informatico

Il riassetto dell'organizzazione esecutiva non si ripercuote né sul sistema di collocamento né su quello di versamento, in modo che nel settore informatico non sono necessari cambiamenti di sorta.

3.4 Sull'economia

Secondo il rapporto finale relativo allo studio di valutazione sugli URC eseguito dalla ATAG Ernst & Young, una migliore struttura organizzativa implica una riduzione della durata dell'indennizzazione. Su un numero di 150 000 disoccupati, partendo da un'indennità giornaliera media di 130 franchi, questo significa che l'assicurazione contro la disoccupazione sarebbe sgravata potenzialmente di almeno 200 milioni di franchi all'anno.

3.5 Sulle piccole e medie imprese (PMI)

Il riassetto dell'organizzazione esecutiva dell'assicurazione contro la disoccupazione non comporta alcun onere amministrativo supplementare per le piccole e medie imprese.

4 Programma di legislatura

I lavori intesi a ottimizzare l'organizzazione esecutiva dell'assicurazione contro la disoccupazione sono annunciati nel rapporto del Consiglio federale sul programma di legislatura 1999-2003 (allegato 2, numero 3.1 Sicurezza sociale e sanità, rubrica altri oggetti).

5

Rapporto con il diritto europeo

Nel settore della sicurezza sociale il diritto europeo prevede disposizioni che disciplinano i conflitti di legge e un programma per il coordinamento dei diversi sistemi nazionali. L'impostazione dei singoli sistemi assicurativi rientra tuttavia nelle competenze dei singoli Stati. Il riassetto dell'organizzazione esecutiva nell'ambito dell'assicurazione contro la disoccupazione non concerne quindi il diritto europeo.

6

Costituzionalità

La competenza legislativa della Confederazione nel quadro della legge sull'assicurazione contro la disoccupazione si fonda sugli articoli 110 capoverso 1 lettere a e c e 114 della Costituzione federale. Il disegno di revisione è conforme ai citati articoli costituzionali.

1993