Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Dipartimento federale dell'economia DFE

Segreteria di Stato dell'economia SECO
Direzione della politica economica
Analisi del mercato del lavoro e politica sociale

30 giugno 2010

Rapporto del Consiglio federale del 30 giugno 2010 in risposta al postulato 09.4283 Fässler-Osterwalder

Assicurazione contro la disoccupazione (LADI): quarta revisione della LADI e possibili ripercussioni sui costi dell'assistenza sociale, dei Cantoni e dei Comuni

2010-05-28/323 \ COO.2101.104.5.2137479

Indice

1 Introduzione ... 4

1.1 Contenuto del postulato ... 4
1.2 Situazione iniziale e problematica ... 5

2 Principi della ripartizione dei compiti tra AD e assistenza sociale ... 6

2.1 Assicurazione per la perdita di guadagno contro garanzia del fabbisogno esistenziale secondo il principio del bisogno ... 6
2.2 Sussidiarietà ... 7
2.3 Obiettivi e strumenti ... 7

3 Evoluzione dei costi dell'AD e dell'assistenza sociale ... 9

4 Ripercussione della quarta revisione della LADI sull'evoluzione dei costi per i Cantoni e i Comuni – una stima ... 11

4.1 Giorni di attesa graduati in funzione del guadagno assicurato per persone senza obblighi di mantenimento ... 13
4.2 Esclusione dal periodo di contribuzione adempiuto nell'ambito di provvedimenti inerenti al mercato del lavoro (PML) finanziati da un ente pubblico ... 13
4.3 Esclusione delle indennità compensative nel calcolo di un nuovo guadagno assicurato in caso di guadagno intermedio ... 14
4.4 Periodo di attesa al termine di una formazione e riduzione della durata di riscossione delle indennità per le persone esonerate dall'adempimento del periodo di contribuzione ... 14
4.5 Adeguamento della durata di riscossione dell'indennità al periodo di contribuzione ... 15
4.6 Soppressione dei provvedimenti a favore delle regioni particolarmente colpite dalla disoccupazione ... 15
4.7 Riduzione della durata di riscossione delle indennità per le persone di età inferiore a 25 anni senza obblighi di mantenimento nei confronti di figli ... 16
4.8 Riduzione dei sussidi accordati per i PML destinati alle persone non assicurate ... 16
4.9 Nuovo modello di importo massimo per i PML ... 16
4.10 Esonero dell'AD dall'assoggettamento all'imposta sul valore aggiunto ... 17
4.11 Osservazioni generali sulle stime dei costi ... 17
4.12 Ripartizione dei costi tra i Cantoni e i Comuni ... 17

5 Confronto con i risultati delle studio INFRAS ... 20

6 Strumenti per prevenire e lottare contro la disoccupazione di lunga durata ... 22

6.1 Strumenti nel quadro dell'assicurazione contro la disoccupazione (LADI) ... 24
6.2 Strumenti nel quadro della quarta revisione della LADI ... 24
6.3 Strumenti nel quadro della collaborazione interistituzionale (CII) ... 25
6.4 Strumenti per l'integrazione di forze lavoro straniere ... 25
6.5 Strumenti nel quadro delle misure di stabilizzazione ... 25

7 Valutazione complessiva ... 26

Indice delle illustrazioni

Grafico 1: Evoluzione delle spese dell'AD e dell'assistenza sociale (senza sistemi di asilo), in milioni di franchi 9
Tabella 1: Persone che hanno esaurito il diritto alle prestazioni secondo lo stato professionale e fonti di reddito delle persone che hanno esaurito il diritto alle prestazioni ... 10
Tabella 2: Le principali modifiche alle prestazioni dell'AD, con risparmi finanziari, in milioni di franchi 12
Tabella 3: Panoramica sulla stima del trasferimento dei costi per misura, in milioni di franchi 19
Tabella 4: Confronto delle stime sui trasferimenti dei costi, in milioni di franchi (esclusivamente le misure che sono state esaminate anche da INFRAS)..... 21

1 Introduzione

Il presente rapporto risponde al postulato 09.4283 Fässler-Osterwalder dell'11 dicembre 2009, che invita il Consiglio federale a valutare il trasferimento dei costi ai Cantoni e ai Comuni in seguito all'attuazione della quarta revisione della legge sull'assicurazione contro la disoccupazione (LADI).

Il Consiglio federale ha proposto di accogliere il postulato e si è dichiarato disposto a presentare in un rapporto le possibili ripercussioni finanziarie, in particolare quelle sull'assistenza sociale, al termine della fase di eliminazione delle divergenze in Parlamento.

Il Consiglio nazionale ha approvato il postulato il 10 marzo 2010.

1.1 Contenuto del postulato

Testo del postulato dell'11 dicembre 2009

La prevista riduzione delle prestazioni dell'assicurazione contro la disoccupazione (AD), basata sull'attuale revisione della LADI, comporterà sicuramente un trasferimento di costi a Cantoni e Comuni. Occorre però ancora definire l'entità di questo trasferimento di costi, chi ne dovrà sopportare gli oneri e la gravità di questi ultimi. Tale mancanza di chiarezza è dovuta, da un lato, al fatto che il Parlamento, rispetto a quanto proposto nel progetto del Consiglio federale, ha fortemente inasprito le misure volte a ridurre le prestazioni; e, d'altra parte, alla grande diversità delle conclusioni a cui sono giunti i primi studi della SECO e della Conferenza delle direttrici e dei direttori cantonali delle opere sociali (CDOS).

Il Consiglio federale è incaricato di quantificare in un rapporto il suddetto trasferimento di costi:

- per i Cantoni,
- per i Comuni.

Nel rapporto va inoltre specificato se vi sono Cantoni o Comuni particolarmente colpiti.

Il Consiglio federale deve includere nel rapporto il punto di vista dei Cantoni, tenendo conto in particolare dello studio, del 21 ottobre 2009, svolto da INFRAS su incarico della CDOS.

Rapporto del Consiglio federale del 17 febbraio 2010

Nell'ambito delle deliberazioni in merito alla quarta revisione parziale della legge sull'assicurazione contro la disoccupazione (LADI), la Commissione del Consiglio nazionale (CET-N) incaricata dell'esame preliminare ha chiesto alla Segreteria di Stato dell'economia (SECO) di elaborare un rapporto sull'eventuale trasferimento dei costi all'assistenza sociale generato dalla revisione della LADI. Basandosi sul progetto di revisione del Consiglio federale, la SECO ha calcolato l'entità del trasferimento dei costi all'assistenza sociale a circa 78 milioni di franchi all'anno, ossia al 15 per cento circa dei risparmi totali previsti nel messaggio relativo alla revisione della LADI.

Parallelamente, la Conferenza delle direttrici e dei direttori cantonali delle opere sociali (CDOS) ha commissionato uno studio inteso a valutare gli effetti del trasferimento dei costi della revisione per i Comuni e i Cantoni. Tale studio, svolto da INFRAS, ha esaminato non solo il trasferimento dei costi all'assistenza sociale, ma anche le possibili ripercussioni per i Comuni e i Cantoni. In base al suddetto studio il trasferimento annuale dei costi si situerebbe tra i 137 e i 236 milioni di franchi all'anno.

La SECO ha confrontato i risultati dei due rapporti e li ha commentati per la CET-N. INFRAS presuppone che il 25-45 per cento circa dei risparmi previsti dalla revisione della LADI si tradurranno in costi supplementari per i Cantoni e i Comuni. La SECO stima l'onere supplemen-

tare per l'assistenza sociale a circa il 15 per cento dei risparmi complessivi. Le divergenze tra i due studi sono riconducibili ai seguenti fattori:

- INFRAS deduce implicitamente che la riduzione della durata di riscossione dell'indennità di disoccupazione comporterà un prolungamento del tutto equivalente della durata di riscossione delle prestazioni dell'assistenza sociale. Secondo la SECO tale ipotesi è inverosimile e pessimistica.
- La SECO presuppone che l'assistenza sociale non dovrà compensare interamente le indennità di disoccupazione soppresse. Secondo i calcoli di INFRAS, gli importi a carico dell'assistenza sociale saranno più elevati dell'indennità di disoccupazione media soppressa.
- INFRAS tiene conto di tutti i costi che potrebbero ripercuotersi sui Cantoni e sui Comuni e non solo di quelli subiti dall'assistenza sociale.
- INFRAS presuppone che il potenziale di risparmio derivante dalla mancata computabilità dei periodi di contribuzione acquisiti mediante un provvedimento inerente al mercato del lavoro finanziato dall'ente pubblico sia notevolmente più elevato di quello calcolato dal Consiglio federale nel suo messaggio. Secondo la SECO la modalità di calcolo di INFRAS non è corretta.

In questi calcoli non si tiene conto delle misure di risparmio supplementari previste dal Parlamento, le quali non erano ancora state decise al momento dell'elaborazione dei rapporti. Il Consiglio federale è disposto a presentare gli effetti appurati a livello finanziario una volta terminata la fase di eliminazione delle divergenze.

Il Consiglio federale è consapevole che ci saranno interazioni tra l'assicurazione contro la disoccupazione e l'assistenza sociale. Ma a quanto pare soltanto una piccola parte di coloro che dovranno aspettarsi una riduzione delle prestazioni faranno per questo motivo ricorso all'assistenza sociale. Scopo della prevista revisione è d'incentivare la ripresa di un'attività lucrativa e incrementare l'efficacia del sistema di sicurezza sociale.

1.2 Situazione iniziale e problematica

L'obiettivo della quarta revisione della LADI è di ristabilire l'un equilibrio finanziario dell'assicurazione contro la disoccupazione (AD), diminuire gli incentivi negativi nel sistema e aumentare l'efficienza dei provvedimenti di reinserimento. A tale scopo sono previsti un lieve aumento dell'aliquota di contribuzione e riduzioni mirate delle prestazioni.

Cambiamenti nell'entità delle prestazioni possono avere ripercussioni anche su altri sistemi di sicurezza sociale. Il presente rapporto intende chiarire quali costi supplementari potrebbero incombere ai Cantoni e ai Comuni a causa dei risparmi nell'AD. L'accento verrà posto sull'assistenza sociale poiché questo ente ha le maggiori interdipendenze con l'AD. Veranno affrontate le seguenti questioni:

1. Quali sono i criteri di ripartizione dei compiti tra l'AD e l'assistenza sociale?
2. Come sono evoluti in passato i costi dell'AD e dell'assistenza sociale? Che cosa si sa sui passaggi esistenti fra i due sistemi?
3. Quali misure previste nel quadro della quarta revisione della LADI avranno probabilmente un impatto sui costi dell'assistenza sociale e come è possibile quantificare tali costi?
4. Quali costi potrebbero risultare per i Cantoni e i Comuni dalla revisione della LADI, oltre a quelli dell'assistenza sociale?

Nell'elaborazione del presente rapporto sono stati considerati anche i risultati di uno studio realizzato da INFRAS, su mandato della Conferenza delle direttrici e dei direttori cantonali

delle opere sociali (CDOS), che valuta il trasferimento dei costi della revisione della LADI ai Cantoni e ai Comuni[1]. In occasione di diversi colloqui con la CDOS e con gli autori dello studio, la SECO ha potuto includere nell'analisi il punto di vista dei Cantoni. Le differenze di valutazione del trasferimento dei costi saranno esposte e discusse nel capitolo 5.

2 Principi della ripartizione dei compiti tra AD e assistenza sociale

L'AD e l'assistenza sociale perseguono obiettivi diversi. L'AD garantisce agli assicurati, durante un periodo limitato nel tempo, una compensazione adeguata della perdita di guadagno e, al contempo, attribuisce la massima priorità al reinserimento nel mercato del lavoro. Per contro, l'assistenza sociale garantisce il fabbisogno esistenziale alle persone che non possono provvedere al proprio sostentamento con i propri redditi, con quelli di altri membri dell'economia domestica oppure con risparmi o prestazioni delle assicurazioni sociali. Anche l'assistenza sociale cerca di sostenere le persone interessate nella ricerca di un impiego e a integrarsi nel mercato del lavoro e quindi di emanciparli dall'aiuto sociale. Una valida ripartizione dei compiti tra i due sistemi di sicurezza sociale deve essere valutata con l'ausilio di diversi criteri.

2.1 Assicurazione per la perdita di guadagno contro garanzia del fabbisogno esistenziale secondo il principio del bisogno

AD

Le persone che esercitano un'attività lucrativa dipendente sono obbligatoriamente assicurate contro il rischio di disoccupazione. L'assicurazione contro la disoccupazione (LADI)[2] garantisce agli assicurati un'adeguata compensazione della perdita di guadagno a causa di disoccupazione, lavoro ridotto, intemperie o insolvenza del datore di lavoro. Essa si prefigge di prevenire la disoccupazione incombente, di combattere quella esistente e di favorire la reinserzione rapida e durevole nel mercato del lavoro.
Il finanziamento dell'AD è garantito soprattutto con i contributi degli assicurati e dei datori di lavoro. Di regola hanno diritto all'indennità di disoccupazione le persone che nei due anni precedenti la disoccupazione hanno versato per almeno 12 mesi contributi dell'AD. In altre parole, per poter far valere una perdita di guadagno una persona deve aver esercitato in precedenza un'attività lucrativa dipendente. Il legislatore ha previsto eccezioni ed esonerato dall'obbligo di contribuzione determinati gruppi di persone, tra cui le persone che hanno terminato la formazione scolastica, che hanno compiti educativi e le persone dopo una malattia o un divorzio.

L'AD garantisce agli assicurati una compensazione della perdita di guadagno del 70 o dell'80 per cento del reddito precedente fino a un reddito annuo massimo di 126 000 franchi. Il pagamento della prestazione assicurativa avviene senza tenr conto del fatto che l'economia domestica della persona assicurata dipenda o meno dalla prestazione per raggiungere il minimo vitale. Non viene considerata neppure la situazione finanziaria dell'assicurato e degli altri membri dell'economia domestica. Per facilitare il reinserimento nella vita professionale, oltre al collocamento e alla consulenza degli uffici regionali di collocamento (URC) l'AD offre anche un'ampia gamma di misure, quali i periodi di pratica professionale per i giovani nonché i corsi di perfezionamento e gli assegni per il periodo di introduzione per i disoccupati più anziani.

---

[1] Peter, Martin, Regina Schwegler, Markus Maibach (2009): *Auswirkungen der Änderung des Arbeitslosenversicherungsgesetzes auf die Kantone*. Su mandato della Conferenza delle direttrici e dei direttori cantonali delle opere sociali (CDOS). INFRAS, Berna.

[2] Legge federale del 25 giugno 1982 sull'assicurazione obbligatoria contro la disoccupazione e l'indennità per insolvenza, RS 837.0.

Il servizio di collocamento degli URC è a disposizione non solo delle persone che adempiono i presupposti del diritto all'indennità, ma anche di tutte le persone in cerca di un impiego. Se un Cantone o un Comune partecipa ai costi, anche le persone senza diritto all'indennità possono partecipare a provvedimenti di formazione o di occupazione (art. 59d LADI).

Assistenza sociale

L'assistenza sociale garantisce il fabbisogno esistenziale delle persone che si trovano nel bisogno, promuove la loro indipendenza economica e personale e persegue il loro inserimento sociale e professionale[3]. Sono considerate bisognose le persone che non possono provvedere al fabbisogno esistenziale con redditi propri o di altri membri dell'economia domestica oppure con risparmi o prestazioni delle assicurazioni sociali.

Hanno diritto all'assistenza sociale in linea di principio tutte le persone con un permesso di soggiorno in Svizzera, indipendente dal fatto che abbiano o meno esercitato in precedenza un'attività lucrativa. Il finanziamento si basa su varie entrate fiscali, di regola comunali e, in parte, anche cantonali. Il versamento delle prestazioni è legato al fatto che un'economia domestica sia o meno in grado di coprire il minimo esistenziale con i propri mezzi o con aiuti di altre assicurazioni sociali (principio di sussidiarietà). Si tiene conto della situazione finanziaria dell'economia domestica. Il raggiungimento o meno del minimo esistenziale è stabilito dai servizi sociali. La Conferenza svizzera delle istituzioni dell'azione sociale (COSAS) mette a disposizione delle autorità sociali norme concernenti concetti e indicazioni per il calcolo dell'aiuto sociale (Norme COSAS).

2.2 Sussidiarietà

AD

Gli assicurati AD hanno giuridicamente diritto alle prestazioni dell'AD se soddisfano le condizioni richieste (art. 8 LADI).

Assistenza sociale

In virtù dell'articolo 12 della Costituzione federale[4], l'assistenza sociale chiarisce la situazione finaziaria dell'economia domestica interessata. Prima di attribuire le prestazioni esamina se esiste un'eventuale sostanza o un obbligo di mantenimento inerente al diritto di famiglia e si assicura che altre fonti di aiuto disponibili diritti (p. es. AD, AI, AVS, PC) siano esaurite. L'assistenza sociale è quindi sussidiaria alle altre assicurazioni sociali. Ragion per cui le assicurazioni sociali sono a volte considerate come "fornitori" dell'ambito sociale. Per contro, ciò significa anche che le persone che si annunciano all'assistenza sociale vengono rinviate alle assicurazioni sociali se hanno la possibilità di far valere dei diritti presso di esse.

2.3 Obiettivi e strumenti

AD

L'obiettivo dell'AD è la rapida e duratura reintegrazione nel mondo del lavoro delle persone in cerca d'impiego. Nella pratica tale obiettivo è realizzato tramite quattro obiettivi parziali: reinserire rapidamente le persone in cerca d'impiego, evitare la disoccupazione di lunga durata nonché l'esaurimento del diritto all'indennità e le reiscrizioni alla disoccupazione.

Tra le competenze specifiche degli URC e degli altri organi d'esecuzione cantonali vi sono: una buona conoscenza dei requisiti richiesti alle persone in cerca d'impiego e delle tendenze di sviluppo del mercato del lavoro, conoscenze approfondite dei vari settori, la cura e lo sviluppo di contatti con datori di lavoro e l'acquisizione di posti vacanti. Inoltre, i consulenti

---

[3] www.skos.ch/de - Concetti e indicazioni per il calcolo dell'aiuto sociale (Norme COSAS).

[4] RS 101

degli URC valutano l'idoneità al collocamento delle persone in cerca d'impiego e le aiutano a trovare un impiego il più rapidamente possibile. Se necessario, per promuovere la collocabilità delle persone interessate possono anche essere offerti provvedimenti inerenti al mercato al lavoro (PML).

L'ormai pluriennale esperienza dell'AD svizzera e i numerosi risultati ottenuti a livello internazionale diomostrano che per ottenere un'integrazione efficace nel mercato del lavoro, è decisivo un rapido intervento sin dall'inizio della disoccupazione. Con gli strumenti a sua disposizione l'AD può ridurre in modo significativo la durata della ricerca d'impiego. Più la disoccupazione si protrae nel tempo, più si riducono le possibilità degli URC di promuovere efficacemente l'integrazione nel mercato del lavoro[5].

Oltre all'aiuto fornito dagli URC e ai PML, anche gli incentivi interni al sistema dell'AD hanno un influsso sul successo della politica del mercato del lavoro. Se si potessero ottenere nuovi diritti alle prestazioni dell'AD troppo facilmente e senza aver esercitato alcuna attività lucrativa ne conseguirebbe che le persone rimarrebbero troppo a lungo fuori dal mondo del lavoro e avrebbero in seguito difficoltà di reinserimento. La quarta revisione della LADI migliora puntualmente le attuali strutture di incentivazione, concentra le riduzioni di prestazioni sugli assicurati con periodi di contribuzione inferiori a dodici mesi, sulle persone esonerate dall'adempimento del periodo di contribuzione (p. es. giovani che hanno terminato una formazione scolastica o gli studi), sulle persone che, dopo un guadagno intermedio, aprono un nuovo termine quadro per la riscossione della prestazione e sulle persone che, grazie a un provvedimento inerente al mercato del lavoro (PML) finanziato da un ente pubblico, acquisiscono un nuovo diritto all'indennità di disoccupazione. Con questi provvedimenti non ci si scosta dal principio secondo il quale le buone prestazioni, al di sopra della media nel confronto internazionale, devono contemporaneamente essere affiancate da una rigorosa cooperazione da parte delle persone in cerca d'impiego[6].

Assistenza sociale

L'obiettivo dell'assistenza sociale è garantire il fabbisogno esistenziale alle persone che non sono in grado di provvedere al proprio sostentamento per mezzo del loro reddito e di eventuali diritti alle assicurazioni sociali. L'assistenza sociale persegue pure l'obiettivo di emancipare il più rapidamente possibile i beneficiari dall'aiuto sociale. Essa chiarisce in quale misura sussistono diritti da far valere presso altre istituzioni sociali (cfr. sussidiarietà). Se necessario assiste i beneficiari nelle questioni finanziarie e amministrative e promuove il loro reinserimento nel mercato del lavoro (assistenza sociale attiva).

In virtù del principio di sussidiarietà l'insieme di base delle persone che beneficiano dell'assistenza sociale si differenzia in modo sostanziale da quelle che percepiscono le prestazioni dell'AD. L'assistenza sociale sostiene anche le persone che non hanno alcun diritto all'AD o che lo hanno già esaurito completamente. Le persone in cerca d'impiego che percepiscono indennità giornaliere dall'AD possono essere sostenute contemporaneamente, a titolo complementare, dall'assistenza sociale. Come l'AD, anche l'assistenza sociale persegue molteplici obiettivi ben diversificati. Analizza le condizioni di vita generali dell'economia domestica e tiene conto della situazione personale e del contesto sociale delle persone. In determinate circostanze può subordinare temporaneamente il reinserimento nel mercato del lavoro ad altri obiettivi (p. es. nel caso di persone con compiti educativi o in caso di un'integrazione sociale). In altri casi può rivelarsi necessario perseguire obiettivi intermedi prima di tentare un'integrazione nel mercato del lavoro.

---

[5] Egger, Dreher & Partner (2006): Rapporto di valutazione dell'efficacia del collocamento pubblico. Berna 2006 (in tedesco). Nel 2004, in media il 75 per cento dei disoccupati di lunga durata ha esaurito il diritto all'indennità di disoccupazione.

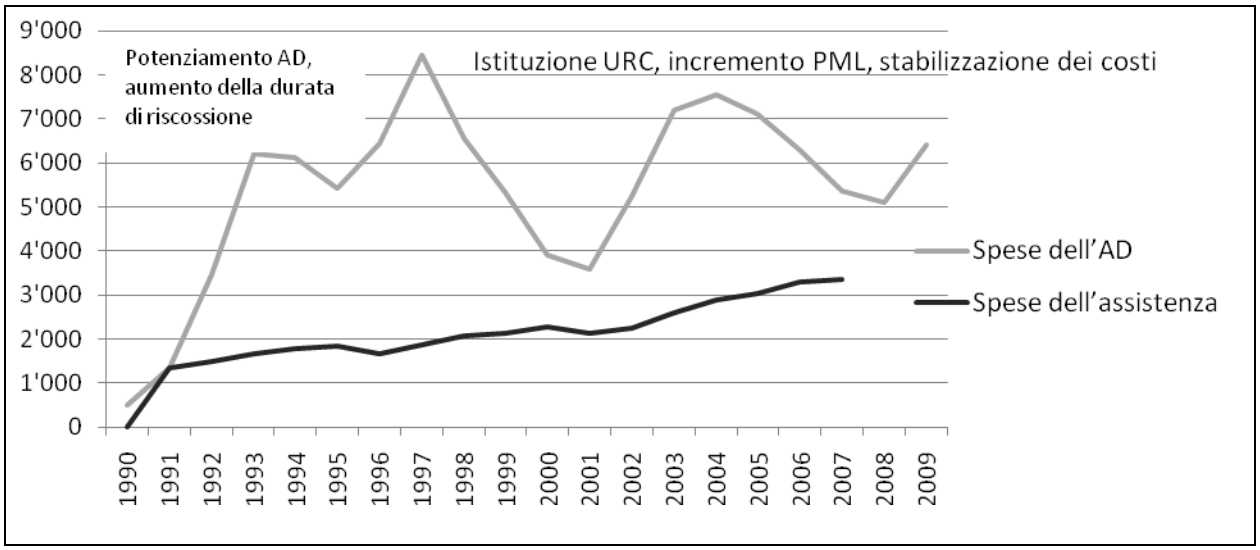
[6] Per un confronto internazionale delle prestazioni dell'AD svizzera cfr. Schwab, M. und B. Weber (2010), "*Die Schweizer Arbeitslosigkeit im internationalen Vergleich*" (in tedesco), pubbicato su *Die Volkswirtschaft 5-2010*, pagg. 39-42.

3 Evoluzione dei costi dell'AD e dell'assistenza sociale

L'evoluzione dei costi dell'AD dipende direttamente dall'evoluzione del mercato del lavoro. Dall'inizio degli anni '90 le condizioni sul mercato del lavoro sono cambiate. Negli anni '80 il tasso di disoccupazione oscillava tra lo 0,2 e l'1,1 per cento. Durante la recessione dell'inizio degli anni '90 esso era aumentato rapidamente al 4,7 per cento e nel 1997, con un tasso del 5,2 per cento, aveva raggiunto il livello massimo registrato sinora. L'AD aveva reagito al rapido aumento della disoccupazione con un'ampliamento progressivo delle prestazioni. A metà degli anni '90, parallelamente all'estensione delle prestazioni, erano stati istituti gli URC e sviluppati i PML.

La notevole estensione delle prestazioni dell'AD e il rafforzamento della politica di attivazione hanno indubbiamente permesso di sgravare l'assistenza sociale. Ciononostante, dall'inizio degli anni '90 fino al 2007 le spese dell'assistenza sociale sono aumentate costantemente. Come già nel 2007, anche nel 2008[7] il numero di ricorsi all'assistenza sociale ha subito un calo (4,7 per cento) facendo presupporre una leggera riduzione delle spese, mentre anche il peggioramento della situazione del mercato del lavoro nel 2009 potrebbe portare di nuovo, perlomeno a medio termine, a un aumento. Anche l'evoluzione dei costi dell'assistenza sociale dipende dalla congiuntura, tuttavia in misura sensibilmente inferiore a quella dell'AD.

Grafico 1: Evoluzione delle spese dell'AD e dell'assistenza sociale (senza settore dell'asilo), in milioni di franchi.



Fonti: SECO, UST (Conto globale della sicurezza sociale).

L'AD, come pure l'assistenza sociale, attualmente sono confrontate a un aumento delle spese che devono contrastare. Dopo la sua notevole estensione e ristrutturazione, l'AD all'inizio degli anni '90 è riuscita – a prescindere dalle oscillazioni congiunturali – a stabilizzare complessivamente il volume delle proprie spese. Tale stabilizzazione è stata possibile grazie alla professionalizzazione dei servizi di collocamento, all'orientamento dei PML, verso un rapido reinserimento e alle importanti misure adottate per incentivare l'assunzione di un impiego. Analogamente, per contenere l'aumento delle spese nell'ambito dell'assistenza sociale possono essere d'aiuto strategie simili ma adeguate alla diversificazione degli obiettivi. L'obiettivo principale è permettere a tutte le persone di provvedere al proprio sostentamento con la propria attività lucrativa.

Si teme che un livello di prestazioni dell'AD più basso provochi costi più elevati per l'assistenza sociale. Ciò è valido unicamente nella misura in cui le persone interessate dalle riduzioni delle prestazioni vengano sostenute temporaneamente dall'assistenza sociale a

[7] UST (2010), Risultati nazionali della statistica dell'aiuto sociale 2008 – Diminuzione della quota di aiuto sociale grazie alla buona congiuntura nel 2008, comunicato stampa del 24 aprile 2010.

causa di tali riduzioni. Diversi studi cercano di quantificare i passaggi dall'AD all'assistenza sociale. Complessivamente, i diversi tipi di studio giungono alle medesime conclusioni. Essi verranno trattati singolarmente qui di seguito.

Studi sulla situazione in Svizzera delle persone che hanno esaurito il diritto all'indennità

Quattro studi forniscono le prime indicazioni in merito alla situazione di persone che hanno esaurito il diritto all'indennità dell'AD e il cui percorso è stato analizzato in diversi momenti tramite un'indagine (Aeppli et. al. 1996, 1998, 2000, 2006). Secondo gli studi più recenti sulla situazione delle persone che hanno esaurito il diritto all'indennità nel 2005, circa un anno dopo l'esaurimento del diritto quasi la metà delle persone era attiva e l'altra buona metà disoccupata[8]. Il 29 per cento delle persone disoccupate è ricorso all'assistenza sociale. Circa il 15 per cento di tutte le persone che hanno esaurito il diritto all'indennità in seguito si sono rivolte all'assistenza sociale. Questo dato può fungere da ordine di grandezza per valutare il modo in cui l'incremento dei casi di esaurimento del diritto all'indennità legato alla revisione potrebbe influenzare il numero di ricorsi all'assistenza sociale. Tuttavia, tale dato non è direttamente significativo per determinare quali costi dell'assistenza sociale potrebbero essere effettivamente causati da una riduzione delle prestazioni dell'AD. Non può essere escluso, ad esempio, che le persone interessate da una riduzione delle prestazioni non avrebbero esaurito il lorp diritto all'indennità e percepito prestazioni simili dell'assistenza sociale anche nel caso di una più lunga durata di riscossione dell'indennità. In un tale caso l'effetto sull'assistenza sociale sarebbe rilevante solo temporaneamente. Inoltre si aggiunge il fatto che la situazione del mercato del lavoro è rimasta sfavorevole sino alla fine del 2005 e che, a causa dell'andamento congiunturale, l'integrazione delle persone in cerca d'impiego è stato difficile[9].

Tabella 1: Persone che hanno esaurito il diritto alle prestazioni secondo lo stato professionale e fonti di reddito delle persone che hanno esaurito il diritto alle prestazioni[10].

Categoria	1995	1997	1999	2005
Persone che hanno esaurito il diritto alle prestazioni, con lavoro	50%	43%	51%	48%
Persone che hanno esaurito il diritto alle prestazioni, senza lavoro	50%	57%	49%	52%
Persone che hanno esaurito il diritto alle prestazioni, senza lavoro, con assistenza sociale	7%	9%	11%	15%
Persone che hanno esaurito il diritto alle prestazioni, senza lavoro, con rinnovato diritto alle prestazioni dell'AD	8%	21%	7%	8%
Tasso di disoccupazione	4.2%	5.2%	2.7%	3.8%

Fonti: Aeppli et al. (1996, 1998, 2000, 2006).

[8] D. Aeppli (2006): *Die Situation der Ausgesteuerten in der Schweiz* (in tedesco). Quarto studio su mandato della commissione di sorveglianza per il fondo di compensazione dell'assicurazione contro la disoccupazione. SECO Publikation Arbeitsmarktpolitik N. 21 ottobre 2006. Segreteria di Stato dell'economia, Berna.

[10]È stata determinata la situazione occupazionale al momento dell'indagine. L'esaurimento del diritto all'indennità degli interpellati risale a un periodo tra 3 e 27 mesi fa.

[9] Ulteriori riflessioni sulla valutazione della ripercussione dei costi si trovano nel sottocapitolo 4.11.

[10] È stata determinata la situazione occupazionale al momento dell'indagine. L'esaurimento del diritto all'indennità degli interpellati risale a un periodo tra 3 e 27 mesi fa.

Studio sui passaggi tra i sistemi delle assicurazioni sociali (AI, AD e assistenza sociale)

Secondo una indagine dell'UFAS sui passaggi tra i diversi sistemi delle assicurazioni sociali nel periodo 2004-2006[11], il 9,5 per cento delle persone che avevano ricevuto le prestazioni dell'AD, al termine del diritto di tali prestazioni ha beneficiato delle prestazioni dell'assistenza sociale. Se si considera che circa il 10 per cento dei beneficiari delle prestazioni dell'AD contemporaneamente chiede l'aiuto dei servizi sociali, questo dato sembra piuttosto basso.

Si può supporre che se i beneficiari lasciano l'AD, alcuni di essi continueranno a essere sostenuti dall'assistenza sociale. Analisi approfondite di questi dati forniranno ulteriori indicazioni dettagliate sui passaggi. In particolare bisogna esaminare i seguenti punti: quali persone rischiano di diventare disoccupati di lunga durata e in cosa consistono tali rischi e quali persone, dopo l'esaurimento del diritto all'indennità, sono sostenute dall'assistenza sociale e per che durata e chi, eventualmente farà di nuovo valere di nuovo il suo diritto all'AD (il cosiddetto effetto porta girevole). I primi risultati in merito sono attesi nel 2011. Inoltre, a partire dal 2011 all'interno dell'Amministrazione è stato pianificato un monitoraggio per determinare sistematicamente i passaggi tra l'AD, l'assistenza sociale e l'AI.

Valutazione sulla base sulla rilevazione sulle forze di lavoro in Svizzera (RIFOS)

La situazione delle persone che hanno esaurito il diritto all'indennità è stata esaminata per la prima volta nel 2009 tramite la connessione dei dati della Rilevazione sulle forze lavoro in Svizzera (RIFOS) con le informazioni fornite dall'AD e da altre assicurazioni sociali. È stato così possibile confermare le cifre di altri studi.
Lo studio dell'UST[12] è giunto alla conclusione che più l'esaurimento del diritto all'indennità è lontano nel tempo maggiori sono le probabilità che le persone che hanno esaurito tale diritto trovino di nuovo un impiego. Dopo un anno il 50 per cento delle persone che hanno esaurito il diritto all'indennità è di nuovo occupata, mentre dopo un periodo da quattro a cinque anni il tasso raggiunge il 64 per cento. Le persone che hanno esaurito il diritto all'indennità beneficiano sovente di diverse prestazioni assistenziali ma soltanto il 13 per cento usufruiscono di prestazioni statali quali l'assistenza sociale o contributi alle pigioni (a titolo comparativo, il 2 per cento della popolazione globale riceve prestazioni assistenziali statali).

4 Ripercussione della quarta revisione della LADI sull'evoluzione dei costi per i Cantoni e i Comuni – una stima

Il progetto di revisione della LADI prevede diverse misure volte a limitare i costi. A causa delle interdipendenze tra sistemi menzionate sopra, non è possibile escludere che una parte dei risparmi previsti sui costi dell'AD porti, in particolare, a oneri supplementari temporanei a carico dell'assistenza sociale. Per il momento non è possibile prevedere a quanto potrebbero aumentare tali oneri.

Tuttavia, occorre effettuare una valutazione approssimativa. Le considerazioni si basano sui risparmi, così come sono stati previsti per il messaggio relativo alla revisione della LADI (FF

[11] Cfr. Fluder, Robert et. al. (2009): *Quantifizierung der Übergänge zwischen Systemen der Sozialen Sicherheit (IV, ALV und Sozialhilfe)* (in tedesco). Rapporto nell'ambito del programma di ricerca pluriennale sull'invalidità e gli handicap (PR-AI), numero del rapporto 1/09. Ufficio federale delle assicurazioni sociali, Berna.

[12] Cfr. UST (2009): *Ausgesteuert - was nun? Analyse der Wiedereingliederung von Personen, die aus der Arbeitslosenversicherung ausgesteuert wurden* (in tedesco). Attualità UST, ottobre 2009. Ufficio federale di statistica, Neuchâtel

2008 6761) e decisi dal Parlamento (cfr. tabella 2), e sui risultati dell'analisi dei dati relativi ai passaggi dall'AD all'assistenza sociale[13].

Per quanto riguarda i passaggi dall'AD all'assistenza sociale, i seguenti calcoli si basano principalmente sui valori indicativi dello studio più recente relativo alla situazione delle persone che hanno esaurito il diritto all'indennità in Svizzera. Tale studio indica che circa il 15 per cento delle persone che avevano precedentemente esaurito il diritto all'indennità hanno successivamente ricorso all'assistenza sociale. Questo è il valore più alto finora trasmesso[14] In determinati casi, che saranno esplicitamente motivati ci si scosta da questo valore, rivedendolo verso l'alto o verso il basso. Un'ulteriore riflessione di base sulla valutazione dell'entità dei costi è presentata al sottocapitolo 4.11.

Tabella 2: Le principali modifiche alle prestazioni dell'AD, con risparmi finanziari, in milioni di franchi.

Misure	**Milioni di franchi**
Giorni di attesa graduati in funzione dell'importo del guadagno assicurato per le persone senza obblighi di mantenimento nei confronti di figli (finora 5 giorni d'attesa, in seguito 10, 15 o 20)	43
Esclusione dal periodo di contribuzione adempiuto nell'ambito di provvedimenti inerenti al mercato del lavoro (PML) finanziati da un ente pubblico	90
Esclusione delle indennità compensative nel calcolo di un nuovo guadagno assicurato in caso di guadagno intermedio	79
Riduzione del numero massimo di indennità giornaliere per tutte le persone esonerate dall'adempimento del periodo di contribuzione a 90 unità	15
Eliminazione delle eccezioni relative al periodo di attesa speciale di 120 indennità giornaliere al termine di una formazione (ordinanza)	75
Adeguamento della durata di riscossione dell'indennità al periodo di contribuzione	174
Soppressione dei provvedimenti a favore delle regioni particolarmente colpite dalla disoccupazione	30
Riduzione del numero massimo di indennità giornaliere per le persone di età inferiore ai 25 anni senza obblighi di mantenimento	46
Riduzione dei sussidi accordati per i PML destinati alle persone non assicurate	6
Nuovo modello di importo massimo per i PML	60
Esonero dell'AD dall'assoggettamento all'IVA	4
Totale	**622**

Fonti: Stime della SECO, messaggio relativo alla revisione parziale della LADI, decisione del Parlamento.

Nei sottocapitoli seguenti vengono esaminate dettagliatamente le riduzioni di prestazioni che possono generare costi per i Cantoni, i Comuni e per l'assistenza sociale.

[13] I contributi percepiti si basano su di un scenario di riferimento tratto dal modello di finanziamento dell'AD, che si basa su un tasso di disoccupazione medio del 3,3 percento. In tempo di recessione i costi aumenterebbero e durante le fasi di alta congiuntura diminuirebbero.

[14] In precedenti studi sulla situazione delle persone che hanno esaurito il diritto all'indennità le quote si situavano fra il 7 e l'11 per cento. Per motivi metodologici lo studio dell'UFAS calcola in modo diverso la parte di passaggi che si riferiscono ai casi di esaurimento del diritto alle prestazioni. L'UST, sulla base dei dati della RIFOS, calcola una quota di aiuto sociale di persone che hanno esaurito il diritto all'indennità del 13 per cento.

4.1 Giorni di attesa graduati in funzione del guadagno assicurato per persone senza obblighi di mantenimento

Le persone senza obbligo di mantenimento – in funzione del guadagno assicurato e oltre al termine di attesa generale di cinque giorni dovranno osservare 5, 10 o 15 giorni di attesa supplementari prima di poter ricevere le indennità dell'AD –. Il potenziale di risparmio di questa misura è stimato a 43 milioni di franchi all'anno. Essa dovrebbe incidere sui costi dell'assistenza sociale in misura molto esigua. Da un lato, le persone con obblighi di mantenimento saranno escluse da questo provvedimento; dall'altro, solo le persone con un reddito annuo di 60 000 franchi o superiore saranno soggette a giorni di attesa supplementari. Le persone dipendenti con un reddito annuo di 90 000 franchi o superiore saranno soggette a 10 giorni di attesa supplementari, quelle con un reddito annuo di 125 000 franchi o superiore a 15 giorni di attesa supplementari.

In rari casi potrebbero tuttavia sussistere costi supplementari se persone che non dispongono di alcun patrimonio si annunciano più sovente all'assistenza sociale per ricevere un aiuto transitorio fino al momento in cui percepiranno l'indennità di disoccupazione. Secondo le informazioni provenienti da diversi uffici di assistenza sociale tali richieste sono in aumento anche a causa dell'attuale crisi. Si tratterebbe soprattutto di gruppi di persone esclusi dalla misura menzionata (redditi bassi, famiglie). Poiché durante i giorni di attesa il patrimonio si esaurisce, è presumibile che le persone interessate debbano ricorrere prima all'assistenza sociale durante il periodo di disoccupazione o in casi di esaurimento del diritto all'indennità. Per l'assistenza sociale i costi ulteriori dovrebbero però rimanere limitati, poiché gli interessati mantengono la totalità della loro copertura assicurativa alla fine del periodo di attesa. Secondo una stima approssimativa i costi supplementari dell'assistenza sociale non dovrebbero superare **un milione di franchi**.

4.2 Esclusione dal periodo di contribuzione adempiuto nell'ambito di provvedimenti inerenti al mercato del lavoro (PML) finanziati da un ente pubblico

I guadagni conseguiti nell'ambito di provvedimenti inerenti al mercato del lavoro finanziati dall'ente pubblico in futuro non saranno più assicurati. Con questi provvedimenti inerenti al mercato del lavoro non è più possibile generare periodi di contribuzione. Solo i salari conseguiti nell'ambito del mercato del lavoro regolare daranno un diritto alle prestazioni dell'AD. Gli uffici di collocamento e l'assistenza sociale devono perseguire insieme l'integrazione nel mercato del lavoro delle persone in cerca d'impiego. I due enti devono incentivare il più possibile gli assicurati a trovare un impiego nel mercato del lavoro regolare.

La misura permette all'AD di risparmiare circa 90 milioni di franchi all'anno. A breve termine la revisione comporterà maggiori costi per l'assistenza sociale poiché le persone in cerca d'impiego che partecipano a provvedimenti inerenti il mercato del lavoro non acquisiscono più nuovi diritti all'indennità giornaliera. A lungo termine, la nuova regolamentazione sarà positiva per le persone interessate e per l'assistenza sociale poiché il cosiddetto "effetto porta girevole" [15] sarà considerevolmente ridotto e l'integrazione nel mercato del lavoro rafforzata. Essa evita che la disoccupazione si intensifichi, che i periodi senza esperienza lavorativa reale si susseguano e che le persone interessate, molto probabilmente dopo ripetute riscossioni di indennità giornaliere, debbano essere di nuovo sostenute dall'assistenza sociale. L'entità dell'onere a breve termine a carico dell'assistenza sociale è difficilmente quantificabile. A causa della relativa stretta relazione con l'assistenza sociale, il trasferimento di costi dovrebbe tuttavia essere più alto che non per le altre misure. Approssimativamente un terzo

[15] Nel contesto dell'AD e dell'asssitenza sociale, con "effetto porta girevole" si designa la ripetuta iscrizione all'AD contemporaneamente al sostegno dall'assistenza sociale negli intervalli di tempo tra due iscrizioni. Attualmente, con provvedimenti di occupazione cantonali o comunali della durata di 12 mesi, gli assicurati possono acquisire un nuovo diritto alle prestazioni dell'AD.

dei risparmi dell'AD potrebbero ripercuotersi sull'assistenza sociale sotto forma di costi supplementari. Inoltre, a seconda dei provvedimenti che adottano, i Cantoni e i Comuni potrebbero generare ulteriori costi supplementari. Globalmente, al massimo la metà dei risparmi realizzati dall'AD potrebbe ricadere sui Cantoni e i Comuni. In tal modo Cantoni e Comuni dovrebbero aspettarsi di circa **45 milioni di franchi** di spese supplementari.

Tuttavia questa misura avrà effetti positivi sull'efficienza dell'intero sistema poiché i programmi di occupazione, che finora generavano un nuovo diritto all'indennità giornaliera, nell'ottica di una reinserimento nel mercato del lavoro regolare si sono rivelati inefficaci o addirittura controproducenti[16].

4.3 Esclusione delle indennità compensative nel calcolo di un nuovo guadagno assicurato in caso di guadagno intermedio

In caso di guadagno intermedio, il guadagno assicurato sarà calcolato unicamente in base ai guadagni intermedi realizzati. Le indennità compensative corrisposte dall'AD invece non saranno più considerate nel nuovo calcolo. Questa disposizione rafforza il principio di assicurazione. L'indennità compensativa non è un salario ma una prestazione dell'AD. Inoltre, si riduce il rischio che prestazioni troppo elevate mettano in pericolo gli sforzi per cercare un lavoro fisso. Gli aspetti positivi del guadagno intermedio – reddito più elevato, acquisizione di nuovi periodi di contribuzione, prolungamento del diritto all'indennità – vengono invece mantenuti.

Questa misura permette all'AD di risparmiare 79 milioni di franchi. Essa permetterà di diminuire maggiormente rispetto a oggi il guadagno assicurato delle persone che accumulano più di un termine quadro dell'AD per mezzo di guadagni intermedi. La necessità di ricorrere all'assistenza sociale quale complemento alle prestazioni dell'AD potrebbe aumentare. Nella situazione attuale non è tuttavia possibile valutare in quale misura ciò potrebbe accadere; infatti non si conosce il numero di economie domestiche che potrebbero trovarsi al di sotto della soglia della povertà. Sulle indicazioni dello studio relativo alla situazione delle persone che hanno esaurito il diritto all'indennità, si ritiene che il 15 per cento dei risparmi mancanti all'assistenza sociale è stato generato dai suoi costi supplementari, stimati a circa **12 milioni di franchi**.

4.4 Periodo di attesa al termine di una formazione e riduzione della durata di riscossione delle indennità per le persone esonerate dall'adempimento del periodo di contribuzione

La durata di riscossione dell'indennità per le persone che non hanno esercitato un'attività lucrativa per almeno 12 mesi ma sono esonerate dall'adempimento del periodo di contribuzione viene ridotto dalle attuali 260 a 90 unità. Per tutte le persone che hanno terminato una formazione scolastica o gli studi viene applicato un periodo di attesa di 120 giorni. Le eccezioni finora previste verranno abrogate.

Ambedue le misure permettono di risparmiare circa 90 milioni di franchi all'anno.

I cinque sesti dei risparmi (75 milioni di franchi) interessano le persone che al momento dell'uscita dal sistema formativo hanno oltre 25 anni, hanno concluso una formazione professionale o hanno obblighi di mantenimento nei confronti di figli e, per tali motivi, attualmente beneficiano di una disposizione derogatoria. Con le nuove prescrizioni, una gran parte di queste persone non farà più valere il diritto alle prestazioni poiché, in base all'esperienza, già durante il periodo di attesa trovano un posto di lavoro. Un ricorso immediato all'assistenza sociale sembra molto improbabile.

Un sesto dei risparmi (15 milioni di franchi) concerne la riduzione della durata di riscossione dell'indennità di tutti gli assicurati esonerati dall'adempimento del periodo di contribuzione.

---

[16] Flückiger, Y. e A. Vassiliev (2002), "*Les raisons des différences de chômage entre Genève et le reste de la Suisse*" (in francese), in: Revue Suisse d'Économie Politique et de Statistique, vol. 138, n. 4, pagg. 387-410.

Per le categorie di persone interessate soltanto dalla riduzione della durata di riscossione dell'indennità e non da un periodo di attesa supplementare si deve tener conto di un aumento o di un'anticipazione dell'esaurimento del diritto all'indennità dell'AD. In caso di divorzio o di separazione, di rientro dall'estero o di soppressione delle prestazioni di un'altra assicurazione sociale, questo rischio potrebbe essere al di sopra la media. Se si considera che un terzo delle persone interessate ricorreranno all'assistenza sociale, dalla quale riceveranno prestazioni corrispondenti a quelle ricevute precedentemente dall'AD, i costi supplementari per l'assistenza sociale dovrebbero ammontare a **5 milioni di franchi** all'anno.

4.5 Adeguamento della durata di riscossione dell'indennità al periodo di contribuzione

La durata di riscossione dell'indennità viene vincolata maggiormente alla durata del periodo di contribuzione: un periodo di contribuzione di 12 mesi dà diritto a un massimo di 260 indennità giornaliere (contro le attuali 400). Gli assicurati che hanno versato contributi per 18 mesi beneficiano – come avviene attualmente – di 400 indennità giornaliere. Gli assicurati che hanno più di 55 anni hanno diritto a 520 indennità giornaliere se possono comprovare un periodo di contribuzione di 24 mesi (oggi 18 mesi).

Questa misura permette all'AD di risparmiare 174 milioni di franchi. Per le persone con un periodo di contribuzione inferiore a 18 mesi, la pressione di dover trovare un nuovo lavoro il più presto possibile aumenta. La percentuale di persone che estingueranno completamente il loro diritto (ridotto) alle prestazioni dell'AD o esauriscono il loro diritto all'indennità potrebbe salire.

Se si considera che i risultati dei più recenti studi sulla situazione delle persone che hanno esaurito il diritto all'indennità ritengono che il 15 per cento di tali persone chiede il sostegno dell'assistenza sociale (cfr. capitolo 3), le riduzioni della durata di riscossione dell'indennità potrebbe generare all'assistenza sociale costi supplementari per 26 milioni di franchi. Dato che, di regola, la prestazione dell'assistenza sociale sarà nettamente inferiore rispetto alle indennità di disoccupazione soppresse[17], per l'assistenza sociale gli oneri supplementari effettivi potrebbero essere più contenuti. Ammesso che le indennità dell'assistenza sociale sono inferiori del 20 per cento rispetto a quelle di disoccupazione, i costi supplementari dell'assistenza sociale ammonterebbero a **21 milioni di franchi**.

4.6 Soppressione dei provvedimenti a favore delle regioni particolarmente colpite dalla disoccupazione

La possibilità di aumentare il numero di indennità giornaliere per le regioni particolarmente colpite dalla disoccupazione viene abolita. Attualmente il Consiglio federale può, in un Cantone colpito da una disoccupazione elevata e su richiesta dello stesso, aumentare temporaneamente di 120 unità al massimo il numero di indennità giornaliere a condizione che tale Cantone partecipi ai relativi costi.

La soppressione di questa possibilità consente di risparmiare 30 milioni di franchi all'anno. I costi supplementari per l'assistenza sociale – analogamente alle riflessioni citate sopra, secondo le quali l'esperienza mostra che il 15 per cento delle persone che hanno esaurito il diritto ricorre all'assistenza sociale dalla quale percepisce l'80 per cento della precedente indennità di disoccupazione – potrebbero raggiungere circa **4 milioni di franchi**.

In caso di disoccupazione straordinariamente elevata il Parlamento ha la possibilità di rafforzare le prestazioni dell'AD con provvedimenti temporanei mirati. Tale possibilità è stata utilizzata durante la recente recessione introducendo delle misure di stabilizzazione. Fortunata-

[17] Secondo Aeppli (2006) al momento del sondaggio (2005) il tenore di vita di più di tre quarti delle persone che hanno esaurito il diritto all'indennità e sono senza lavoro è inferiore a quello del momento dell'esaurimento, per il 20% è rimasto uguale e per il 4% è aumentato.

mente per il momento l'esigenza di provvedimenti supplementari è stata inferiore di quanto previsto. Le regioni che in alcuni settori dell'industria d'esportazione sono state fortemente colpite dalla severa recessione hanno in particolare beneficiato delle indennità dell'AD per lavoro ridotto.

4.7 Riduzione della durata di riscossione delle indennità per le persone di età inferiore a 25 anni senza obblighi di mantenimento nei confronti di figli

Le persone di età inferiore a 25 anni avranno diritto a 200 indennità giornaliere al massimo se non hanno obblighi di mantenimento nei confronti di figli.

Questa misura permette un potenziale di risparmio di 46 milioni di franchi all'anno. Rispetto a una riduzione generale della durata di riscossione questa misura supplementare interessa unicamente le persone senza obblighi di mantenimento, così che una ripercussione sull'assistenza sociale dovrebbe essere inferiore alla media. D'altronde la misura riguarda i giovani che, di solito, non hanno ancora potuto accumulare una sostanza. Ciononostante, il passaggio all'assistenza sociale di questo gruppo dovrebbe complessivamente situarsi sotto la media. Se si presume, per esempio, una possibilità di passaggio del 10 per cento di tutte le persone che hanno esaurito prematuramente il diritto all'indennità (contro il 15 per cento del totale delle suddette persone); l'assistenza sociale dovrebbe aspettarsi costi supplementari dell'ordine di **4,5 milioni di franchi**.

4.8 Riduzione dei sussidi accordati per i PML destinati alle persone non assicurate

L'AD sosterrà soltanto il 50%, invece dell'80%, dei costi legati alla partecipazione di persone non assicurate ai PML. Il rimanente 50 per cento dovrà essere coperto da quei Cantoni che autorizzano la partecipazione di queste persone a un provvedimento.

Questo provvedimento permetterebbe di risparmiare 6 milioni di franchi. Tali risparmi potrebbero ricadere sull'assistenza sociale, sui Cantoni o i Comuni. Se l'assistenza sociale coprisse la metà dei costi, dovrebbe calcolare 3 milioni di franchi di spese supplementari. Oltre che dall'assistenza sociale, i PML dell'AD potrebbero essere utilizzati anche da altre istituzioni cantonali o comunali, in tal caso i costi per i Cantoni e i Camuni potrebbero aumentare di ulteriori 3 milioni di franchi. Il trasferimento dei costi all'assistenza sociale, ai Cantoni e ai Comuni dovrebbe così ammontare a **6 milioni di franchi**.

4.9 Nuovo modello di importo massimo per i PML

Il nuovo modello di importo massimo per i PML è applicato dal 2009. La relativa ordinanza dipartimentale è già stata adeguata in funzione della revisione della legge.

Da inizio 2009 l'importo massimo per il finanziamento di PML a disposizione dei Cantoni e calcolato sulla base di un modello dinamico. Da allora l'importo massimo previsto per persona in cerca d'impiego assegnato agli organi d'esecuzione cantonali sarà maggiore nei periodi di bassa disoccupazione e minore nei periodi di disoccupazione elevata. Questo cambiamento permette un potenziale di risparmio di 60 milioni di franchi all'anno. L'esperienza mostra che i Cantoni preventivano le spese per i PML in modo da non superare l'importo massimo. Con questa misura di risparmio i Cantoni e i Comuni **non generano costi supplementari**. Una limitazione determinata dell'impiego di PML non dovrebbe avere alcun influsso negativo sulle possibilità di reinserimento delle persone in cerca d'impiego. Tanto più che con il modello dinamico i PML vengono impiegati in modo ancor più mirato e quindi non soltanto con un maggior risparmio ma anche più efficacemente.

4.10 Esonero dell'AD dall'assoggettamento all'imposta sul valore aggiunto

L'esonero dell'AD dall'assoggettamento all'imposta sul valore aggiunto (IVA) non dovrebbe generare costi supplementari per i Cantoni e i Comuni.

4.11 Osservazioni generali sulle stime dei costi

La gran parte delle stime sulle ripercussioni dei costi della quarta revisione della LADI per i Cantoni e i Comuni si basano su dati relativi alla percentuale di persone che hanno esaurito il diritto all'indennità e che dopo l'esaurimento del diritto sono sostenute dall'assistenza sociale. Per evitare di sottovalutare i costi, il presente rapporto si fonda sul valore più elevato dei passaggi dall'AD all'assistenza sociale, determinato durante una fase congiunturale difficile nel 2005[18].

In secondo luogo i valori che figurano nel presente rapporto dovrebbero rappresentare un limite superiore. I calcoli tengono implicitamente conto del fatto che tutte le persone percepiscono prestazioni per un lungo periodo grazie all'attuale regolamentazione, rispetto a quanto previsto dopo la revisione in quanto in virtù della nuova regolamentazione il loro diritto alla prestazione sarà esaurito. In realtà si sa che un numero relativamente elevato di assicurati trova e accetta un impiego poco prima di un possibile esaurimento del diritto all'indennità. Nelle presenti valutazioni è fatta astrazione da quei cambiamenti comportamentali che non possono essere quantificati ex ante con le nuove misure. Ne consegue che i costi supplementari per l'assistenza sociale saranno valutati piuttosto verso l'alto che non verso il basso.

Secondo le esperienze fatte durante l'ultima revisione della LADI, al momento dell'esecuzione della quarta revisione il numero di esaurimenti del diritto all'indennità aumenterà d'un tratto in modo esplosivo per poi attestarsi a un livello appena più alto rispetto alla situazione anteriore alla revisione. Con l'attuale regolamentazione della LADI, molte delle persone interessate esaurirebbero comunque il loro diritto all'indennità più tardi e alcune di loro dovrebbero far capo all'assistenza sociale. In che misura i costi per l'assistenza sociale evolveranno e se lo faranno in modo duraturo o periodico dipende dall'estensione della durata delle prestazioni dell'assistenza sociale in seguito all'esaurimento prematuro del diritto o se le persone interessate riescono a emanciparsi prima dall'assistenza sociale. Attualmente non vi sono ancora dati empirici per rispondere a questa domanda.

Non da ultimo, l'ampiezza e la durata dell'aumento dei costi dipende anche da come le persone interessate, i Cantoni e i Comuni reagiranno ai cambiamentî delle condizioni dell'assistenza sociale. Aumenti dei costi nel lungo termine possono essere limitati se le persone coinvolte e le istituzioni preposte all'integrazione danno la priorità al mercato del lavoro primario.

4.12 Ripartizione dei costi tra i Cantoni e i Comuni

Il postulato, tra l'altro chiede in che modo i possibili costi supplementari saranno suddivisi tra Cantoni e Comuni e quali Cantoni e Comuni devono tener conto di ripercussioni particolarmente importanti.

Riguardo alla prima domanda, va rilevato che molto probabilmente l'assistenza sociale dovrà sostenere la maggior parte dei costi supplementari. La questione se tali costi si ripercuoteranno sulle finanze cantonali o comunali dipende da come verrà organizzata l'assistenza sociale. Come lo illustra la più recente pubblicazione dell'UST, *Finanzstatistik der kantonalen bedarfsabhängigen Sozialleistungen*[19], a tale proposito vi è una grande diversità fra Cantoni.

---

[18] Aeppli (2006), cfr. nota 9.

[19] UST (2010), "*Finanzstatistik der kantonalen bedarfsabhängigen Sozialleistungen - Ergebnisse 2003–2006*" (in tedesco), Ufficio federale di statistica, marzo 2010, Neuchâtel.

Diversi Cantoni oltre all'assistenza sociale predispongono anche aiuti ai disoccupati, aiuti familiari e/o indennità per l'alloggio. Nel presente rapporto la distinzione tra Cantoni e Comuni è sta affrontata solo sommariamente e soltanto nel quadro di altre misure rappresentative.

La questione relativa a quali Cantoni e Comuni subiranno le maggiori ripercussioni non è stata esaminata dettagliatamente. Sostanzialmente, saranno i Cantoni con un tasso di disoccupazione superiore alla media a risentire maggiormente delle conseguenze della revisione della LADI. In base ai tassi di disoccupazione del 2009, a essere maggiormente colpiti dai risparmi dell'AD sono stati soprattutto gli assicurati nei Cantoni della Svizzera occidentale (eccetto il Canton Friburgo) e nel Canton Ticino. Inoltre, in questi Cantoni si devono prevedere anche le più importanti ripercussioni dei costi, sia sui Cantoni stessi che sui Comuni.

Tabella 3: Panoramica sulla stima del trasferimento dei costi per provvedimento, in milioni di franchi.

Misura	**Risparmi dell'AD**	**Onere dell'assistenza sociale, Cantoni e Comuni**	**Onere dell'assistenza sociale, Cantoni e Comuni (%)**
Giorni di attesa graduati in funzione dell'importo del guadagno assicurato per le persone senza obblighi di mantenimento nei confronti di figli	43	1	2%
Esclusione dal periodo di contribuzione adempiuto nell'ambito di provvedimenti inerenti al mercato del lavoro (PML) finanziati da un ente pubblico	90	45 (assistenza sociale +30, altri Cantoni e Comuni +15)	50%
Esclusione delle indennità compensative nel calcolo di un nuovo guadagno assicurato in caso di guadagno intermedio	79	12	15%
Riduzione del numero massimo di indennità giornaliere per tutte le persone esonerate dall'adempimento del periodo di contribuzione a 90 unità	15	5	5,5%
Eliminazione delle eccezioni relative al periodo di attesa speciale di 120 indennità giornaliere al termine di una formazione (ordinanza)	75		
Adeguamento della durata di riscossione dell'indennità al periodo di contribuzione	174	21	12%
Soppressione dei provvedimenti a favore delle regioni particolarmente colpite dalla disoccupazione	30	4	13%
Riduzione del numero massimo di indennità giornaliere per le persone di età inferiore ai 25 anni senza obblighi di mantenimento	46	4,5	10%
Riduzione dei sussidi accordati per i PML destinati alle persone non assicurate	6	6 (assistenza sociale +3, altri Cantoni e Comuni +3)	100%
Nuovo modello di importo massimo per i PML	60	0	0%
Esonero dell'AD dall'assoggettamento all'imposta sul valore aggiunto (IVA)	4	0	0%.
Totale	**622**	**98,5**	**16%**

Fonti: Stime della SECO, messaggio relativo alla revisione parziale della LADI, decisione del Parlamento.

5 Confronto con i risultati delle studio INFRAS

L'ufficio di ricerca INFRAS è stato incaricato dalla Conferenza delle direttrici e dei direttori cantonali delle opere sociali (CDOS) di valutare le ripercussioni finanziarie delle principali misure della quarta revisione della LADI[20]. Le valutazioni di INFRAS si riferiscono unicamente alle misure che il Consiglio federale ha presentato nel suo messaggio all'intenzione del Parlamento e non a quelle che sono state presentate dal Parlamento[21]. Lo studio ha esaminato in dettaglio sei provvedimenti e ha concluso che tra il 26 e il 45 per cento dei risparmi stimati potrebbe ripercuotersi sui Cantoni e i Comuni in forma di spese supplementari (137-236 milioni su 519 milioni di franchi).

La SECO ritiene che il 16 per cento dei risparmi totali potrebbe ripercuotersi sui Cantoni e i Comuni in forma di spese supplementari (98,5 milioni su 622 milioni). Se si considerano soltanto i sei provvedimenti che la SECO e INFRAS hanno analizzato, secondo la SECO la ripercussione dei costi stimata si situerebbe attorno al 18 per cento (89 milioni su 499 milioni di franchi). Le misure di risparmio presentate addizionalmente dal Parlamento sono prevalentemente indirizzate a quei gruppi di assicurati per i quali il passaggio all'assistenza sociale quale conseguenza dei risparmi è probabilmente inferiore alla media.

[20] Peter, Martin, Regina Schwegler, Markus Maibach (2009): *Auswirkungen der Änderung des Arbeitslosenversicherungsgesetzes auf die Kantone* (in tedesco). Su mandato della Conferenza delle direttrici e dei direttori cantonali delle opere sociali (CDOS). INFRAS, Berna.

[21] Il trasferimento dei costi dovuto alla soppressione dei provvedimenti a favore delle regioni particolarmente colpite dalla disoccupazione era già stato trattato nel messaggio, non è quindi stato discusso nello studio di INFRAS. È stato escluso anche dalla tabella 4.

Tabella 4: Confronto delle stime sui trasferimenti dei costi, in milioni di franchi (esclusivamente le misure che sono state esaminate anche da INFRAS).

Misura	**Risparmi dell'AD secondo la SECO**	**Costi supplementari dell'assistenza sociale, dei Cantoni e dei Comuni secondo la SECO**		**Risparmi dell'AD secondo INFRAS**	**Costi supplementari dei Cantoni e dei Comuni secondo INFRAS**	
Esclusione dal periodo di contribuzione adempiuto nell'ambito di provvedimenti inerenti al mercato del lavoro (PML) finanziati da un ente pubblico (INFRAS M1)	90	45	50%	119	78-117	70-100%
Esclusione delle indennità compensative nel calcolo di un nuovo guadagno assicurato in caso di guadagno intermedio (INFRAS M2)	79	12	15%	69	14	20%
Periodo di attesa al termine della formazione e riduzione della durata di riscossione delle indennità per persone esonerate dall'obbligo di versare contributi (INFRAS M3)	90	5	5,5%	90	17	20%
Adeguamenti della durata di riscossione dell'indennità al periodo di contribuzione (INFRAS M4)	174	21	12%	174	22	10%
Nuovo modello di importo massimo per i PML (INFRAS M5)	60	0	0%	60	0-60	0-100%
Riduzione dei sussidi accordati per i PML destinati alle persone non assicurate (INFRAS M6)	6	6	100%	6	6	100%
Totale	**499**	**89**	**18%**	**519**	**137-236**	**26-45%**

Fonti: Peter, Schwegler, Maibach (2009), Stime della SECO, messaggio relativo alla revisione parziale della LADI, decisione del Parlamento.

La tabella 4 riassume le misure secondo il messaggio relativo alla revisione della LADI e le stime, indipendenti una dall'altra, di INFRAS e della SECO sui trasferimenti dei costi. Qui di seguito vengono analizzate le differenze che si riscontrano nelle stime di INFRAS e della SECO.

Esclusione dal periodo di contribuzione adempiuto nell'ambito di provvedimenti inerenti al mercato del lavoro (PML) finanziati da un ente pubblico (INFRAS M1): INFRAS valuta sia l'entità dei risparmi (119 milioni contro 90 milioni di franchi), sia la percentuale del trasferiemnto dei costi ai Cantoni e ai Comuni (70-100% contro 50%), più alta rispetto alla SECO. Anche la SECO prevede un trasferimento dei costi elevato (50%). Questo trasferimento dei costi avviene in modo consapevole in quanto è necessario impedire che i Cantoni e i Comuni reindirizzino di nuovo all'AD le persone che dipendono dall'assistenza sociale invece di perseguire la loro reale integrazione nel mercato del lavoro regolare. Si tratta quindi di evitare che i Cantoni e i Comuni dal canto loro trasferiscano gli oneri all'AD dando così origine al cosiddetto "effetto porta girevole". Non sarà comunque `necessario un trasferimento totale dei costi ai Cantoni e ai Comuni poiché, con la nuova regolamentazione, essi adotteranno misure più proficue in termini di reinserimento nel mercato del lavoro rispetto a quanto avviene attualmente. Uno studio commissionato dal Cantone di Ginevra ha dimostrato che i precedenti programmi d'occupazione finanziati dall'ente pubblico, che permettevano di aprire un nuovo

termine quadro presso l'AD, erano uno dei fattori esplicativi dell'allora alto tasso di disoccupazione nel Cantone[22].

Esclusione delle indennità compensative nel calcolo di un nuovo guadagno assicurato in caso di guadagno intermedio (INFRAS M2): le stime della SECO (15%) e di INFRAS (20%) di questa misura sui trasferimenti dei costi non divergono di molto. Va in particolare osservato che, per motivi concettuali, l'effetto della misura è difficilmente valutabile.

Periodo di attesa al termine della formazione e riduzione della durata di riscossione delle indennità per persone esonerate dall'obbligo di versare contributi (INFRAS3): INFRAS quantifica a 17 milioni di franchi i costi per i Cantoni e i Comuni, oltre tre volte di più della stima della SECO (5 milioni di franchi). La differenza maggiore consiste nel fatto che la SECO considera che i giovani che hanno concluso una formazione – sui quali ricadono i cinque sesti dei risparmi – praticamente non si annunciano all'assistenza sociale e, l'esperienza insegna, che trovano rapidamente un impiego.

Adeguamenti della durata di riscossione dell'indennità al periodo di contribuzione (INFRAS M4): le stime del trasferimento dei costi previsto da questa misura, il cui risparmio incide maggiormente sui Cantoni e i Comuni, sono quasi identiche, INFRAS lo valuta a 22 milioni di franchi (13%) e la SECO a21 milioni di franchi (12%).

Soppressione dei provvedimenti a favore delle regioni particolarmente colpite dalla disoccupazione: INFRAS non ha valutato le ripercussioni di questa misura sui Cantoni. La SECO – analogamente alle riduzioni generali della durata di riscossione delle indennità – ha stimato la ripercussione dei costi a un ordine di grandezza del 13 per cento.

Nuovo modello di importo massimo per i PML (INFRAS M5): per questa misura INFRAS indica una ripercussione dei costi tra lo 0 e il 100 per cento. Questo provvedimento è stato attuato già a inizio 2009. L'esperienza conferma che i Cantoni pianificano e realizzano l'impiego di PML, finanziati dall'AD (si tratta di questi), tenendo conto dell'importo massimo disponibile. Per i Cantoni e i Comuni non ne risultano costi supplementari corrispondenti.

Riduzione dei sussidi accordati per i PML destinati alle persone non assicurate (INFRAS M6): Sia la SECO che INFRAS ritengono che la riduzione degli importi per i PML destinati alle persone non assicurate causerà un carico per i Cantoni e i Comuni dell'ordine di 6 milioni di franchi. Il trasferimento avviene nella consapevolezza che con l'aumento della partecipazione ai costi ci si aspetta anche una ripartizione delle misure più consapevole. Con un 50 per cento, la ripartizione dei costi dell'AD rimane importante.

Globalmente, le stime di INFRAS e della SECO degli elementi importanti sono dello stesso ordine di grandezza. La percentuale più bassa del trasferimento dei costi, del 26 per cento secondo INFRAS, è comunque nettamente superiore al valore stimato dalla SECO (18%), se si comparano soltanto le misure trattate da tutti e due gli enti. Per i motivi esposti, la SECO ritiene che la percentuale più alta trasmessa da INFRAS sia nettamente troppo elevata.

6 Strumenti per prevenire e lottare contro la disoccupazione di lunga durata

Le misure dell'AD per prevenire la disoccupazione, la disoccupazione di lunga durata e i casi di esaurimento del diritto all'indennità contribuiscono notevolmente anche a ridurre la percezione di prestazioni dell'assistenza sociale a lungo termine.

La maggior parte dei disoccupati ritrovano un impiego entro i primi mesi. La situazione si fa più problematica per le persone coinvolte se la disoccupazione perdura. L'esperienza mostra

[22] Cfr. Flückiger, Y. e A. Vassiliev (2002), "*Les raisons des différences de chômage entre Genève et le reste de la Suisse*" (in francese), in: Revue Suisse d'Économie Politique et de Statistique, vol. 138, n. 4, pagg. 387-410.

che l'uscita delle persone disoccupate dalla disoccupazione diminuisce già dopo sei mesi di riscossione delle indennità. Chi non riesce a trovare un impiego entro il primo anno, diventando così disoccupato di lunga durata, in molti casi deve prevedere di esaurire il proprio diritto all'indennità[23]. Gli studi realizzati dimostrano che la metà delle persone coinvolte trova di nuovo lavoro dopo due anni dall'esaurimento del diritto. Secondo Aeppli (2006)[24], durante il medesimo periodo circa il 15 per cento si annuncia all'assistenza sociale.

Un aumento della disoccupazione conduce, con un certo ritardo, all'aumento del numero di disoccupati di lunga durata. Con una situazione economica e una crescita positive, la disoccupazione legata alla congiuntura e la disoccupazione di lunga durata calano di nuovo. Sovente la disoccupazione di lunga durata porta all'esaurimento del diritto all'indennità. I fattori di rischio più importanti dell'esaurimento del diritto sono l'età elevata e un basso livello di formazione. Secondo Aeppli (2006), per le persone che hanno esaurito il diritto all'indennità le opportunità di ritrovare un impiego aumentano notevolmente in funzione delle qualifiche.

Per poter prevenire e lottare contro la disoccupazione di lunga durata con successo serve l'intervento di diversi attori attivi sul mercato svizzero del lavoro o che possono influire sulle condizioni di lavoro e sulle qualifiche delle persone interessate. Si tratta, da un lato, di istituzioni statali a tutti i livelli, in particolare nell'ambito della formazione, del mercato del lavoro, delle assicurazioni sociali e dell'assistenza sociale. Dall'altro, vengono sollecitate anche le organizzazioni non governative, segnatamente le organizzazioni del mondo del lavoro, le piccole e grandi imprese e, non da ultimo, i lavoratori stessi, che devono assumere la loro responsabilità per prevenire la disoccupazione.

La politica in materia di formazione e una politica congiunturale che riduca il più possibile i periodi di recessione intervengono preventivamente contro la disoccupazione di lunga durata. Per agevolare l'ingresso dei giovani nel mondo del lavoro, il Consiglio federale ha promosso l'impiego di promotori di posti di tirocinio e il sostegno a giovani particolarmente a rischio nel quadro del case management formazione professionale. Come già menzionato, le persone con un basso livello di formazione rischiano di diventare disoccupati di lunga durata. Per tutto ciò non è capitale soltanto acquisire le capacità e le conoscente rilevanti per il mercato del lavoro bensì anche conservarle durante tutta la vita lavorativa. Con i suoi provvedimenti inerenti al mercato del lavoro l'AD contribuisce a porre rimedio alla mancanza di qualifiche. Tuttavia l'AD non finanzia alcuna formazione di base ma colma le lacune formative in modo mirato, puntando a un reinserimento rapido e duraturo nel mercato del lavoro. Gli strumenti della politica del mercato del lavoro a posteriori possono ovviare alle carenze in materia di politica formativa solo molto difficilmente. La stessa cosa vale nell'ambito della politica degli stranieri. Per ridurre i rischi di disoccupazione di lunga durata quanto prima le qualificazioni professionali devono essere prese in considerazione già al momento dell'immigrazione.

Se si giunge comunque a una disoccupazione di lunga durata, l'AD svolge un ruolo essenziale nella lotta contro di essa. Dirige gli URC e i provvedimenti inerenti al mercato del lavoro mirando alla reintegrazione rapida e duratura di tutte le persone in cerca d'impiego. L'AD tiene conto dell'età promuovendo gli assegni per il periodo di introduzione (API). Il forte calo della disoccupazione di lunga durata nell'ultima ripresa economica mostra che l'approccio è corretto. Anche nella prossima fase di ripresa, l'AD continuerà a lottare con il più grande impegno contro la disoccupazione, in particolare quella di lunga durata, e a prevenire quindi i casi di esaurimento del diritto all'indennità.

---

[23] Cfr. Egger, Dreher & Partner (2006). Nel 2004 in media il 75 per cento dei disoccupati di lunga durata ha esaurito il diritto all'indennità.

[24] Aeppli (2006), cfr. nota 9.

6.1 Strumenti nel quadro dell'assicurazione contro la disoccupazione (LADI)

La LADI esige un rapido e duraturo reinserimento delle persone in cerca d'impiego nel mercato del lavoro. L'esecuzione globale della LADI mira a quest'obiettivo, che viene valutato e gestito mediante un'analisi comparativa tra URC (benchmarking)[25]. Oltre al reinserimento rapido e duraturo essa mira anche a prevenire una disoccupazione di lunga durata o ripetuta. Il rapido reinserimento permette di mantenere il contatto con il mercato del lavoro ed evitare la disoccupazione di lunga durata.

Oltre alla consulenza e al collocamento, tra gli strumenti disponibili vi sono inoltre corsi e programmi di occupazione temporanea, aziende di pratica commerciale, pratiche professionali, semestri di motivazione nonché assegni per il periodo di introduzione o assegni di formazione. Se l'URC ritiene tali misure idonee a favorire la reintegrazione, la persona assicurata è tenuta a seguirle. Al momento dell'iscrizione della persona in cerca d'impiego gli URC badano in particolare a non perdere tempo, a stilare rapidamente un giudizio (selezione), elaborare una strategia idonea (accordo, introduzione di misure appropriate) e applicarla in modo coerente (accompagnamento). Una rapida valutazione della situazione e una tempestiva introduzione delle misure contribuiscono in modo determinante a prevenire la disoccupazione di lunga durata. È inoltre sempre essenziale il sostegno alle iniziative personali delle persone in cerca d'impiego. Se vi è un elevato rischio che la persona in cerca d'impiego rimanga disoccupata per un lungo periodo, il consulente URC intensifica la consulenza e il lavoro di collocamento e, se necessario, coinvolge altre istituzioni. (vedi sottocapitolo 6.3).

6.2 Strumenti nel quadro della quarta revisione della LADI

I disoccupati in età avanzata sono i più colpiti dalla disoccupazione di lunga durata. La LADI ne tiene conto: la durata di riscossione delle indennità dipende dall'età. I disoccupati di oltre 55 anni hanno diritto a 520 indennità giornaliere ripartite su di una più lunga durata di riscossione.

Gli assegni per il periodo di introduzione (API) si sono dimostrati strumenti efficaci, anche a lungo termine, per la reintegrazione nel mercato del lavoro delle persone minacciate dalla disoccupazione di lunga durata. Il DFE, in vista della revisione della LADI, già il 1° gennaio 2009 ha voluto incentivare maggiormente l'impiego degli API per la reintegrazione nel mercato del lavoro con l'introduzione di una nuova regolamentazione finanziaria per i PML. I costi per gli API non rientreranno più negli importi massimi cantonali.

La quarta revisione della LADI prevede due ulteriori miglioramenti per gli assicurati in età matura.

- Gli assicurati che hanno più di 50 anni e che adempiono le condizioni possono partecipare a provvedimenti di formazione e di occupazione fino alla conclusione del loro termine quadro per la riscossione della prestazione, indipendentemente dal loro diritto all'indennità di disoccupazione (art. 59 cpv. 3 LADI).
- La quota di finanziamento dell'AD agli API viene leggermente aumentata e la durata di riscossione per gli assicurati che hanno più di 50 anni è prolungata a 12 mesi (art. 66 LADI).

[25] Tramite quattro indicatori di risultati saranno misurate le prestazioni degli URC: rapido reinserimento delle persone in cerca d'impiego, prevenzione della disoccupazione di lunga durata, casi di esaurimento del diritto all'indennità e reiscrizioni alla disoccupazione.

6.3 Strumenti nel quadro della collaborazione interistituzionale (CII)

L'AD lavora in stretta collaborazione con l'assistenza sociale e l'AI per promuovere un rapido e duraturo reinserimento delle persone con molteplici problemi. Affinché il cosiddetto "effetto porta girevole" venga ostacolato (evitare le reiscrizioni all'AD dopo aver percepito prestazioni dall'assistenza sociale), devono essere chiarite le competenze delle singole istituzioni. L'individuazione tempestiva dei rischi inerenti alla disoccupazione di lunga durata e un tempestivo intervento presso le persone con molteplici problemi è un obiettivo comune di questa collaborazione interistituzionale[26]. Si stanno elaborando diversi progetti volti a migliorare ulteriormente questa collaborazione.

6.4 Strumenti per l'integrazione di forze lavoro straniere

Nell'agosto 2007 il Consiglio federale ha deciso misure nei settori della formazione, della sicurezza sul lavoro e della sicurezza sociale volte a migliorare l'integrazione degli stranieri[27]. La SECO è competente per tali misure nel mercato del lavoro e migliora il reinserimento degli stranieri in cerca d'impiego nel quadro dell'AD[28].

L'AD è ben preparata per offrire consulenza e collocamento alle persone in cerca d'impiego straniere. Stando a un sondaggio[29], i due terzi dei Cantoni attualmente realizzano misure speciali per promuovere le competenze specifiche alla consulenza e al collocamento nell'ambito della migrazione dei consulenti del personale. È stato creato un concetto per l'acquisizione di competenze di base in materia di bisogni del mercato del lavoro e i PML efficaci nei settori che offrono l'accesso al mercato primario del lavoro, quali gli assegni per il periodo di introduzione, saranno sviluppati. Ne potranno beneficiare anche le forze lavoro straniere alla ricerca di un impiego. La promozione delle competenze di base e delle conoscenze linguistiche delle persone in cerca d'impiego è particolarmente efficace. L'approccio quadro in materia di promozione delle lingue è stato pubblicato nell'inverno 2009 e può essere impiegato dagli organi esecutivi dell'AD e da altre istituzioni,

L'Ufficio federale della formazione professionale e della tecnologia (UFFT) ha avviato il "Case management formazione professionale" uno strumento per integrare i giovani con difficoltà scolastiche e sociali nella formazione professionale. Con l'iscrizione tempestiva e l'assistenza ai giovani con molteplici lacune è possibile evitare che essi diventino disoccupati e, con l'avanzare dell'età, disoccupati di lunga durata.

6.5 Strumenti nel quadro delle misure di stabilizzazione

L'autunno scorso il Parlamento ha deciso una terza fase di misure per contrastare la crisi economica e il forte aumento della disoccupazione. Il terzo pacchetto è costituito da un equilibrata combinazione di misure nell'ambito del mercato del lavoro, dell'AD, delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione nonché del potere d'acquisto. La SECO è competente per l'attuazione di una parte di esse nell'ambito del mercato del lavoro e dell'AD.

La legge federale temporanea relativa a queste misure è entrata il vigore il 1° gennaio 2010. Essa costituisce la base per l'impiego di aiuti finanziari per il perfezionamento professionale di persone senza lavoro che hanno terminato la formazione professionale di base, volti a favorire l'ingresso nel mercato del lavoro sotto forma di compensazioni salariali per disoccupati

---

[26] www.iiz.ch (in tedesco e francese)

[27] Ufficio federale della migrazione (UFM): rapporto sulla necessità d'intervento e sulle proposte di misure dei competenti organi della Confederazione nel settore dell'integrazione degli stranieri. 30. giugno 2007.

[28] Attuazione del pacchetto di misure d'integrazione 2009, rapporto del gruppo di lavoro interdipartimentale Migrazione al Consiglio federale, dicembre 2009.

[29] Associazione degli uffici svizzeri del lavoro (AUSL) 2008. Inchiesta presso i responsabili cantonali della formazione sul tema del perfezionamento e della comunicazione interculturale.

di meno di 30 anni e per il perfezionamento professionale durante i periodi di lavoro ridotto. Durante tali periodi possono inoltre essere promossi impieghi in progetti di ricerca.

7 Valutazione complessiva

L'AD e l'assistenza sociale sono due sistemi diversi e hanno obiettivi diversi. La ripartizione dei compiti tra AD e assistenza sociale non deve essere valutata soltanto dal profilo finanziario ma, soprattutto, nell'ottica dei relativi mandati.

L'esistenza di diverse assicurazioni sociali sgrava l'assistenza sociale e ha quale obiettivo di permettere alle persone assicurate di poter mantenere il loro tenore di vita abituale in caso di infortunio, di malattia o di disoccupazione. Le prestazioni dell'AD sono calcolate sul reddito prima della disoccupazione e sui contributi assicurativi versati. Il sostegno dell'AD è di carattere esplicitamente temporaneo. Una delle priorità dell'AD è il reinserimento rapido e duraturo nel mercato del lavoro. Per raggiunger questo obiettivo efficacemente l'AD dispone di un'ampia gamma di provvedimenti. In questo modo l'AD contribuisce in modo significativo a mantenere bassi i costi dell'assistenza sociale.

L'assistenza sociale ha il mandato di garantire il fabbisogno esistenziale delle persone che si trovano nel bisogno,promuovere la loro indipendenza economica e personale e perseguire il loro inserimento sociale e professionale. Il suo mandato è quindi limitato al gruppo di persone colpite dalla povertà.

Oltr a questi obiettivi diversi, l'AD e l'assistenza sociale hanno anche un obiettivo comune. Tutte e due voglio proteggere le persone in caso di perdita del reddito e sostenerle nella reintegrazione nel mercato primario del lavoro. Collaborano strettamente, se necessario, alla reintegrazione nel mercato del lavoro dei beneficiari dell'assistenza pubblica. Diversi progetti mirano a migliorare questa collaborazione.

La quarta revisione della LADI intende ristabilire l'equilibrio finanziario dell'AD. A tale scopo non sono previste soltanto misure di risparmio ma anche un aumento equivalente in termini finanziari dei contributi. Le prestazioni di base per le persone che sono state attive per un lungo periodo e che hanno versato contributi all'AD non verranno ridotte. Globalmente sono i risparmi a dover essere valutati in modo proporzionale. Anche se con la revisione dovessero derivare costi supplementari per i Cantoni e i Comuni, a medio e a lungo termini beneficeranno di un'assicurazione contro la disoccupazione efficiente e con solide basi finanziarie.

Nel presente rapporto si sono voluti quantificare i costi prevedibili a breve termine della quarta revisione della LADI e, in particolare, quelli dell'assistenza sociale. Una tale stima può essere solo approssimata e possibile unicamente con l'aiuto di molte supposizioni. La revisione della LADI, così come è stata decisa dal Parlamento, conduce a un risparmio sulle spese dell'AD per un importo complessivo di 622 milioni di franchi. La revisione della LADI comporterebbe complessivamente, soprattutto per l'assistenza sociale, i Cantoni e i Comuni, costi supplementari pari a 98,5 milioni di franchi all'anno, ossia circa il 16 per cento delle minori spese. In base alle riflessioni esposte nel presente rapporto, in questa valutazione dovrebbe trattarsi piuttosto di un limite massimo dei costi.

Le cifre mostrano che le interazioni fra AD, assistenza sociale, Cantoni e Comuni permangono. Illustrano inoltre che i risparmi saranno sostenuti in larga misura dagli assicurati poiché, in base all'esperienza, solo una parte relativamente piccola delle persone per le quali la quarta revisione della LADI prevede una riduzione delle prestazioni ricorrerà all'assistenza sociale o riceverà altre prestazioni dai Cantoni o dai Comuni. La riduzione delle prestazioni pianificata mirano a incentivare la ripresa di un'attività lucrativa. Poiché, nel quadro della quarta revisione della LADI, la riduzione della durata di riscossione delle indennità – fatta eccezione delle persone esonerate dall'adempimento del periodo di contribuzione – avviene solo dopo 12 mesi, a medio termine il numero di casi di esaurimento del diritto all'indennità aumenterà solo lievemente. Globalmente, i provvedimenti dovrebbero incrementare l'efficienza del sistema di sicurezza sociale.