



19.xxx

**Messaggio
concernente la legge federale sulla partecipazione ai costi
dei Cantoni per il controllo dell'obbligo di annunciare i
posti vacanti**

dell'8 marzo 2019

Onorevoli presidenti e consiglieri,

con il presente messaggio vi sottoponiamo, per approvazione, il disegno della legge federale sulla partecipazione ai costi dei Cantoni per il controllo dell'obbligo di annunciare i posti vacanti.

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

Data:

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Ueli Maurer
Il cancelliere della Confederazione, Walter Thurnherr

Compendio

La normativa proposta soddisfa la richiesta dei Cantoni di una partecipazione finanziaria della Confederazione ai costi di controllo legati al rispetto dell'obbligo di annunciare i posti vacanti. Inoltre, si intende conferire al Consiglio federale la competenza di emanare all'occorrenza disposizioni esecutive sul tipo e la portata dei controlli, sulla collaborazione e sullo scambio di dati tra le autorità incaricate dei controlli e altre autorità, sulle competenze di accertamento delle autorità preposte ai controlli e sulla collaborazione delle aziende soggette a tale obbligo.

L'esecuzione del diritto federale è di competenza dei Cantoni. La Confederazione lascia loro la massima libertà d'azione possibile, in virtù della loro autonomia a livello organizzativo e nell'adempimento dei compiti (art. 46 Cost.). Il progetto rispetta l'autonomia cantonale, ma pone requisiti minimi a livello esecutivo. I Cantoni sono tenuti ad effettuare controlli adeguati e a presentare un rapporto alla Segreteria di Stato dell'economia (SECO). Sono liberi di scegliere quali autorità impiegare per il controllo dell'obbligo di annuncio.

Messaggio

1 Situazione iniziale

1.1 Contesto e obiettivi

L'attuazione dell'obbligo di annunciare i posti vacanti di cui all'articolo 21a capoversi 3–5 della legge federale del 16 dicembre 2005¹ sugli stranieri e la loro integrazione (LStrI) è di competenza dei Cantoni. In base alla Costituzione questi ultimi sono tenuti a garantire un controllo adeguato e a finanziarlo. Considerata la rilevanza nazionale di un'applicazione sistematica dell'obbligo di annuncio, la Confederazione intende partecipare tuttavia ai costi di controllo dei Cantoni. Affinché la Confederazione possa garantire tale finanziamento è necessaria un'adeguata base legale, che non esiste ancora. In assenza di una simile base, per la fase iniziale (dal 1° luglio 2018 al 31 dicembre 2019) non sarà pertanto possibile una partecipazione da parte della Confederazione. È quindi opportuno creare un'apposita base, con effetto dal 1° gennaio 2020.

1.2 Alternative esaminate e soluzione scelta

Per attuare l'obiettivo della partecipazione finanziaria della Confederazione ai costi di controllo dei Cantoni non è stato possibile trovare altre alternative. Pertanto si è scelto di elaborare le basi legali necessarie.

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

L'adozione del messaggio concernente la modifica della LStrI è elencata nel decreto federale del 14 giugno 2016² sul programma di legislatura 2015–2019 all'interno dell'obiettivo 14 «La Svizzera regola la migrazione e ne utilizza il potenziale economico e sociale». Il presente progetto di legge non è contenuto nel programma di legislatura, ma è direttamente correlato all'obbligo di annuncio introdotto con la revisione della LStrI.

Il progetto non è in relazione con alcuna strategia del nostro Consiglio.

2 Procedura di consultazione

La procedura di consultazione è durata dal 31 ottobre al 31 dicembre 2018. 63 destinatari (Cantoni, partiti, associazioni mantello e altre cerchie interessate) sono stati invitati a esprimersi sul progetto di legge e sul rapporto esplicativo. 34 dei 39

¹ RS 142.20

² FF 2016 4605, in particolare 4611

pareri pervenuti sono favorevoli. Un destinatario non si è pronunciato in merito, mentre tre Cantoni e l'UDC hanno respinto il progetto.

La maggior parte dei partecipanti, in particolare la Conferenza dei Direttori Cantionali dell'Economia Pubblica (CDEP), l'Associazione degli uffici svizzeri del lavoro (AUSL), 23 dei 26 Cantoni, le parti sociali (Unione svizzera degli imprenditori, Unione svizzera delle arti e mestieri, Unione sindacale svizzera, Gastrosuisse, Unione svizzera dei contadini e altri) nonché il PSS e il PLR accolgono favorevolmente il progetto di legge. La divergenza con la CDEP/AUSL riguardo alle competenze di accertamento e alle disposizioni sulla protezione dei dati è stata appianata. LA CDEP e la SECO si sono accordate sul fatto che le disposizioni sulle competenze di accertamento e sulla protezione dei dati verranno regolamentate per quanto possibile a livello di ordinanza. L'UDC respinge totalmente il progetto, perché sia l'obbligo di annuncio dei posti vacanti sia il finanziamento dei costi di controllo sono una conseguenza della mancata attuazione dell'iniziativa sull'immigrazione di massa.

Inoltre, i Cantoni sono stati invitati a esprimersi nello specifico sulla formulazione dell'articolo 3 capoverso 3 (delega al Consiglio federale sull'emanazione di disposizioni riguardanti il tipo e la portata dei controlli, ecc.) sotto forma di una disposizione potestativa o imperativa tenendo conto delle prescrizioni in materia di autonomia cantonale. La CDEP/AUSL e la maggioranza dei Cantoni sono contrari a una formulazione imperativa e sono favorevoli alla disposizione potestativa proposta al capoverso 3.

3 Punti essenziali del progetto

3.1 La normativa proposta

La normativa proposta soddisfa la richiesta dei Cantoni di una partecipazione finanziaria della Confederazione ai costi di controllo legati al rispetto dell'obbligo di annunciare i posti vacanti.

In linea di principio l'esecuzione del diritto federale è di competenza dei Cantoni. La Confederazione lascia loro la massima libertà d'azione possibile, in virtù della loro autonomia a livello organizzativo e nell'adempimento dei compiti (art. 46 Cost.³).

I controlli effettuati devono essere adeguati e i Cantoni sono tenuti a presentare un rapporto alla SECO. Inoltre, al Consiglio federale viene attribuita la competenza di emanare all'occorrenza disposizioni esecutive sul tipo e la portata dei controlli, sulla collaborazione e sullo scambio di dati tra le autorità incaricate dei controlli e altre autorità, sulle competenze di accertamento delle autorità preposte ai controlli e sulla collaborazione delle aziende soggette a tale obbligo.

La Confederazione e i Cantoni hanno convenuto di procedere come segue. In una prima fase di 9 mesi la CDEP e l'AUSL raccoglieranno esperienze nei Cantoni sull'attuazione dell'obbligo di annunciare i posti vacanti e sul controllo del suo

³ RS 101

rispetto. Forniranno ai Cantoni uno schema ben definito per la redazione del rapporto che permetterà di ricavare informazioni utili. La CDEP e l'AUSL dovranno presentare i risultati alla SECO entro il primo trimestre del 2019. Dopo di che, entro la fine del secondo trimestre 2019, sotto la direzione del DEFR (SECO) e in collaborazione con la CDEP, l'AUSL e la SEM, verranno elaborati un piano sul tipo e la portata dei controlli e una bozza delle disposizioni esecutive necessarie. Idealmente queste ultime dovrebbero entrare in vigore il 1° gennaio 2020, come la legge. In tale ambito si dovrà tener conto delle molteplici modalità di controllo esistenti e della concorrenza che ne deriva al fine di trovare le migliori soluzioni possibili.

3.2 Compatibilità tra i compiti e le finanze

L'attività di controllo ha lo scopo di contribuire a un'attuazione sistematica dell'obbligo di annuncio e rientra nell'esecuzione cantonale del diritto federale.

3.3 Questioni relative all'attuazione

Il progetto prevede che le autorità incaricate dai Cantoni di controllare l'obbligo di annuncio presentino ogni anno alla SECO un rapporto sulla loro attività di controllo. Al Consiglio federale è attribuita la competenza di stabilire l'entità dell'importo forfettario e le relative condizioni di versamento.

4 Commento ai singoli articoli

Art. 1 Oggetto

Nell'articolo 1 si crea la base legale per la partecipazione della Confederazione ai costi d'esecuzione sostenuti dai Cantoni per il controllo dell'obbligo di annuncio.

Art. 2 Contributo della Confederazione

Il capoverso 1 stabilisce che la Confederazione partecipa ai costi versando un importo forfettario per ogni controllo effettuato. I Cantoni dispongono di un ampio margine di manovra per quanto riguarda lo svolgimento dei controlli. Il versamento del contributo forfettario crea un incentivo affinché i controlli vengano strutturati nel modo più efficiente possibile. Ciò corrisponde all'articolo 7 della legge del 5 ottobre 1990⁴ sui sussidi, in base al quale gli aiuti finanziari devono essere stabiliti globalmente o forfettariamente se questo modo di calcolo consente di raggiungere lo scopo prefisso e di assicurare un'esecuzione parsimoniosa del compito. Al tempo stesso l'importo forfettario permette di mantenere basso l'onere amministrativo per il versamento dei sussidi che nel complesso sono relativamente modesti.

⁴ RS 616.1

Il capoverso 2 specifica come viene calcolato il sussidio: l'importo forfettario è fissato in modo tale da coprire la metà dei costi salariali sostenuti dai Cantoni in caso di svolgimento efficiente dei controlli. Il contributo federale si basa sui costi standard di una procedura efficiente. In compenso ai Cantoni viene lasciato un margine di manovra nella definizione delle procedure di controllo. A seconda della strutturazione scelta dai Cantoni vi saranno costi diversi. Ora come ora si ritiene che i controlli si baseranno sostanzialmente su analisi dei dati e su eventuali confronti. Ad esempio, i bandi di concorso che riguardano i posti da annunciare verranno confrontati con gli annunci pervenuti agli uffici regionali di collocamento. Se un posto soggetto all'obbligo di annuncio non è stato annunciato e viene assegnato a una persona che non rientra in una delle disposizioni derogatorie, si presume che ci sia stata una violazione dell'obbligo di annuncio. Per quanto riguarda l'obbligo di annuncio in relazione a posti assegnati senza un bando di concorso ufficiale è necessario in alcuni casi effettuare controlli sul posto. Tramite una valutazione del rischio si può determinare la grandezza del campione di controlli da effettuare in loco.

Esempio di calcolo: di norma, in base alle varianti descritte, il tempo richiesto in media da un controllo (lavoro al computer, calcolo del rischio, controllo sul posto) non dovrebbe superare le due ore. Prendendo l'esempio di uno stipendio annuale di 180 000 franchi per un totale di 1800 ore all'anno, ne risulta un onere in termini di personale pari a 200 franchi a controllo; in tal modo l'importo forfettario della Confederazione ammonterebbe a 100 franchi a controllo. Dal momento che per ora non esistono strategie di controllo cantonali concrete, le stime sull'entità dell'importo forfettario sono molto approssimative. Nell'elaborazione dell'ordinanza verrà calcolato in base alle informazioni disponibili in quel momento e la sua correttezza sarà poi controllata periodicamente.

Nel capoverso 3 si incarica il Consiglio federale di stabilire l'entità dell'importo forfettario e le relative condizioni di versamento.

Art. 3 Controlli ed esecuzione

Il capoverso 1 prevede che i Cantoni svolgano la loro attività di controllo in modo adeguato.

Per quanto riguarda la procedura di concessione dei contributi, i sussidi sono calcolati in base al numero di controlli trasmesso dai Cantoni. L'importo viene versato in una soluzione unica alla fine dell'anno per ridurre i costi amministrativi della transazione. Nel capoverso 2 si stabilisce quindi che le autorità di controllo presentano ogni anno alla SECO un rapporto sulla loro attività.

Il capoverso 3 conferisce al Consiglio federale la competenza di emanare all'occorrenza disposizioni esecutive sul tipo e la portata dei controlli, sulla collaborazione e sullo scambio di dati tra le autorità incaricate dei controlli e altre autorità, sulle competenze di accertamento delle autorità preposte ai controlli e sulla collaborazione delle aziende soggette a tale obbligo. In linea di massima l'autonomia organizzativa cantonale va preservata il più possibile anche in questo ambito.

Art. 4 Modifica di altri atti normativi

L'aggiunta della lettera b all'articolo 9 capoverso 1 e di un secondo periodo all'articolo 10 capoverso 1 della legge federale del 20 giugno 2003⁵ sul sistema d'informazione per il settore degli stranieri e dell'asilo nonché l'aggiunta di una lettera k all'articolo 35 capoverso 3 della legge del 6 ottobre 1989⁶ sul collocamento consentono di prendere visione dei dati necessari nell'ambito dei controlli.

Art. 5 Referendum ed entrata in vigore

La legge proposta sottostà a referendum facoltativo.

5 Ripercussioni

5.1 Ripercussioni per la Confederazione

Secondo le stime attuali, nel 2020 – quando il valore soglia del tasso di disoccupazione sarà del 5 per cento – il numero di posti soggetti all'obbligo di annuncio dovrebbe oscillare a livello nazionale tra 150 000 e 200 000 unità.

La stima si basa sui seguenti parametri: nel 2017 il 22 per cento della popolazione attiva in Svizzera esercitava un genere di professione il cui tasso di disoccupazione era pari o superiore al 5 per cento. Se si parte dal presupposto che in Svizzera vengono occupati o rioccupati circa 700 000 posti all'anno, i posti soggetti a notifica sarebbero all'incirca 154 000. La cifra è tuttavia molto indicativa: da un lato il numero dei generi di professioni soggetti all'obbligo di annuncio varia in funzione della congiuntura. Secondo le previsioni attuali nel 2020 la disoccupazione dovrebbe essere più bassa, per cui il numero di generi di professioni da annunciare sarebbe inferiore. Dall'altro, dalle esperienze maturate finora si ritiene che nella fase introduttiva il numero di posti soggetti all'obbligo di annuncio sia stato fortemente sottostimato. Per questa ragione il numero di posti soggetti all'obbligo di annuncio nel 2020 viene stimato attorno a 150 000–200 000 unità.

Se per garantire un'attuazione sistematica dell'obbligo di annuncio si dovesse controllare in media il 3 per cento degli annunci previsti, si tratterebbe all'incirca di 4500–6000 controlli all'anno. Con un importo forfettario di 100 franchi a controllo, la Confederazione dovrebbe sostenere spese supplementari comprese tra 450 000 e 600 000 franchi all'anno. Queste stime sono però caratterizzate da una notevole incertezza e dipendono dalla grandezza del campione da controllare.

A livello federale non sono necessarie risorse supplementari di personale.

⁵ RS 142.51

⁶ RS 823.11

5.2 Ripercussioni per i Cantoni e i Comuni, per le città, gli agglomerati e le regioni di montagna

In linea di massima l'esecuzione della legislazione federale spetta ai Cantoni. La legge in questione comporta uno sgravio per i Cantoni equivalente all'importo forfettario versato dalla Confederazione per ogni controllo. In base alle stime (4500-6000 controlli all'anno), con un importo forfettario di 100 franchi per ogni controllo e una percentuale di annunci da controllare pari ad esempio al 3 per cento di tutti i posti soggetti all'obbligo di annuncio, i Cantoni sarebbero sgravati annualmente di 450 000–600 000 franchi. Se i controlli sono svolti in maniera efficiente, l'importo dovrebbe coprire la metà dei costi salariali dei Cantoni per i controlli. La percentuale esatta dei costi coperti dipende fortemente dalla strategia di controllo scelta dai singoli Cantoni.

A seconda del numero di posti soggetti all'obbligo di annuncio a livello cantonale, non si può escludere un aumento delle risorse di personale in singoli Cantoni. Nel complesso dovrebbe tuttavia risultare minimo. In base alle stime e presumendo che un controllo comporti un onere lavorativo di due ore, nei 26 Cantoni si prevede nel complesso un aumento del fabbisogno di personale pari a 5–6,5 posti a tempo pieno (500–650 per cento).

5.3 Ripercussioni per altri settori

È chiaro che la legge in questione non determina ripercussioni per l'economia in generale, la società o l'ambiente, visto che si disciplina soltanto la ripartizione dei costi tra la Confederazione e i Cantoni. Tali ripercussioni non sono dunque state esaminate.

6 Aspetti giuridici

6.1 Costituzionalità

Il progetto si fonda sugli articoli 110 capoverso 1 lettera c (servizio di collocamento) e 121a (regolazione dell'immigrazione) Cost.⁷.

6.2 Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera

Il progetto è compatibile con gli impegni internazionali della Svizzera.

6.3 Subordinazione al freno alle spese

Secondo l'articolo 159 capoverso 3 lettera b Cost., le disposizioni concernenti i sussidi, nonché i crediti d'impegno e i limiti di spesa che comportano nuove spese

⁷ RS 101

uniche superiori ai 20 milioni di franchi o nuove spese annue ricorrenti superiori ai due milioni di franchi, devono essere approvate dalla maggioranza dei membri di ciascuna Camera. Il presente progetto crea una nuova disposizione in materia di sussidi che, secondo le stime attuali, porta a nuove spese ricorrenti di 450 000–600 000 franchi all'anno. Siccome la stima delle nuove spese è caratterizzata da una notevole incertezza e in caso di aumento degli annunci o dei costi non si possono escludere spese annue ricorrenti superiori ai due milioni di franchi, l'articolo 2 capoverso 1 deve essere subordinato al freno alle spese.

6.4 Conformità alla legge sui sussidi

6.4.1 Importanza dei sussidi per il raggiungimento degli obiettivi

La Confederazione ha interesse all'adempimento del compito (controllo del rispetto dell'obbligo di annunciare i posti vacanti). Esiste il rischio che senza il sussidio il compito non venga debitamente adempiuto.

Il Consiglio federale stabilisce l'entità dell'importo forfettario e le relative condizioni di versamento. In questo modo il sussidio contribuisce all'adempimento del compito.

In mancanza di dati empirici, i mezzi finanziari previsti per il raggiungimento degli obiettivi possono solo essere stimati a grandi linee. I mezzi previsti si giustificano per il fatto che sono molto bassi rispetto ai costi complessivi per l'esecuzione da parte dei Cantoni e che i controlli devono essere effettuati in maniera economicamente efficiente. In caso di una loro riduzione sostanziale è prevedibile che i controlli non vengano più svolti in modo adeguato.

6.4.2 Gestione materiale e finanziaria dei sussidi

Lo svolgimento dei controlli è un compito esecutivo dei Cantoni.

Versando i contributi sotto forma di importo forfettario e calcolandoli in modo che anche i Cantoni sostengano una parte adeguata dei costi, la Confederazione crea gli incentivi finanziari affinché le procedure di controllo siano svolte con efficienza. In questo modo si limita in particolare anche l'onere amministrativo delle imprese.

È previsto che i Cantoni ricevano retroattivamente, una volta all'anno, l'importo forfettario per i controlli effettuati. Così facendo la procedura di concessione dei sussidi rimane snella e trasparente.

6.4.3 Limitazione nel tempo e riduzione progressiva

L'obbligo di annunciare i posti vacanti è previsto come un compito permanente. Di conseguenza non è opportuno che la legge limiti nel tempo la partecipazione della

Confederazione ai costi cantonali di controllo. L'entità dell'importo forfettario verrà tuttavia verificata periodicamente.

6.5 Delega di competenze legislative

Il progetto prevede la delega al Consiglio federale delle seguenti competenze legislative:

Articolo 2 capoverso 3: il Consiglio federale stabilisce l'entità dell'importo forfettario e le relative condizioni di versamento.

Articolo 3 capoverso 3: Il Consiglio federale può emanare disposizioni esecutive sul tipo e la portata dei controlli, sulla collaborazione e sullo scambio di dati tra le autorità incaricate dei controlli e altre autorità, sulle competenze di accertamento delle autorità preposte ai controlli e sulla collaborazione delle aziende soggette a tale obbligo.

6.6 Protezione dei dati

Le disposizioni proposte dall'articolo 4 creano le basi che permettono alle autorità cantonali di controllo di accedere ai dati del sistema d'informazione centrale sulla migrazione (SIMIC) e del sistema d'informazione del servizio pubblico di collocamento (COLSTA). Questo accesso è necessario per un'attività di controllo efficiente e limita in modo adeguato i diritti della personalità delle persone interessate. Le disposizioni proposte sono sufficienti per soddisfare i requisiti legali in materia di protezione dei dati. Anche le regolamentazioni relative allo scambio dei dati tra le autorità cantonali che il Consiglio federale ha la facoltà di emanare in virtù dell'articolo 3 capoverso 3 lettera b del progetto di legge rispettano i requisiti legali in materia di protezione dei dati.