

24. 6. 2005

**URC - 10 anni
all'insegna di nuove
esperienze e nuove
risposte**

Hermann Engler
Dott. rer. pol.
Schweizergasse 1
5036 Oberentfelden
Tel. 062 723 39 65
hermann.engler@hispeed.ch

Indice

1.	Einleitung und Zusammenfassung.....	3
2.	Vor 10 Jahren: Was wurde geändert, was entstand neu?.....	4
2.1.	Neues Taggeldregime.....	4
2.2.	Mindestangebot an arbeitsmarktlichen Massnahmen.....	5
2.3.	Regionale Arbeitsvermittlungszentren (RAV).....	5
3.	Vorgeschichte der AVIG-Revision 1995.....	6
3.1.	Bis 1990 „Vollbeschäftigungsinsel Schweiz“.....	6
3.2.	1990 – 1995: Untergang der „Vollbeschäftigungsinsel Schweiz“.....	7
3.3.	Problem- und Zeitdruck begünstigen innovative Lösungen.....	8
4.	10 Jahre später – Rückblick auf eine Erfolgsgeschichte	10
5.	Das neue Taggeldregime; genial aber nicht praxistauglich.....	10
6.	Arbeitsmarktliche Massnahmen; vom Bastelclub zur gezielten Besserqualifizierung.....	10
6.1.	Problemlose Erfüllung der Mindestangebote.....	10
6.2.	Finanzierungssystem	11
6.2.1.	Anfänglich zu aufwändig und nicht steuerbar.....	11
6.2.2.	Steuern mit Kostendächern.....	11
6.3.	Flexible Anpassung an Veränderungen auf dem Arbeitsmarkt.....	12
6.4.	Kategorien von Kursangeboten.....	13
6.4.1.	Basiskurse.....	13
6.4.2.	Fachkurse.....	13
6.4.3.	Persönlichkeitsorientierte Kurse.....	13
6.4.4.	Kurse zur Vermittlung von Grundqualifikationen.....	13
6.5.	Lohnen sich arbeitsmarktliche Massnahmen?	14
7.	Regionale Arbeitsvermittlungszentren (RAV) – vom Amateur-Club zur Champions League.....	15
7.1.	Fulminanter Start.....	15
7.2.	Flexible Anpassung an Veränderungen auf dem Arbeitsmarkt.....	15
7.3.	Von der inputorientierten zur wirkungsorientierten Steuerung.....	16
7.3.1.	1997-1999: Inputorientierte Steuerung.....	16
7.3.2.	ab 2000: Wirkungsorientierte Steuerung.....	17
7.3.3.	Wirkungsmessung.....	17
7.3.4.	Wirkungsorientierte „Vereinbarung RAV/LAM/Amtstelle 2000“.....	18
7.3.5.	Bonus / Malus-System – eingeführt und wieder aufgegeben.....	18
7.4.	Einführung kantonaler Kostendächer	19
7.5.	Sparsame Kantone.....	20
7.6.	Zentralstaatliche oder föderalistische Trägerschaft?.....	20
7.6.1.	Zentralisierung bei einer Bundesanstalt.....	20
7.6.2.	Dezentraler, föderalistischer Vollzug durch die Kantone.....	21
7.7.	Zusammenarbeit mit privaten Arbeitsvermittlern.....	22
7.7.1.	beidseitiger Nutzen.....	22
7.7.2.	Partner – nicht Konkurrenten.....	22
7.7.3.	Nicht privatisierbare Kernaufgaben.....	23
7.7.4.	RAV-Aufgaben, die Privaten übertragen werden können.....	23

7.8.	Effizienzsteigerung um 22 Prozent	24
7.8.1.	Einsparungen von einer Million Franken.....	24
7.8.2.	Zunehmender Abstand zwischen den Wirksamsten und den Unwirksamsten.....	24
7.8.3.	Wie lässt sich das Effizienzgefälle reduzieren?.....	24
7.9.	Wie wird ein RAV zu einem „Spitzen-RAV“?.....	25
7.9.1.	Fachliche und menschliche Kompetenzen sind entscheidend.....	25
7.9.2.	Konsequentes Verfolgen einer Eingliederungsstrategie.....	25
7.10.	Weiter auf Erfolgskurs.....	26
7.10.1.	Interinstitutionelle Zusammenarbeit (IIZ).....	26
7.10.2.	Gezielte Aus- und Weiterbildung.....	26
7.10.3.	Ein immer leistungsfähigeres Informationssystem.....	27
8.	Schlussbemerkungen.....	27
Anhang		
•	Zeittafel zur Entwicklung der Arbeitslosenversicherung zwischen 1971 und 2006.....	28
•	Übersicht über die arbeitsmarktlichen Massnahmen (AMM) der schweizerischen Arbeitslosenversicherung.....	34
Tabellen:		
1.	Entwicklung der Arbeitslosenquoten in der Schweiz und ihren Nachbarstaaten seit 1960.....	36
2.	Finanzielle Entwicklung der Arbeitslosenversicherung 1985 – 2005.....	37
3.	Entwicklung der arbeitsmarktlichen Massnahmen (AAM) 1998 – 2005.....	39
4.	Entwicklung der regionalen Arbeitsvermittlungszentren (RAV) 1997 – 2005.....	40

1. Introduzione e riassunto

Grazie al lavoro dei 134 uffici regionali di collocamento (URC) e dei circa 2000 consulenti in essi impiegati, l'assicurazione contro la disoccupazione risparmia ogni anno all'incirca un miliardo di franchi (cfr. 7.8.1). Se gli URC non esistessero, le persone in cerca d'impiego avrebbero maggiori difficoltà a uscire dalla disoccupazione e a trovare lavoro già durante il termine di disdetta. Si può affermare con certezza che gli URC, istituiti 10 anni fa, forniscono un ottimo lavoro; essi hanno conferito una nuova dinamica al servizio pubblico di collocamento e al mercato svizzero del lavoro .

Come si è potuto, 10 anni fa - con l'entrata in vigore della revisione del 23 giugno 1995 della legge federale sull'assicurazione contro la disoccupazione - istituire più di cento URC rinnovando al contempo profondamente il sistema di indennità giornaliera e l'offerta di provvedimenti inerenti al mercato del lavoro (PML)? Come è evoluta la situazione dopo l'introduzione di queste innovazioni? Il presente rapporto intende rispondere a questi due quesiti. Il suo scopo consiste nel fornire un quadro globale della situazione e presentare un bilancio generale in occasione del decimo anniversario degli URC. Gli URC sono tuttavia solo una parte di un insieme più grande: si possono raggiungere risultati ottimali in materia di reintegrazione nel mercato del lavoro soltanto se gli URC e gli organizzatori di provvedimenti inerenti al mercato del lavoro collaborano strettamente tra di loro (cfr. 6.5), formando una "comunità di interessi efficace". Il rapporto contempla pertanto anche i provvedimenti inerenti al mercato del lavoro, la cui revisione totale risale pure a 10 anni fa.

Il cambiamento di strategia attuato con la revisione della LADI del 23 giugno 1995, ossia il passaggio da un sistema passivo di versamento delle indennità giornaliera a un sistema attivo di misure intese a prevenire e a combattere la disoccupazione, intendeva tener conto di un'esigenza di cui si era già discusso intensamente più di vent'anni prima (cfr. 3.1). Tali discussioni hanno portato, nel 1976, all'introduzione nella Costituzione federale di una disposizione che obbligava l'assicurazione contro la disoccupazione a finanziare provvedimenti per prevenire e combattere la disoccupazione. Nel 1984 è entrata in vigore la "Legge federale su l'assicurazione obbligatoria contro la disoccupazione e l'indennità per insolvenza (LADI)", che ha introdotto una vasta gamma di provvedimenti inerenti al mercato del lavoro (all'epoca si parlava di "provvedimenti preventivi"), essenzialmente esistenti ancora oggi. Tuttavia, negli anni '80 non si è fatto molto ricorso a tali provvedimenti: la Svizzera era infatti considerata, con un tasso di disoccupazione inferiore all'uno per cento "un'isola della piena occupazione". Nei primi anni '90, però, la situazione sul mercato del lavoro ha iniziato a deteriorarsi rapidamente (cfr. 3.2). All'inizio il Consiglio federale ha tentato, adottando varie misure individuali, di adeguare le prestazioni dell'assicurazione contro la disoccupazione alla situazione occupazionale in rapido peggioramento. Il Consiglio nazionale ha ritenuto insufficienti tali misure e ha preso in mano la situazione (cfr. 3.3). In seguito al rapido aumento del numero di disoccupati, il Parlamento si è trovato a dover ricercare una rapida soluzione e ha dato infine il via alla revisione della LADI del 23 giugno 1995, sancendo una tappa importante nella storia dell'assicurazione contro la disoccupazione.

I 10 anni che hanno seguito la revisione possono essere suddivisi in due periodi chiaramente distinti. Il primo periodo – fino al 2001 – è stato caratterizzato da un netto calo della disoccupazione (tasso di disoccupazione 1997: 5,2%, 2001: 1,7%) e da un conseguente allentamento della pressione che spingeva ad aumentare costantemente, dopo la fase di avvio, il numero degli URC e l'offerta di provvedimenti inerenti al mercato del lavoro (cfr. 7.2). In tal modo è stato possibile concentrarsi praticamente subito sul loro miglioramento qualitativo. All'inizio del 2000 si è quindi potuto passare, nell'ambito dell'esecuzione della LADI, da una gestione incentrata sulle prestazioni fornite a una incentrata sui risultati (cfr. 7.3) e, all'inizio del 2001, introdurre un limite massimo per i costi degli URC e aumentare

notevolmente il margine di manovra dei Cantoni (cfr. 7.4). Alcuni anni dopo la sua concezione, il sistema degli URC ha conosciuto un nuovo "slancio innovativo".

Il secondo periodo – dal 2001 – è stato caratterizzato da un nuovo aumento del tasso di disoccupazione (2001: 1,7%, 2004: 3,9%). I provvedimenti per la reintegrazione delle persone in cerca d'impiego nel mercato del lavoro, inizialmente ridotti, hanno dovuto essere nuovamente organizzati e adattati alla nuova situazione (cfr. 6.3 e 7.2). Tra il 2001 e il 2004, i costi legati agli URC e ai PML sono aumentati del 78 per cento, praticamente alla stessa intensità con la quale è aumentato il numero di persone in cerca d'impiego (+ 77%), ma a un ritmo nettamente inferiore a quello del numero di disoccupati (+ 121%). Sorprende il fatto che, per quanto riguarda gli URC e i provvedimenti inerenti al mercato del lavoro, i costi sono aumentati soprattutto in quest'ultimo ambito. Tali costi sono saliti dal 2001 al 2004 del 112 per cento mentre quelli legati alla gestione degli URC solo del 40 per cento. Questa differenza è in parte imputabile all'assenza, nel settore dei PML, di un limite massimo dei costi (gli importi limite sono stati introdotti all'inizio del 2006 (cfr. 6.2.2), esistente invece per gli URC. Si può altresì menzionare il fatto che gli URC si basavano all'epoca su una strategia di reintegrazione incentrata sui risultati e delegavano agli organizzatori di provvedimenti inerenti al mercato del lavoro o ad altri servizi i compiti che questi ultimi erano in grado di svolgere meglio (cfr. 7.9.2).

La collaborazione tra URC e organizzatori di PML è un'ottima premessa per incrementare ulteriormente e ottimizzare i risultati ottenuti (cfr. 7.10).

2. Situazione 10 anni fa: cambiamenti, novità

Dieci anni fa, all'inizio del 1996 e del 1997, è entrata in vigore la revisione del 23 giugno 1995 della legge federale sull'assicurazione obbligatoria contro la disoccupazione e l'indennità per insolvenza (LADI). La revisione ha portato a un cambiamento profondo della strategia dell'assicurazione contro la disoccupazione. Fino ad allora l'attività di quest'ultima si limitava essenzialmente all'adozione di "misure passive", ossia al versamento di indennità giornaliera ai disoccupati. Con la revisione del 1995 le priorità dell'assicurazione contro la disoccupazione sono mutate: da allora l'accento è stato posto sulle "misure attive", ossia sull'offerta di provvedimenti intesi a prevenire e a ridurre la disoccupazione. Per attuare quanto prima e in maniera pragmatica questa nuova strategia è stato necessario modificare radicalmente la struttura dell'assicurazione contro la disoccupazione e dei suoi organi esecutivi. Le modifiche principali hanno riguardato l'introduzione di un nuovo sistema di indennità giornaliera (cfr. 2.1), una più ampia offerta di provvedimenti inerenti al mercato del lavoro (cfr. 2.2) e – in particolare – l'istituzione degli uffici regionali di collocamento (cfr. 2.3).

2.1. Nuovo sistema di indennità giornaliera

Da inizio gennaio 1997, il diritto all'"indennità giornaliera" non si determinava più in funzione della durata del periodo di contribuzione precedente bensì in base all'età dell'assicurato. Gli assicurati di 50 anni o di età inferiore che nei due anni precedenti l'inizio della disoccupazione avevano versato contributi per almeno sei mesi avevano diritto al massimo a 150 "indennità giornaliera" (250 indennità per le persone tra i 50 e i 60 anni, 400 per gli assicurati di oltre 60 anni). Oltre a tali "indennità giornaliera" essi potevano percepire altresì delle "indennità giornaliera speciali". Tali indennità erano in genere però versate unicamente per i giorni in cui gli assicurati partecipavano a un provvedimento inerente al mercato del lavoro. Gli assicurati che si impegnavano intensamente a reintegrarsi nel mercato del lavoro cercando attivamente lavoro e partecipando il più frequentemente possibile ai provvedimenti inerenti al mercato del lavoro beneficiavano, incluse le "indennità giornaliera speciali", di un massimo di 520 indennità giornaliera, ovvero potevano, a seconda delle circostanze, percepire ininterrottamente indennità durante l'intero termine quadro di due anni.

Le "indennità giornaliere speciali" sono state concepite quale incentivo per motivare gli assicurati a partecipare il più attivamente possibile ai provvedimenti inerenti al mercato del lavoro. Tale meccanismo di motivazione poteva tuttavia funzionare soltanto in presenza di un'offerta sufficientemente ampia di provvedimenti inerenti al mercato del lavoro. Per indurre i Cantoni a sviluppare la loro offerta di provvedimenti inerenti al mercato del lavoro, nel nuovo sistema di indennità giornaliere è stato introdotto un altro meccanismo d'incentivazione. Gli assicurati che avrebbero voluto partecipare a un provvedimento inerente al mercato del lavoro ma che non potevano farlo a causa dell'offerta troppo limitata avevano altresì diritto, "a titolo di compensazione", al versamento di "indennità giornaliere speciali". Il Cantone che non metteva a disposizione un'offerta sufficiente di provvedimenti doveva versare, quale sanzione, il 20 per cento dei costi legati all'"indennità giornaliera speciale a titolo di compensazione", ossia un contributo di circa 6000 franchi all'anno per posto mancante. Un Cantone era pertanto incentivato, anche per ragioni finanziarie, ad ampliare la sua offerta di provvedimenti inerenti al mercato del lavoro. Questo meccanismo di sanzione inteso a promuovere l'offerta di provvedimenti cessava quando un Cantone raggiungeva la sua quota nell'offerta minima di 25 000 posti annuali a livello svizzero (cfr. 2.2).

2.2. Offerta minima di provvedimenti inerenti al mercato del lavoro

Per ampliare l'offerta di provvedimenti inerenti al mercato del lavoro (10 anni fa si parlava di "provvedimenti preventivi"), all'inizio del 1996 l'assicurazione contro la disoccupazione si è assunta l'intero finanziamento di tali provvedimenti. I Cantoni sono stati obbligati, da inizio 1997, ad approntare e a occupare complessivamente almeno 25 000 posti annuali per provvedimenti inerenti al mercato del lavoro. Tale contingente è stato suddiviso per Cantone in funzione del numero di abitanti e del numero di disoccupati. A ogni Cantone è stato pertanto imposto un numero minimo di posti annuali da mettere a disposizione e da occupare.

L'offerta minima di 25 000 posti annuali era il risultato di un compromesso politico ("compromesso di Soletta", cfr. 3.3). Tale numero era notevolmente inferiore a quello ritenuto necessario dai "padri della revisione della LADI". Con il nuovo articolo 72b capoverso 3 LADI¹ si prevedeva di aumentare successivamente l'offerta minima. Tale aumento non è mai stato attuato.

Conformemente alla Costituzione federale, l'assicurazione contro la disoccupazione può "sostenere" misure volte a prevenire e a combattere la disoccupazione (art. 114 della nuova Cost. del 1999), oppure "promuovere" provvedimenti "con prestazioni finanziarie" (art. 34novies della vecchia Cost. del 1874). Con questa disposizione si esclude che il finanziamento dei provvedimenti inerenti al mercato del lavoro sia assunto interamente dall'assicurazione contro la disoccupazione. Ogni Cantone è stato pertanto costretto, nell'ambito del contingente attribuitogli, a coprire i costi dei provvedimenti inerenti al mercato del lavoro con un contributo di 3000 franchi per posto e per anno – indipendentemente dai costi effettivi sostenuti per i posti già messi a disposizione. Con l'introduzione di questo meccanismo di finanziamento, i Cantoni erano sicuramente coinvolti nel finanziamento dei provvedimenti inerenti al mercato del lavoro ma non valeva loro comunque più la pena di risparmiare nell'offerta di provvedimenti.

2.3. Uffici regionali di collocamento (URC)

¹ Il primo periodo dell'articolo 72b capoverso 3 LADI recitava: "Il Consiglio federale aumenta il numero minimo dei posti che devono essere offerti se i provvedimenti inerenti al mercato del lavoro si dimostrano efficaci a livello cantonale e se l'approntamento di provvedimenti supplementari può essere ragionevolmente chiesto ai Cantoni."

La principale novità introdotta nell'ambito della revisione della LADI è senza dubbio l'obbligo per i Cantoni di istituire e gestire, da inizio 1997, gli uffici regionali di collocamento (URC). I relativi costi di investimento e di gestione sono, sin d'allora, interamente a carico dell'assicurazione contro la disoccupazione. Gli URC si sono assunti i compiti che erano precedentemente esercitati dagli uffici comunali del lavoro, ossia il collocamento, la consulenza alle persone in cerca d'impiego e il controllo delle persone che percepiscono prestazioni dell'assicurazione contro la disoccupazione. La revisione della LADI del 1995 ha comportato per loro ulteriori compiti, quali l'osservanza del mercato del lavoro e degli effetti dei provvedimenti inerenti al mercato del lavoro nonché la notifica ai servizi LPML² delle lacune in relazione all'offerta di provvedimenti inerenti al mercato del lavoro, in modo da poterne porre rimedio. Nel quadro della loro attività di consulenza, gli URC devono concordare, con le persone in cerca d'impiego, i provvedimenti che hanno più probabilità di successo. Oltre alle attività enumerate, essi si occupano di numerosi altri compiti, come ad esempio l'instaurazione di contatti regolari con i datori di lavoro e con altre istituzioni attive sul mercato del lavoro.

L'istituzione degli URC è stata preparata con attenzione. All'inizio degli anni '90 è emerso sempre più chiaramente il fatto che il collocamento e la consulenza ai disoccupati non riuscivano più a rispondere alle sempre maggiori esigenze. Nella maggior parte dei Cantoni questi due compiti spettavano ai Comuni, i quali non disponevano in genere delle risorse necessarie e del personale qualificato per adempiere in modo efficiente e professionale tali attività. Inoltre, soltanto pochi Cantoni erano collegati a COLSTA (Collocamento e Statistica del mercato del lavoro), la banca dati per il collocamento gestita a livello svizzero, sin dal mese di novembre 1989, dall'allora Ufficio federale dell'industria, delle arti e mestieri e del lavoro (UFIAML), la quale permetteva di avere una visione globale delle offerte di lavoro in tutta la Svizzera.

Per migliorare la qualità del collocamento e della consulenza ai disoccupati, l'UFIAML ha ripreso un concetto già elaborato all'inizio degli anni '80, ossia la regionalizzazione dell'attività di collocamento. Nella primavera del 1993 l'UFIAML ha incaricato la società di consulenza aziendale Arthur Andersen di formulare proposte per una riforma del servizio di collocamento in Svizzera. Il rapporto³, presentato nel mese di marzo 1994, proponeva in particolare la creazione di "uffici regionali di collocamento interistituzionali", i quali avrebbero raggruppato sotto lo stesso tetto, oltre ai servizi di consulenza e di collocamento, anche l'orientamento professionale, l'assistenza sociale e altri servizi necessari alle persone in cerca d'impiego. Il rapporto della Arthur-Andersen è diventato la base concettuale degli URC. Prima di introdurre gli URC a livello nazionale, nel 1994 e nel 1995 sono stati realizzati progetti pilota nel Canton Vaud e nel Canton Soletta, i quali si sono rivelati positivi e promettenti⁴. Anche altri Cantoni, ad esempio Berna, hanno raccolto esperienze riguardanti il collocamento regionalizzato, contribuendo in maniera significativa allo sviluppo del concetto degli URC.

3. Revisione della LADI del 1995: antefatti

3.1. Fino al 1990: "Svizzera, isola della piena occupazione"

² L'assicurazione contro la disoccupazione finanzia per ogni Cantone un servizio logistico per l'approntamento di provvedimenti inerenti al mercato del lavoro (servizio LPML). Quest'ultimo stabilisce, in collaborazione con gli URC, il bisogno in provvedimenti inerenti al mercato del lavoro, ne pianifica l'offerta, affida agli organizzatori mandati e valuta le prestazioni di questi ultimi.

³ Serie di pubblicazioni dell'UFIAML, "Reform der öffentlichen Arbeitsvermittlung in der Schweiz", "Beiträge zur Arbeitsmarktpolitik" n. 3, UFIAML, Berna, marzo 1993

⁴ Serie di pubblicazioni dell'UFIAML, "Regionale Arbeitsvermittlungszentren RAV, Pilotphase in den Kantonen Waadt und Solothurn 1995", Beiträge zur Arbeitsmarktpolitik n. 5, UFIAML, Berna, aprile 1996.

Il cambiamento di strategia attuato con la revisione della LADI del 1995, ossia il passaggio da un sistema passivo di versamento delle indennità giornaliere a un sistema attivo di misure intese a prevenire e a combattere la disoccupazione, non era a metà anni '90 una nuova esigenza bensì il rilancio di un obiettivo di cui si era già discusso intensamente più di vent'anni prima. Nella seconda metà degli anni '60, ossia nel periodo del dopoguerra caratterizzato da un'elevata congiuntura, erano stati presentati alle Camere federali vari interventi parlamentari in cui si chiedeva una revisione della legge sull'assicurazione contro la disoccupazione. Quasi nessuno avrebbe creduto, all'epoca, che il livello della disoccupazione sarebbe nuovamente salito. Si temeva tuttavia che il perdurare dell'elevata crescita economica⁵ e il conseguente cambiamento strutturale avrebbero portato a una "disoccupazione tecnica", ossia a un aumento del numero di persone le cui qualifiche professionali non corrispondono più alle crescenti esigenze del mercato del lavoro e che, nonostante l'economia caratterizzata da una penuria di manodopera, perdono il loro impiego ritrovandosi disoccupate. Per questo motivo molti interventi parlamentari chiedevano una revisione della legge federale sull'assicurazione contro la disoccupazione, la quale permettesse di destinare al finanziamento di provvedimenti di riqualificazione e di perfezionamento professionale i fondi dell'assicurazione contro la disoccupazione, all'epoca riservati esclusivamente al versamento delle indennità e per di più in gran parte inutilizzati⁶.

In un rapporto pubblicato nel 1971, l'UFIAML si è pronunciato in merito a tali interventi proponendo una nuova concezione dell'assicurazione contro la disoccupazione intesa a modificare l'obiettivo principale dell'assicurazione contro la disoccupazione, ossia passare dal versamento di indennità giornaliere all'adozione di misure preventive. Il rapporto è stato oggetto di discussioni controverse e di dibattiti parlamentari, i quali hanno portato, nel 1976, all'elaborazione e all'accettazione da parte del popolo e dei Cantoni di un nuovo articolo costituzionale che imponeva al legislatore l'introduzione a livello svizzero di un'assicurazione obbligatoria, finanziata mediante un'aliquota sul salario. Con una disposizione molto generale e aperta, l'assicurazione contro la disoccupazione è stata incaricata di promuovere, con prestazioni finanziarie, provvedimenti intesi a prevenire e a combattere la disoccupazione.

Può sorprendere il fatto che modifiche di legge così profonde e controverse siano state accettate in votazione popolare, ma occorre considerare che, a metà anni '70, si è verificato a livello mondiale un rallentamento della crescita economica e un calo dell'occupazione. Tra il 1974 e il 1976 sono stati soppressi in Svizzera all'incirca 300 000 posti di lavoro, ossia il 10 per cento circa degli effettivi esistenti. Avendo previsto un forte incremento della disoccupazione, il 1° aprile 1977 il Consiglio federale ha introdotto, mediante decreto federale urgente, l'obbligo assicurativo e il finanziamento in forma di aliquota sul salario. Contro ogni aspettativa e diversamente da quanto avvenuto in altri Stati industrializzati, il numero di disoccupati in Svizzera non è salito ma ha cominciato a scendere lentamente, passando da un picco di 20'703 persone (tasso di disoccupazione: 0,7%) a un livello minimo di 5 899 nel 1981 (0,2%). Si era pertanto allentata la pressione che spingeva ad attuare a livello legislativo il cambiamento di strategia sancito nella Costituzione. Il 25 giugno 1982, sei anni dopo l'adozione dell'articolo costituzionale, le Camere federali hanno approvato la nuova "Legge federale su l'assicurazione obbligatoria contro la disoccupazione e l'indennità per insolvenza" (LADI), la quale è entrata in vigore un anno e mezzo più tardi, ossia il 1° gennaio 1984.

La nuova legge ha permesso all'assicurazione contro la disoccupazione di cofinanziare numerosi provvedimenti di prevenzione. Tuttavia, nel corso dei primi anni si è fatto scarso ricorso a tale possibilità. Dato che l'assicurazione contro la disoccupazione versava soltanto contributi parziali, nella maggior parte dei casi nettamente inferiori al 50 per cento, i Cantoni,

⁵ Negli anni dal 1949 allo 1974 il tasso di disoccupazione in Svizzera ammontava in media allo 0,1 per cento e il tasso di crescita del prodotto nazionale lordo reale al 4,3 per cento. Nel 2005 il tasso medio di disoccupazione in Svizzera era pari al 3,8 per cento mentre il prodotto nazionale lordo reale è salito dell'1,9 per cento.

⁶ Dieter Freiburghaus, "Präventivmassnahmen gegen die Arbeitslosigkeit in der Schweiz", Beran, 1987, pagg. 20 segg

i Comuni e altre istituzioni dovevano continuare ad assumersi l'onere del finanziamento e hanno pertanto mostrato un certo riserbo. Inoltre, all'epoca il livello di disoccupazione era estremamente basso, per cui non vi era alcuna pressione che spingeva a organizzare provvedimenti inerenti al mercato del lavoro.

Nel corso degli anni '80 il tasso di disoccupazione in Svizzera era in media dello 0,7 per cento, ma non ha mai superato l'1,1 per cento! Con un tasso di disoccupazione così basso si parlerebbe oggi di piena occupazione e nessuno penserebbe a richiedere provvedimenti preventivi. Negli anni '80, tuttavia, la disoccupazione era un argomento di discussione centrale presso i mass media, le Camere e i forum di discussione. Considerata la disoccupazione elevata e in costante crescita negli Stati limitrofi, si temeva che la situazione di piena occupazione che caratterizzava la Svizzera sarebbe presto finita. Inoltre, il ricordo del periodo di alta congiuntura che aveva caratterizzato il dopoguerra era ancora vivo e un tasso di disoccupazione dell'uno per cento (circa 30 000 disoccupati in Svizzera) era ritenuto dalla popolazione e dai politici troppo elevato. Nella vecchia ordinanza sull'assicurazione contro la disoccupazione (art. 96 cpv. 1 OAD), un tasso di disoccupazione dell'uno per cento era già considerato "elevato".

3.2. 1990 – 1995: scomparsa dell'"isola della piena occupazione"

Nel mese di giugno 1990 il numero di disoccupati in Svizzera ha raggiunto, con 15 660 persone (tasso di disoccupazione: 0,4%), il suo livello più basso. In seguito, il tasso di disoccupazione ha subito una rapida impennata. Nel 1991 le persone disoccupate erano in media 39 222 (1,1%), nel 1992 erano già salite a 92 308 (2,5%), nel 1993 avevano raggiunto addirittura i 163 135 (4,5%) e nel 1994 i 171 038 (4,7%). Tali cifre erano nettamente superiori ai livelli record raggiunti nel periodo del dopoguerra. Una simile tendenza al rialzo si registrava già da vari anni negli Stati limitrofi della Svizzera. Nel momento in cui tali Paesi stavano raggiungendo una certa stabilità, la Svizzera è stata colpita da un'ondata di disoccupazione. Nel confronto internazionale, la situazione della Svizzera era ancora relativamente positiva, ma il nostro Paese non poteva più essere considerato "un'isola della piena occupazione" circondata da Paesi sommersi dalla disoccupazione.

A questo punto i provvedimenti di prevenzione dell'assicurazione contro la disoccupazione introdotti nel 1984 hanno dovuto affrontare la loro prima prova decisiva. È subito emerso chiaramente che tali provvedimenti non erano adeguati alla nuova situazione e che le strutture esecutive dell'assicurazione contro la disoccupazione non erano in grado di rispondere alla crescente pressione. Il Consiglio federale e l'UFIAML hanno tentato di gestire la situazione ricorrendo a varie misure, di varia entità. Queste ultime erano tuttavia ampiamente insufficienti per far fronte al numero di disoccupati in rapido aumento. Negli interventi parlamentari presentati alle Camere federali si chiedevano misure più drastiche e profonde riforme.

Particolarmente preoccupante era il forte aumento dei disoccupati di lunga durata o dei casi di esaurimento del diritto all'indennità⁷. Risultava pertanto necessario adeguare alla nuova situazione il numero massimo di 250 indennità giornaliere, in vigore dal 1984. Il 1° aprile 1993, con un decreto federale urgente, il Consiglio federale ha pertanto aumentato il numero massimo di indennità giornaliere da 250 a 400. Ha inoltre deciso di ridurre dall'80 al 70 per cento l'aliquota d'indennità per gli assicurati senza obblighi di mantenimento nei confronti di figli onde compensare in parte le conseguenti spese supplementari. Il referendum presentato contro la riduzione dell'aliquota d'indennità decisa nel decreto federale urgente è stato respinto nella votazione popolare del 26 settembre 1993.

⁷ La durata media di riscossione dell'indennità di disoccupazione era, nel 1990, di 54 giorni, nel 1993 di 104 giorni. Cfr. Statistica svizzera delle assicurazioni sociali 2005, pag. 220.

3.3. Situazione difficile e urgente, una base per soluzioni innovative

Il decreto federale urgente era in vigore fino al 31 dicembre 1995. A fine novembre 1993 il Consiglio federale ha sottoposto alle Camere federali un progetto di revisione della LADI, con cui intendeva inserire nella legislazione ordinaria i miglioramenti in materia di prestazioni adottati a titolo urgente. In tale ambito ha sottolineato l'intenzione di intraprendere riforme radicali con una successiva revisione della legge. All'epoca non si parlava ancora di uffici regionali di collocamento, offerta minima di provvedimenti inerenti al mercato del lavoro o nuovo sistema di indennità giornaliera – tre concetti che, qualche tempo dopo, sarebbero stati al centro della revisione della LADI. Nemmeno il progetto adottato all'unanimità in prima istanza dal Consiglio degli Stati il 14 marzo 1994 ne faceva menzione.

In considerazione del tasso di disoccupazione di mese in mese sempre più elevato, molte persone ritenevano queste misure poco incisive e innovative. Non si voleva aspettare fino alla prossima revisione per introdurre riforme profonde. Il 31 maggio 1994 il Consiglio degli Stati ha trasmesso la mozione Fasel del 17 giugno 1993, già approvata dal Consiglio nazionale il 27 settembre 1993. La mozione incaricava il Consiglio federale di migliorare, nell'ambito della revisione della LADI in corso, anche la consulenza ai disoccupati. La strategia del Consiglio federale di trasporre dapprima il decreto federale urgente nella legislazione e di avviare soltanto in un secondo tempo riforme drastiche non era pertanto più adeguata.

A questo momento la questione è stata presa in mano dal Consiglio nazionale e dalla sua Commissione dell'economia e dei tributi (CET). Quest'ultima, presieduta dal consigliere nazionale sangallese Eugen David (oggi consigliere agli Stati), ha messo rapidamente in moto la macchina delle riforme. Nel mese di agosto 1994 ha organizzato a Lucerna una seduta speciale con i rappresentanti delle parti sociali. È emerso subito chiaramente, nonostante le opposizioni di alcuni partiti e le divergenze ideologiche, che l'assicurazione contro la disoccupazione necessitasse di un profondo "cambiamento di sistema" e che la revisione della LADI dovesse essere incentrata sull'adozione di misure per migliorare la reintegrazione dei disoccupati nel mercato del lavoro. Dopo aver rielaborato radicalmente il progetto del Consiglio federale, il 5 ottobre 1994 il Consiglio nazionale ha approvato un progetto che contemplava gli elementi principali del "cambiamento di sistema", ossia un nuovo sistema di indennità giornaliera nonché l'obbligo per i Cantoni di istituire e di gestire degli uffici regionali di collocamento (URC) e di approntare un'offerta minima di provvedimenti inerenti al mercato del lavoro.

Il progetto, licenziato dal Consiglio nazionale in prima lettura, prevedeva l'obbligo per i Cantoni di offrire a tutti i disoccupati che non potevano essere collocati rapidamente un provvedimento di occupazione o un corso. Considerato il tasso di disoccupazione esistente all'epoca, i Cantoni avrebbero dovuto aumentare entro due anni il numero di posti nell'ambito di un provvedimento inerente al mercato del lavoro da circa 10'000⁸ a 80'000-100'000, ciò che avrebbe comportato costi annuali pari a circa 2,0 miliardi di franchi⁹. Secondo i Cantoni, un ampliamento così notevole e repentino dell'offerta era irrealizzabile; essi non erano convinti che in tal modo si potessero raggiungere risultati migliori in materia di reintegrazione rispetto a quelli conseguiti proponendo un'offerta quantitativamente più limitata ma qualitativamente migliore.

⁸ Secondo Annegret Mathari ("Arbeitsmarkt im Umbruch; professioneller, effizienter, erfolgreicher", AAM-Agenda Nr. 1, 1999), l'offerta di provvedimenti inerenti al mercato del lavoro in Svizzera ammontava nel 1995 a circa 10 000 posti all'anno.

⁹ Supponendo che un giorno di partecipazione a un provvedimento inerente al mercato del lavoro costi 100 franchi, il costo di un posto occupato tutto l'anno ammonta a 22'000 franchi (fr. 100 x 220). Con 80 000 posti occupati tutto l'anno ne risulta una spesa complessiva di circa 1,8 miliardi di franchi.

Il Consiglio degli Stati ha preso in considerazione queste osservazioni in seconda lettura, respingendo le decisioni del Consiglio nazionale e iniziando a elaborare proposte alternative. Considerate le notevoli e fondamentali divergenze tra il Consiglio nazionale e il Consiglio degli Stati, la revisione della LADI rischiava di fallire. Visto l'elevato e crescente livello della disoccupazione bisognava assolutamente evitare una simile situazione. In caso di fallimento, infatti, il numero massimo di indennità giornaliere sarebbe stato nuovamente ridotto, alla scadenza del decreto federale urgente a inizio gennaio 1996, da 400 a 250 unità. Nessuno poteva o voleva, in vista delle elezioni federali dell'autunno 1995, rischiare un fallimento. Con la collaborazione delle parti sociali e dei Cantoni, le Camere federali hanno infine trovato, al termine di una maratona politica, un terreno d'intesa. In occasione di una seduta a Soletta hanno concluso la procedura di eliminazione delle divergenze adottando il cosiddetto "compromesso di Soletta". L'offerta minima di provvedimenti inerenti al mercato del lavoro da parte dei Cantoni è stata fissata a 25 000 posti. I partecipanti si sono tra l'altro accordati sul finanziamento integrale degli URC da parte dell'assicurazione contro la disoccupazione. Si è inoltre deciso di addossare all'assicurazione contro la disoccupazione anche i costi dei provvedimenti inerenti al mercato del lavoro – eccettuati 3 000 franchi per posto e per anno (cfr. 2.2). Il 23 giugno 1995 – immediatamente prima della fine della legislatura in corso, entrambe le Camere federali hanno approvato il "compromesso di Soletta" e la revisione della LADI. Le modifiche sono entrate in vigore a inizio 1996 (istituzione degli URC) e a inizio 1997 (creazione dei servizi LPML), allo scadere del termine di referendum, trascorso inutilizzato.

È sorprendente il fatto che in un clima politico caratterizzato dalla cautela e dal risparmio sia stato possibile realizzare un progetto così innovativo e importante come la revisione della LADI del 23 giugno 1995. In una democrazia è difficile intraprendere riforme radicali, ma in determinate circostanze e in particolare in situazioni difficili e urgenti, tali riforme possono avere successo. Considerato il forte aumento della disoccupazione ed essendo prossima la scadenza del decreto federale urgente e la fine della legislatura in corso, le Camere federali, le loro commissioni e il governo hanno dovuto trovare soluzioni urgenti ed efficaci. Bisognava agire e decidere rapidamente. Agli scettici e ai potenziali oppositori è mancato semplicemente il tempo per studiare nuove proposte e richieste, elaborare controproposte e organizzare una solida opposizione. La revisione non sarebbe tuttavia stata attuata senza l'intervento di politici, rappresentanti delle parti sociali e personale amministrativo che, con il loro coraggio e la loro determinazione, hanno saputo approfittare del momento opportuno. Senza il loro impegno la revisione della LADI del 1995 non sarebbe andata in porto.

4. Dieci anni dopo: retrospettiva di un successo

La nuova politica del mercato del lavoro introdotta all'inizio del 1996 e del 1997 (cfr. punto 2) si è senza dubbio rivelata valida e ha portato notevoli miglioramenti, permettendo in particolare di risparmiare un miliardo di franchi all'anno circa in indennità giornaliere (cfr. 7.8.1.). Si tratta, senza dubbio, di un successo. Ciò vale soprattutto per l'elemento centrale della nuova strategia, ossia gli uffici regionali di collocamento (URC), di cui si parlerà in maniera più approfondita al capitolo 7. Anche lo sviluppo dei provvedimenti inerenti al mercato del lavoro può essere considerato positivo (cfr. capitolo 6 per maggiori informazioni). Il nuovo sistema di indennità giornaliere e i relativi meccanismi d'incentivazione perfezionati non si sono mai rivelati efficaci e sono stati quindi abbandonati (cfr. punto 5 per maggiori informazioni).

5. Nuovo sistema di indennità: ingegnoso ma non attuabile

La revisione della LADI del 1995 è stata caratterizzata dalla convinzione euforica secondo cui i provvedimenti inerenti al mercato del lavoro avrebbero dato risultati positivi, da cui il motto "più ce n'è, meglio è". Il nuovo sistema di indennità giornaliere (cfr. 2.1.) è stato pertanto completato da due meccanismi di incentivazione. Il primo intendeva motivare gli assicurati a partecipare quanto più intensamente possibile a provvedimenti inerenti al

mercato del lavoro versando loro "indennità giornalieri speciali". Il secondo prevedeva sanzioni per i Cantoni che mettevano a disposizione un numero insufficiente di posti nell'ambito di provvedimenti inerenti al mercato del lavoro.

L'idea di combinare le indennità giornalieri con meccanismi d'incentivazione intesi a promuovere la reintegrazione dei disoccupati era ingegnosa e innovativa. Tuttavia, tale idea poteva funzionare soltanto se l'offerta di PML fosse stata ampliata passando a 80-100 000 posti. A causa del "compromesso di Soletta" (cfr. 3.3.), in seguito al quale l'offerta minima di provvedimenti inerenti al mercato del lavoro da parte dei Cantoni è stata fissata a 25 000 posti, tale condizione non è mai stata adempiuta. Pertanto, la maggior parte delle "indennità giornalieri speciali" hanno dovuto essere versate a titolo di "compensazione", ossia per tutti i giorni in cui non era disponibile alcun provvedimento inerente al mercato del lavoro. Per gli assicurati non esisteva alcuna distinzione tra "indennità giornalieri" (art. 27 LADI), "indennità giornalieri speciali" (art. 59b LADI) e "indennità giornalieri speciali a titolo di compensazione" (art. 72a cpv. 3 LADI). Essi sapevano di aver diritto, partecipando o meno a provvedimenti inerenti al mercato del lavoro, a un numero massimo di 520 indennità giornalieri, ossia potevano percepire se necessario indennità giornalieri durante l'intero periodo quadro di due anni. Con l'entrata in vigore, il 1° luglio 2003, della revisione della LADI del 22 marzo 2002, la differenza tra le varie indennità è stata soppressa.

6. Provvedimenti inerenti al mercato del lavoro; dai primi passi all'obiettivo del miglioramento mirato delle qualifiche

6.1. Raggiungimento dell'offerta minima: nessuna difficoltà

In seguito al forte aumento della disoccupazione, la maggior parte dei Cantoni aveva ampliato notevolmente l'offerta di provvedimenti inerenti al mercato del lavoro già prima dell'entrata in vigore della revisione della LADI del 1995. L'offerta minima di 25 000 posti annuali, prevista dalla legge a partire dal 1997, era stata pertanto raggiunta in tutta la Svizzera senza problemi, in alcuni casi era stata addirittura nettamente superata¹⁰. Per alcuni Cantoni, tuttavia, il rispetto dei contingenti parziali non era facile. Tale difficoltà era imputabile in parte alla chiave di ripartizione dei contingenti a livello nazionale. Dato che il contingente parziale determinava anche l'importo del contributo che i Cantoni dovevano versare all'assicurazione contro la disoccupazione (3 000 franchi per posto annuale, cfr. 2.2.), la chiave di ripartizione prendeva in considerazione, oltre al numero di disoccupati, anche il numero di abitanti. In tal modo si voleva sgravare finanziariamente i Cantoni che registravano un livello di disoccupazione superiore alla media. In seguito a questa perequazione finanziaria orizzontale, i Cantoni con un tasso di disoccupazione inferiore alla media rispetto al numero di disoccupati dovevano paradossalmente mettere a disposizione un numero maggiore di posti per provvedimenti inerenti al mercato del lavoro che non i Cantoni con una disoccupazione superiore alla media¹¹. Questo problema riguardava soprattutto i Cantoni della Svizzera tedesca privi di grandi agglomerati che, a causa del tasso di disoccupazione tradizionalmente basso, avevano meno esperienza con i provvedimenti inerenti al mercato del lavoro. Anche questi Cantoni sono comunque riusciti a rispettare i loro contingenti parziali. I meccanismi di sanzione (cfr. 2.2.) introdotti con la revisione della LADI del 1995 non hanno mai dovuto essere applicati. L'offerta minima di PML prevista dalla legge, pari a 25000 posti annuali a livello svizzero, è rimasta in vigore fino alla fine del 1999. Nel 2000 è stata ridotta a 15 000 posti e, all'inizio del 2001 – con la "revisione tecnica della LADI" – è stata completamente abbandonata.

¹⁰ Secondo Annegret Mathari ("Arbeitsmarkt im Umbruch; professioneller, effizienter, erfolgreicher", AAM-Agenda Nr. 1, 1999), l'offerta di provvedimenti inerenti al mercato del lavoro in Svizzera ammontava nel 1995 a circa 10000 posti all'anno, nel 1996 a circa 20600 e nel 1997 a circa 31500.

¹¹ Nel 1997 i Cantoni con un tasso di disoccupazione inferiore al 3 per cento (AI, OW, UR, AR, NW, SZ, GR, BL, ZG) dovevano mettere a disposizione almeno un posto all'anno per 6,3 disoccupati. Per i Cantoni con un tasso di disoccupazione superiore al 6 per cento (TI, GE, VD, VS, JU, NE) era sufficiente un posto all'anno per 7,8 disoccupati.

6.2. Sistema di finanziamento

6.2.1. Inizialmente troppo oneroso e difficilmente controllabile

In seguito alla revisione della LADI del 1995, dal 1° gennaio 1996 l'assicurazione contro la disoccupazione si è assunta interamente il finanziamento dei provvedimenti inerenti al mercato del lavoro (cfr. 2.2.). A tal fine, i servizi LPML cantonali dovevano preparare per l'anno successivo un programma sul tipo e sulla portata dei provvedimenti previsti e un bilancio preventivo. Dovevano in seguito sottoporre la loro proposta al Segretariato di Stato dell'economia (SECO), all'epoca l'UFIAML. Il programma e il preventivo dovevano essere approvati dal SECO e, infine, dalla commissione di sorveglianza dell'assicurazione contro la disoccupazione. Tale procedura risultava lunga, dispendiosa e complessa, in particolare a causa delle numerose decisioni che dovevano essere prese a livello federale. Il 1° luglio 2003 – con l'entrata in vigore della revisione LADI del 22 marzo 2002 – il sistema di finanziamento è stato pertanto migliorato in alcuni punti. I Cantoni sono stati abilitati ad autorizzare, senza il consenso del SECO, progetti con un costo inferiore a 5 milioni di franchi. Il controllo delle fatture per tali progetti spettava pertanto unicamente ai Cantoni, i quali potevano pagare gli organizzatori e addebitarne i versamenti all'assicurazione contro la disoccupazione senza il consenso del SECO. Queste modifiche hanno permesso di semplificare la procedura. Tuttavia, la lacuna forse più grave del sistema di finanziamento, ossia l'impossibilità di controllare il settore dei provvedimenti inerenti al mercato del lavoro – non è stata risolta.

6.2.2. Controlli grazie ai limiti di costo

Dato che i Cantoni decidono il tipo e la portata dell'offerta di provvedimenti inerenti al mercato del lavoro, il SECO può controllare l'evoluzione dei costi relativi a tali provvedimenti soltanto fissando dei limiti massimi, ossia accordando a ogni Cantone un importo limite per i costi complessivi legati ai provvedimenti da loro decisi. Al termine di un progetto pilota¹² di due anni condotto in quattro Cantoni (LU, BL, FR, VD), il 1° gennaio 2006 è stato introdotto a livello svizzero un sistema di finanziamento che prevede un tetto massimo per i costi dei Cantoni. L'importo massimo imposto a ogni Cantone si calcola moltiplicando per 3 500 franchi il numero medio di persone in cerca d'impiego iscritte nel Cantone. Grazie all'introduzione del limite massimo, che obbliga a prendere in considerazione l'aspetto finanziario al momento di emanare una decisione, i Cantoni beneficiano d'ora in poi di una libertà decisionale notevolmente più grande. Fintantoché rispettano l'importo limite, essi sono liberi ad esempio di concordare con gli organizzatori un bilancio globale indipendente dal numero di partecipanti o di versare un importo forfetario in funzione dei risultati ottenuti.

6.3. Adeguamento del numero di PML ai cambiamenti sul mercato del lavoro

Tabella 1

Andamento del numero di disoccupati e di persone in cerca d'impiego nonché del numero di posti per provvedimenti inerenti al mercato del lavoro, 1998 - 2005

	1998	2001	2004	2005
		Riduzione rispetto al 1998	Incremento rispetto al 2001	

¹² [Rieder, Bieri, Bodenmüller](#). "Evaluation des Pilotversuchs Neues Finanzierungsmodell Arbeitsmarktmassnahmen", rapporto dell'Ufficio Interface e Planval, Lucerna e Briga 2004.

a. Disoccupati - Tasso di disoccupaz.	139'660 3,9 %	67'197 1,7 %	- 52 %	153'091 3,9 % ¹³	+128 %	148'537 3,8 %
b. Persone in cerca d'impiego ¹⁴	217'518	125'133	- 42 %	220'912	+ 76 %	217'154
c. Posti in provvedimenti inerenti al merc. del lavoro (PML) ¹⁵	31'045	14'224	- 54 %	26'916	+ 89 %	26'351
d. Costi totali dei PML in milioni di franchi	675*	323	- 52 %	684	+ 112 %	??
e. Costi in % delle indennità versate	14,8 %	15,6 %		13,6 %		??
f. Disoccupati per posto	4,5	4,7		5,7		5,6
g. Persone in cerca d'impiego per posto	7,0	8,8		8,2		8,2
Fonte: SECO * I costi complessivi dei PML per il 1998 (fr. 618,3 mio.) si basano soltanto su 11 mesi. I costi pubblicati sono pertanto stati moltiplicati per 12/11.						

Nel 1997 la disoccupazione ha raggiunto, con una media di 188 304 persone e un tasso pari al 5,2 per cento, un nuovo picco. Negli anni successivi vi è stato un costante calo e nel 2001 il numero di disoccupati ha raggiunto un livello minimo per poi nuovamente aumentare e registrare, nel 2004, un nuovo valore massimo. Infine, è iniziata una lenta tendenza al ribasso. Come mostrato nella tabella 1, il numero di posti occupati nell'ambito di provvedimenti inerenti al mercato del lavoro è stato adeguato al variare del numero di disoccupati e di persone in cerca d'impiego.

Durante l'intero periodo preso in considerazione (1998-2005), l'intensità con cui i disoccupati e le persone in cerca d'impiego hanno partecipato a provvedimenti inerenti al mercato del lavoro è calata (cfr. tabella 1, righe f e g). Il calo è stato più intenso nel periodo precedente al 2001: ciò potrebbe essere spiegato dal fatto che, durante tale periodo, le possibilità di trovare un'occupazione a titolo di guadagno intermedio sono aumentate, a scapito dei provvedimenti inerenti al mercato del lavoro, i quali hanno dovuto essere ridotti. Sarebbe interessante sapere se l'intensità di partecipazione ai PML è ulteriormente diminuita nel periodo dal 2001 al 2005.

6.4. Offerta di corsi: categorie

I corsi proposti da quasi tutti i Cantoni possono essere ripartiti nelle seguenti categorie:

6.4.1. Corsi di base

I corsi di base sono proposti all'inizio della disoccupazione. Essi informano sulle principali disposizioni della legge sull'assicurazione contro la disoccupazione e sui provvedimenti inerenti al mercato del lavoro. Forniscono inoltre informazioni e consigli essenziali per presentare una candidatura. In genere tutte le persone in cerca d'impiego devono partecipare a un corso di base nella misura in cui non hanno già partecipato a un corso simile durante il periodo di disdetta o all'inizio di un periodo di disoccupazione precedente.

¹³ I tassi di disoccupazione per il 2001 e il 2004 sono calcolati sulla base di 3 946 988 persone attive (censimento della popolazione 2000); quelli per il 1997 e il 1998 si basano su 3 621 716 persone attive (censimento 1990).

¹⁴ Il numero di persone in cerca d'impiego include, oltre ai disoccupati, anche le persone che partecipano a un provvedimento inerente al mercato del lavoro o che conseguono un guadagno intermedio, le quali non sono considerate, statisticamente, "disoccupate". In caso di miglioramento della situazione occupazionale (1998-2001) aumenta il numero di persone in cerca d'impiego che trova un posto di lavoro a titolo di guadagno intermedio. In tal caso non sono più considerate disoccupate ma persone in cerca d'impiego; il numero di disoccupati diminuisce quindi più rapidamente di quello delle persone in cerca d'impiego. Nel periodo in cui la situazione occupazionale si deteriora velocemente (2001-2004), aumenta il numero di persone che perdono il loro impiego a titolo di guadagno intermedio e che si ritrovano quindi nuovamente "disoccupate". Il numero di disoccupati aumenta pertanto più rapidamente di quello delle persone in cerca d'impiego.

¹⁵ Un posto corrisponde a 220 giorni di partecipazione.

Per poter tener conto dei bisogni specifici e delle possibilità di singoli gruppi di persone (ad es. persone di lingua straniera, persone di una certa età, giovani, quadri), si è rivelato opportuno organizzare i corsi di base suddividendoli per gruppi di destinatari.

6.4.2. Corsi specializzati

In molti casi la disoccupazione è imputabile all'assenza di qualifiche professionali, a conoscenze scarse o superate oppure alla mancata padronanza di determinate tecniche e metodi di lavoro. I corsi specializzati si prefiggono di ovviare a tali lacune o perlomeno di ridurle. Nella maggior parte dei casi, si tratta di conoscenze linguistiche e informatiche.

6.4.3. Corsi di sviluppo della personalità

I corsi di sviluppo della personalità affrontano i problemi che possono penalizzare le persone in cerca d'impiego nella ricerca di un impiego nonostante la loro formazione ed esperienza professionale. Vengono trattate in particolare le seguenti questioni: conseguenze negative della disoccupazione sul benessere fisico e mentale; incapacità di valutare obiettivamente la propria situazione e le proprie opportunità sul mercato del lavoro ed eventualmente di prendere in considerazione un riorientamento come ad esempio una riqualificazione; mancanza di qualifiche chiave (ad es. capacità di comunicazione, lavoro di gruppo, comportamento nei confronti della clientela e dei superiori). I corsi di sviluppo della personalità aiutano i partecipanti soprattutto se sono suddivisi per gruppi di destinatari omogenei.

6.4.4. Corsi per l'acquisizione di qualifiche base

La nozione di qualifiche base comprende le conoscenze elementari, ad esempio le conoscenze della lingua praticata nel Cantone, dell'aritmetica, la lettura di cartine, le conoscenze civiche, giuridiche e le conoscenze in altri ambiti, di cui beneficiano normalmente tutte le persone che hanno frequentato la scuola in Svizzera. Tali conoscenze non sono tuttavia scontate per molti cittadini stranieri provenienti da ambienti culturali diversi, i quali hanno spesso più difficoltà a trovare lavoro a causa di tali lacune. Dato che molte di queste persone non sono abituate a seguire una formazione, le lacune non possono essere compensate ricorrendo semplicemente a metodi scolastici. Le conoscenze mancanti sono fornite in genere nell'ambito di provvedimenti di occupazione. Questi ultimi permettono ai partecipanti di applicare e di esercitare rapidamente le qualifiche base appena acquisite o approfondite. I programmi di occupazione rivolti a gruppi mirati di destinatari sono particolarmente adeguati a tal fine.

I corsi di sviluppo della personalità e le formazioni intese a fornire le qualifiche base vengono spesso combinati e completati con provvedimenti di occupazione. La delimitazione tra provvedimenti di occupazione e provvedimenti di formazione si è assottigliata.

6.5. Opportunità dei provvedimenti inerenti al mercato del lavoro

I provvedimenti inerenti al mercato del lavoro costano ogni anno all'assicurazione contro la disoccupazione circa 500 milioni di franchi, il che corrisponde al 14 per cento del totale delle indennità giornaliere versate. I costi dei provvedimenti inerenti al mercato del lavoro sono più elevati del 40 per cento rispetto a quelli determinati dalla gestione degli URC e dei servizi LPML¹⁶. Considerati gli elevati costi, ci si chiede se i provvedimenti inerenti al mercato del lavoro siano opportuni e se i vantaggi conseguiti giustificano le elevate spese. Già nel 1996 il Consiglio federale ha deciso di far valutare periodicamente e in maniera scientifica i principali provvedimenti inerenti al mercato del lavoro.

¹⁶ Valori medi per il periodo 1999 - 2004.

Le prime valutazioni sono state condotte tra il 1998 e il 2000. I risultati¹⁷ si sono rivelati contraddittori. A seconda del gruppo incaricato della valutazione e dei metodi utilizzati, i provvedimenti presi in considerazione hanno fornito al contempo risultati positivi e negativi. Complessivamente, i risultati conseguiti hanno gettato una luce piuttosto sfavorevole sui provvedimenti inerenti al mercato del lavoro.

Il fatto che siano stati conseguiti risultati contraddittori è riconducibile a problemi metodologici difficilmente risolvibili e non ad eventuali errori commessi dagli autori della valutazione. Nemmeno all'estero si sono mai potuti realizzare studi di valutazione con risultati chiari e incontestabili¹⁸.

L'utilità dei PML nel primo periodo di valutazione non ha potuto essere stimata correttamente in maniera sistematica per i seguenti due motivi:

- nel rapporto costi/benefici sono stati presi in considerazione tutti i costi. Per quanto riguarda i benefici e quindi l'utilità, tuttavia, si è potuto tener conto soltanto delle persone in cerca d'impiego che sono state collocate nel primo anno dopo aver terminato un provvedimento inerente al mercato del lavoro.
- Per poter valutare l'utilità di un provvedimento, bisogna riferirsi a un gruppo di confronto. Quest'ultimo deve essere composto da persone che si distinguono dai partecipanti ai provvedimenti soltanto per il fatto di non partecipare ai provvedimenti. Considerata la facilità nel rilevare statisticamente determinati criteri (ad es. età, sesso) è relativamente semplice delineare un gruppo di confronto. Tuttavia, le possibilità di reintegrazione nel mercato del lavoro di un individuo dipendono in modo determinante anche dalle caratteristiche non misurabili (ad. es. spirito d'iniziativa, motivazione), che non possono in genere essere prese in considerazione nella costituzione di gruppi di confronto. Bisogna quindi partire dal presupposto che gli URC accordano PML soprattutto alle persone che presentano caratteristiche negative superiori alla media. In base a tale considerazione, si capiscono meglio le ragioni per cui gli studi di valutazione sottovalutano sistematicamente l'utilità dei provvedimenti inerenti al mercato del lavoro.

A fine autunno 2006 dovrebbero essere pubblicati i risultati di una seconda serie di valutazioni.

Nonostante le molteplici riserve e incertezze, gli studi di valutazione realizzati finora permettono di trarre la seguente conclusione: non esistono provvedimenti inerenti al mercato del lavoro che sono in generale "utili" o "inutili". Per valutare l'utilità di un PML occorre innanzitutto verificare se risponde o meno a un bisogno del mercato del lavoro e/o delle persone in cerca d'impiego. Determinante è anche il fatto che vi partecipino le persone giuste. L'utilità di un provvedimento inerente al mercato del lavoro dipende pertanto in modo considerevole dalla qualità del lavoro dei servizi LPML e degli URC. Se un servizio LPML acquista o organizza provvedimenti inadeguati che non rispondono ad alcun bisogno e se i consulenti URC assegnano alle persone provvedimenti inadeguati, il provvedimento comporterà più costi che benefici, anche se è organizzato da esperti qualificati e motivati.

¹⁷ Monica Curti e Boris Zürcher, "Die gesamtschweizerische Evaluation der aktiven Arbeitsmarktpolitik" nella rivista "Die Volkswirtschaft, Magazin für Wirtschaftspolitik" 4-2000 / Raphael Lalive d'Épinay e Josef Zweimüller, "Evaluationsprogramm Arbeitsmarktpolitik: Arbeitsmarktpolitische Massnahmen und Anspruch auf Arbeitslosenentschädigung", pubblicazione del SECO "Beiträge zur Arbeitsmarktpolitik" Nr. 6, Berna 2000 / Michael Gerfin e Michael Lechner, "Evaluationsprogramm Arbeitsmarktpolitik; Ökonometrische Evaluation der arbeitsmarktlichen Massnahmen.", pubblicazione del SECO "Beiträge zur Arbeitsmarktpolitik" Nr. 10, Berna 2000. / Bauer, Baumann, Künzi, "Evaluation der Regelung des Zwischenverdienstes in der Schweiz", pubblicazione del SECO "Beiträge zur Arbeitsmarktpolitik" Nr. 1, Berna 1999.

¹⁸ Cfr. Marco Caliendo e Viktor Steiner, "Aktive Arbeitsmarktpolitik in Deutschland; Bestandesaufnahme und Bewertung der mikroökonomischen Evaluationsergebnisse"; Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Diskussionspapier Nr. 515, Berlino, ottobre 2005.

L'efficacia dei provvedimenti inerenti al mercato del lavoro dipende sempre e in ogni caso dagli URC – e viceversa¹⁹.

7. Uffici regionali di collocamento (URC) – dalla lega amatori alla Champions League²⁰

7.1 Inizio fulminante

In seguito alla revisione della LADI del 1995 è stato introdotto l'obbligo di istituire e di gestire, da inizio 1997, gli URC. L'assicurazione contro la disoccupazione si era tuttavia fatta carico, già dal 1996, dell'intero finanziamento dei costi degli uffici regionali di collocamento (cfr. 2.3.). Diversi Cantoni hanno usufruito di questa possibilità, soprattutto laddove il servizio pubblico di collocamento era già stato organizzato a livello regionale (ad es. nel Canton Ticino) o laddove vi erano agglomerati importanti con uffici del lavoro comunali professionali ed efficaci che potevano essere trasformati con poche modifiche in URC. Nel maggio del 1996 erano già operanti 67 URC; alla fine del 1996 il loro numero era salito a 125 e alla fine del 1997 si contavano 150 URC. Nell'arco di un solo anno si sono dovuti reclutare e formare a livello svizzero circa 2 500 collaboratori URC – di cui 150 dirigenti e circa 1 600 consulenti. Il SECO, in collaborazione con l'Associazione degli uffici svizzeri del lavoro (AUSL, cfr. 7.6.2.), ha organizzato corsi d'introduzione della durata di quattro settimane, che si sono conclusi con un esame e il conseguimento di un certificato.

7.2. Adeguamento del numero di PML ai cambiamenti sul mercato del lavoro

Da fine 1998, il numero di persone in cerca d'impiego ha cominciato a calare di nuovo. Tale circostanza ha facilitato in modo considerevole l'istituzione e il consolidamento degli URC. Per riportare a proporzioni ragionevoli il rapporto tra "persone in cerca d'impiego per consulente", ancora troppo elevato nel 1997 e nel 1998, è stato sufficiente ridurre il personale URC in modo più lieve rispetto a quanto sarebbe stato possibile in considerazione della diminuzione del numero di persone in cerca d'impiego (cfr. tabella 2).

Tra il 2001 e il 2004, il numero delle persone in cerca d'impiego è nuovamente salito del 76 per cento, mentre il numero dei collaboratori URC è aumentato solo del 44 per cento. Tale cautela nell'incrementare le capacità degli URC può essere attribuita in particolare al fatto che, dopo il 2001, gli URC hanno iniziato a delegare più compiti agli organizzatori di provvedimenti inerenti al mercato del lavoro invece di eseguirli personalmente. Questa supposizione è avvalorata dal fatto che i costi dei provvedimenti inerenti al mercato del lavoro sono saliti del 112 per cento tra il 2001 e il 2004 (cfr. tabella 1, riga d) mentre quelli degli URC soltanto del 40 per cento (cfr. tabella 2, riga e) .

Gli URC hanno saputo adattarsi e si sono dimostrati flessibili di fronte ai cambiamenti del mercato del lavoro. Va rammentato che negli anni prima del 2001 erano ancora in fase di istituzione e di consolidamento e che, di conseguenza, i loro effettivi non potevano essere ridotti proporzionalmente al numero delle persone in cerca d'impiego.

Tabella 2

Andamento degli uffici regionali di collocamento (URC), 1997 – 2005

¹⁹ Secondo uno studio pubblicato nel 2000 il 20-30% delle differenze di efficacia tra URC di diversi Cantoni è attribuibile a un impiego differente dei provvedimenti inerenti al mercato del lavoro. Cfr. Marcel Egger e Thomas Studer, "Evaluation von Arbeitsmarktmaßnahmen; erhebliche Verbesserungen möglich", in PANORAMA 6/2000.

²⁰ "Dalla lega amatori alla Champions League" ("Vom Amateur-Club zur Champions League") era il titolo di una presentazione del capo della Direzione del lavoro del SECO, Jean-Luc Nordmann, tenuta in occasione del congresso dell'Unione svizzera dei servizi del personale "PersonalSwiss" il 5 aprile 2006 a Zurigo.

	1997	1998	2001		2004		2005
				Riduzione rispetto al 1998		Cambia- mento rispetto al 2001	
a. Persone in cerca d'impiego	244695	217518	125133	- 42,4 %	220912	+ 76,5 %	217154
b. Numero di URC	150	152	139	- 8,6 %	132	- 5,0 %	134
b. Effettivo totale URC/LPML/A. cant	1'802	2'889	2'273	- 21,3 %	3'275	+ 44,1 %	3'426
c. di cui consulenti del personale (CP)	1'605	1'648	1'210	-26,6 %	1'769	+46,2 %	1'889
d. Persone in cerca d'impiego per CP	152	132	103		125		115
e. Costi totali URC/LPML/A. cant in milioni di franchi	270	304	281	- 7,6 %	393	+40,0 %	433
f. Costi in % delle indennità versate	5,6 %	7,3 %	13,6 %		7,8 %		?
Fonte: SECO							

7.3. Dalla gestione incentrata sulle prestazioni fornite alla gestione incentrata sui risultati

Anche se l'assicurazione contro la disoccupazione prende a carico l'insieme dei costi degli URC, le decisioni da cui derivano tali costi non sono emesse da tale istituto ma dai Cantoni. L'assicurazione contro la disoccupazione necessita pertanto di strumenti di gestione con cui influire sulle decisioni cantonali e ottimizzare le risorse finanziarie.

7.3.1. 1997 – 1999: gestione incentrata sulle prestazioni fornite (input)

Nei primi anni, il Segretariato di Stato dell'economia (SECO) ha provato a controllare le decisioni cantonali emanando varie circolari. Tali circolari precisavano in modo approfondito le prestazioni finanziate dall'assicurazione contro la disoccupazione e il loro scopo. In tale ambito si è stabilito, ad esempio, che una regione doveva contare almeno 1000 persone in cerca d'impiego o avere tra i 50000 e i 70000 abitanti per poter istituire un URC. Inoltre, un consulente URC doveva occuparsi di almeno 75 persone in cerca d'impiego, ma al massimo di 150. Allo stesso modo è stato determinato il numero dei consulenti URC necessari per consentire l'assunzione di un dirigente URC, di un assistente amministrativo o di uno specialista informatico. Gli accordi di prestazioni trasmessi dal SECO ai Cantoni descrivevano in modo dettagliato le prestazioni che gli URC dovevano fornire. Con ogni persona assicurata bisognava ad esempio condurre almeno due colloqui di consulenza al mese; per le persone assicurate che partecipavano a un PML o che percepivano un guadagno intermedio, un colloquio al mese era ritenuto sufficiente. L'assicurazione contro la disoccupazione si assumeva tutte le spese di gestione nella misura in cui queste ultime rispettavano i criteri dettagliati imposti dalla Confederazione ed erano pertanto computabili.

L'elevato numero di disposizioni e di direttive costituiva per la Confederazione e per i Cantoni un onere amministrativo enorme ed era spesso fonte di disaccordo. Malgrado i numerosi parametri di controllo e di gestione integrati nel meccanismo di gestione, certi sviluppi negativi non potevano essere completamente evitati. Spesso venivano constatati soltanto in un secondo tempo poiché i risultati raggiunti con le risorse a disposizione non erano registrati in modo sistematico. Di conseguenza già nel 1998 si è iniziato a sviluppare meccanismi di gestione meno restrittivi e che offrivano ai Cantoni maggiore libertà decisionale.

7.3.2. Dal 2000: gestione incentrata sui risultati

Nel 1999, un ufficio di consulenza incaricato dal SECO ha proposto un cambio radicale di strategia suggerendo²¹ di non più controllare l'esecuzione della LADI mediante disposizioni dettagliate ma di assegnare ai Cantoni un obiettivo in termini di risultati da raggiungere, lasciandoli il più possibile liberi di decidere come conseguirlo. Tale ufficio si era basato su una sua indagine svolta tra l'estate del 1997 e l'estate del 1998²², la quale evidenziava l'esistenza di differenze sostanziali nei risultati degli URC il cui lavoro di reintegrazione era efficace e gli URC meno efficaci. Anche tenendo conto delle condizioni quadro differenti (ad es. struttura economica e situazione occupazionale diversa da regione a regione), l'assicurazione contro la disoccupazione avrebbe potuto risparmiare fino a un miliardo di franchi all'anno (ossia fino al 20% del totale delle indennità giornaliere versate) se gli URC meno efficaci avessero raggiunto gli stessi risultati degli URC più efficaci. I lavori di base svolti dall'ufficio di consulenza hanno poi portato allo sviluppo del sistema di gestione che, nelle sue linee essenziali, è ancora utilizzato oggi (cfr. 7.3.3. e 7.3.4.).

7.3.3. Misurazione dei risultati

Tabella 3

Metodo per misurare i risultati (non depurati dei fattori di influenza esogeni) di un URC

Risultato	Indicatore	Ponderazione
1. Reintegrare rapidamente	Numero medio di giorni durante i quali gli assicurati che si sono disiscritti dall'URC e dalla loro cassa di disoccupazione hanno riscosso indennità giornaliera.	0,50
2. Prevenire/diminuire la disoccupazione di lunga durata	Numero di assicurati che superano la soglia della disoccupazione di lunga durata (ossia persone disoccupate da un anno) diviso per il numero di assicurati che 13 mesi prima hanno fatto valere nuovamente o per la prima volta il diritto all'indennità giornaliera, ossia gli assicurati per cui è stato aperto un nuovo termine quadro per la riscossione delle prestazioni.	0,20
3. Prevenire/diminuire i casi di esaurimento del diritto all'indennità	Numero di persone che hanno esaurito il diritto all'indennità giornaliera dell'assicurazione contro la disoccupazione diviso per il numero di assicurati che due anni prima hanno fatto valere nuovamente o per la prima volta il diritto all'indennità giornaliera, ossia gli assicurati per cui è stato aperto un nuovo termine quadro per la riscossione delle prestazioni.	0,20
4. Reintegrare in modo duraturo	Numero di persone che si sono riannunciate alla disoccupazione entro quattro mesi dalla data in cui si sono disiscritte diviso per il numero di assicurati che si sono disiscritti nello stesso periodo di tempo.	0,10
Efficacia totale		1,00

La tabella 3 illustra come sono misurati i risultati raggiunti dagli URC, dai servizi LPML e dalle autorità cantonali. Tuttavia, l'efficacia così determinata non dipende esclusivamente dalle prestazioni degli URC ma anche dalle condizioni quadro in cui questi ultimi forniscono le loro prestazioni. Un URC che opera in una regione economicamente prospera raggiunge buoni indicatori di misura dei risultati con meno sforzi rispetto a un URC situato in una regione strutturalmente debole e con un elevato numero di persone in cerca d'impiego difficilmente collocabili. Il 50 per cento circa delle differenze di risultati tra gli URC più efficaci e quelli meno efficaci constatate nel 1997 e nel 1998 era riconducibile a fattori d'influenza esogeni, difficilmente controllabili dagli URC²³. Per poter paragonare i risultati raggiunti dai singoli URC è dunque stato necessario neutralizzare matematicamente i fattori d'influenza esogeni. A tale scopo è stato sviluppato un modello econometrico che calcola, sulla base di

²¹ Carlo Imboden, Marcel Egger, Kurt Baumann, Carlos Lenz, "Leistungsauftrag und Anreizmechanismen für die RAV", serie di pubblicazioni UFSEL "Beiträge zur Arbeitsmarktpolitik" Nr. 17, Berna 1999.

²² Carlo Imboden, Marcel Egger, Kurt Baumann, Carlos Lenz, "RAV-Evaluationsstudie – Schlussbericht", serie di pubblicazioni UFSEL "Beiträge zur Arbeitsmarktpolitik" Nr. 14, Berna 1999.

²³ Cfr. nota 22.

criteri favorevoli o sfavorevoli all'efficacia di un URC (ad es. tasso di persone straniere/di disoccupazione superiore o inferiore alla media), i fattori di correzione per ognuno dei quattro risultati indicati nella tabella sopra. In tal modo è possibile valutare gli indicatori di misura dei risultati "corretti", vale a dire depurati dei fattori d'influenza esogeni.

Gli indicatori cantonali grezzi (non corretti) e gli indicatori corretti vengono pubblicati ogni anno. Inoltre, i Cantoni sono informati ogni trimestre sullo stato attuale del loro indicatore grezzo, in modo da poter reagire tempestivamente in caso di diminuzione del grado di efficacia.

7.3.4. Accordo di prestazioni URC/LPML/autorità cantonale del 2000

Il 1° gennaio 2000 è entrato per la prima volta in vigore un accordo di prestazioni incentrato sui risultati. Tale accordo, firmato dal capo del Dipartimento federale dell'economia (DFE) e dai singoli governi cantonali, era valido per il periodo dal 2000 al 2002. Esso descriveva la misurazione dei risultati e il sistema bonus-malus, forniva un dettagliato elenco dei compiti spettanti ai Cantoni a livello di URC/LPML/autorità cantonali ed enumerava le controprestazioni del SECO.

Sebbene l'Accordo 2000 e gli accordi posteriori contengano una clausola di recesso, i Cantoni non sono liberi di decidere se esservi parte o meno. Un Cantone che non firma l'accordo o che lo disdice in un secondo momento verrebbe nuovamente assoggettato all'accordo in modo totale o parziale in virtù di una decisione del Dipartimento federale dell'economia. Grazie ai buoni rapporti tra Confederazione e Cantoni, finora non è mai stato necessario applicare tale decisione.

Il 1° gennaio 2003 è entrato in vigore un secondo accordo incentrato sui risultati, valido per il periodo dal 2003 al 2005. Tale accordo non prevedeva più il sistema bonus-malus. Lo stesso vale per il terzo accordo, valido da inizio 2006.

7.3.5. Il sistema bonus-malus: dopo l'introduzione, l'abolizione

Nel 2000, 2001 e 2002, i Cantoni con indicatori di misura dei risultati corretti superiori del 2-5 per cento alla media nazionale ricevevano un bonus dall'assicurazione contro la disoccupazione: invece del 100 per cento veniva accreditato loro il 102 per cento delle spese d'esecuzione. Se l'indicatore di misura dei risultati superava il 5 per cento della media nazionale, il bonus era del 5 per cento. Nel 2001 e 2002 anche ai tre Cantoni che avevano fatto maggiori progressi (almeno del 3%) rispetto all'anno precedente veniva conferito un bonus (addizionale) del 2 per cento nella misura in cui non si situavano nella zona del bonus del 5 per cento. Questo premio, assegnato per incrementare l'efficacia, incitava i Cantoni con un rendimento mediocre a raggiungere buoni risultati e quelli con un rendimento già buono a migliorare ulteriormente.

Per quanto riguarda i Cantoni con un indicatore di misura dei risultati inferiore alla media nazionale di oltre il 5 per cento, si era previsto in un primo tempo di analizzare le cause dei cattivi risultati e, successivamente, di convenire con il SECO misure di miglioramento. Il malus sarebbe stato assegnato a un Cantone soltanto dopo che questi aveva registrato, per il terzo anno consecutivo, risultati al di sotto della media nazionale superiori al 5 per cento; in tal caso, l'assicurazione contro la disoccupazione avrebbe rimborsato ai Cantoni interessati soltanto il 95 per cento delle spese d'esecuzione. Tale situazione non si è mai verificata perché il sistema bonus-malus è stato abbandonato prima che una simile misura si rendesse necessaria. La soppressione del sistema bonus-malus dopo soli tre anni di esistenza è imputabile principalmente alle lacune esistenti nel modo di misurare i risultati:

- a. sono stati misurati esclusivamente i risultati riguardanti le persone che riscuotevano indennità giornaliera, vale a dire le persone già disoccupate (cfr. 7.3.3.). In tal modo non veniva preso in considerazione lo scopo primario di un URC, ossia la prevenzione e la lotta alla disoccupazione.
- b. Non viene misurata l'efficacia assoluta degli URC ma solo la proporzione inferiore o superiore alla media nazionale. In tal modo un URC può entrare nella zona della penalità (malus) anche se nel frattempo i suoi risultati sono effettivamente migliorati.
- c. Non è stato possibile dimostrare perché determinati URC ottengono indicatori di misura dei risultati superiori alla media nazionale mentre altri invece nettamente inferiori. Di conseguenza, non è stato possibile stabilire con chiarezza le ragioni per cui certi Cantoni sono stati premiati con un bonus nonché individuare gli errori dei Cantoni minacciati da una penalità (malus) e determinare come avrebbero potuto migliorare.
- d. Anche il modello econometrico (cfr. 7.3.3.) presenta determinate lacune²⁴. È stato criticato con veemenza soprattutto dai Cantoni la cui efficacia superiore alla media, ottenuta in base ai risultati "grezzi", si è trasformata di anno in anno, a causa del modello econometrico, in un'efficacia inferiore alla media in considerazione dei dati "corretti, ossia depurati dai fattori d'influenza esogena" . Questo "processo di correzione" è incomprensibile per i non addetti ai lavori, e, di conseguenza, l'intero modello econometrico è rimasto impenetrabile.

La misurazione dei risultati, il modello econometrico e il sistema bonus-malus su cui questi si basava non hanno mai raggiunto la qualità e la larga accettazione necessarie per poter attribuire, oltre ai bonus, anche i malus. È risultata perciò opportuna la decisione di abbandonare il sistema bonus-malus e di sostituirlo con un sistema che non si basa su alcun incentivo finanziario. Tuttavia, gli indicatori "grezzi" e "corretti" hanno continuato ad essere calcolati e pubblicati. Per le persone interessate, essi rappresentano ancora un parametro di misurazione importante; tuttavia, non essendo più legati a questioni pecuniarie, non provocano più resistenza e malcontento come negli anni precedenti al 2003.

7.4. Introduzione di limiti massimi dei costi a livello cantonale

Fino alla fine del 2001, i costi degli URC, dei servizi LPML e delle autorità cantonali sono stati controllati per mezzo di una vasta e complessa serie di valori e parametri chiave (cfr. 7.3.1). All'inizio del 2002, tale sistema - macchinoso dal punto di vista amministrativo - è stato sottoposto a modifiche sostanziali. A ogni Cantone è stato assegnato un limite massimo di costi per gestire gli URC, i servizi LPML e l'autorità cantonale. Tale limite corrisponde all'importo ottenuto moltiplicando per un determinato fattore il numero medio di persone in cerca d'impiego iscritte in un Cantone. Il fattore considerato diminuisce proporzionalmente all'aumento della quota delle persone in cerca d'impiego²⁵, poiché si suppone che la gestione di un URC nei Cantoni con un numero elevato di persone in cerca d'impiego costi meno, per persona in cerca d'impiego, che nei Cantoni con una percentuale bassa di persone in cerca d'impiego. Le spese di gestione che superano il tetto massimo sono in genere a carico del Cantone. Inoltre, i Cantoni possono liberamente decidere, nei limiti dell'importo massimo assegnato loro, come e quali mezzi impiegare nonché quante e quali persone destinare a tale scopo. Grazie all'introduzione dei limiti massimi, numerose

²⁴ Cfr. George Sheldon, "Entwicklung der Performance der öffentlichen Stellenvermittlung der Schweiz im Zeitraum 1998 – 2003", indagine per incarico della Commissione di sorveglianza per il fondo di compensazione dell'assicurazione contro la disoccupazione, pubblicazione del SECO "Beiträge zur Arbeitsmarktpolitik" Nr. 14, Berna, settembre 2005, pag. 61.

²⁵ Con una quota di persone in cerca d'impiego del 2%, il fattore è di fr. 3 080.-; se la quota ammonta al 4 %, il fattore è di fr. 2 510.- all'anno.

decisioni che fino ad allora spettavano al SECO hanno potuto essere delegate ai Cantoni. Questi ultimi hanno pertanto ottenuto una maggiore libertà d'azione, ma, al contempo, hanno dovuto assumersi anche nuove responsabilità.

7.5. Cantoni parsimoniosi

Gli importi previsti nell'ambito del limite massimo che non sono utilizzati scadono alla fine dell'anno. Secondo la teoria finanziaria si potrebbe supporre che ogni Cantone esaurisca l'importo massimo a lui assegnato. In effetti, non ha alcuno stimolo a risparmiare a favore dell'assicurazione contro la disoccupazione. La realtà invece si è dimostrata ben diversa: finora sono stati utilizzati soltanto tre quarti circa degli importi limite introdotti nel 2002 (cfr. tabella 4).

Tabella 4
Spese di gestione degli URC in percentuale dei limiti massimi cantonali

2002	2003	2004	2005
76,6 %	75,4 %	79,2 %	?? (preventivo 87,3 %)
Fonte: SECO			

Questa parsimonia può essere imputabile al fatto che gli URC, i servizi LPML e le autorità cantonali fanno parte delle amministrazioni cantonali. Sono pertanto soggetti alle stesse regole di condotta e direttive a cui sono sottoposte anche le altre divisioni amministrative. Essi sono tenuti ad applicare gli stessi criteri di risparmio anche se i fondi messi a disposizione dall'assicurazione contro la disoccupazione consentirebbero soluzioni più generose. La parsimonia dei Cantoni può risultare addirittura controproducente in quanto può compromettere l'efficacia degli stessi URC. Negli anni 2001-2004, quando il forte aumento del numero delle persone in cerca d'impiego ha spinto gli URC ad aumentare il proprio personale, il capo del Dipartimento federale dell'economia ha sollecitato i governi cantonali per ben due volte ad assumere personale addizionale (finanziato dall'assicurazione contro la disoccupazione) per gli URC.

7.6. Organizzazione centralizzata o federalistica?

L'istituzione e la gestione degli URC nonché l'esecuzione della LADI sono compiti interamente finanziati dalla Confederazione. Ci si chiede pertanto se l'intera esecuzione della LADI non dovrebbe essere concentrata a livello federale dato che la massima efficacia nell'utilizzo dei mezzi in uno Stato federalistico è garantita laddove è applicata la massima secondo cui "chi paga, comanda".

7.6.1 Centralizzazione in un istituto federale

Una mozione, presentata il 16 marzo 1998 dall'ex direttore dell'UFIAML, il consigliere nazionale Jean-Pierre Bonny, ha posto il tema della centralizzazione all'ordine del giorno dell'agenda politica. Bonny ha proposto di delegare l'intera esecuzione della LADI a un nuovo istituto di diritto pubblico onde poter migliorare notevolmente l'efficacia e realizzare cospicui risparmi.

La mozione ha fornito un ulteriore stimolo agli sforzi appena iniziati per ottimizzare l'esecuzione della LADI. Le conclusioni cui si è giunti al termine di accurate indagini e discussioni erano tuttavia chiaramente a favore dei meccanismi di gestione incentrati sui risultati di cui sopra (cfr. 7.3.2.), i quali lasciavano prevedere risultati migliori rispetto alla creazione di un nuovo ufficio federale. Per giustificare tale decisione si è fatto notare che un organo esecutivo integrato nell'amministrazione cantonale avrebbe in genere potuto

cooperare più facilmente con altri servizi preposti al mercato del lavoro e alla politica dell'occupazione (ad es. promozione economica, politica regionale, assistenza sociale) dato che questi ultimi sono parte integrante dell'amministrazione o cooperano strettamente con essa. Un ufficio federale avrebbe maggiori difficoltà a instaurare una simile cooperazione interistituzionale. Inoltre, dovrebbe eseguire personalmente compiti che un organo esecutivo della LADI integrato nell'amministrazione potrebbe evadere senza ulteriore dispendio tramite le sezioni specialistiche già esistenti (ad es. pagamento degli stipendi). Questi argomenti hanno convinto il Consigliere nazionale Bonny che, in seguito, ha ritirato la sua mozione.

Tuttavia, la mozione Bonny ha accelerato e intensificato notevolmente i preparativi per l'introduzione del nuovo meccanismo di gestione incentrato sui risultati. Inoltre, ha creato le premesse politiche affinché le modifiche di legge, necessarie all'introduzione di tale meccanismo, potessero già essere adottate nell'ambito della revisione tecnica della LADI del 23 giugno 2000 (entrata in vigore: inizio 2001), evitando così di dover aspettare la revisione complessiva successiva della LADI del 22 marzo 2002 (entrata in vigore: 1° giugno 2003).

7.6.2. Esecuzione decentralizzata e federalistica da parte dei Cantoni

L'introduzione nell'esecuzione della LADI della gestione incentrata sui risultati (cfr. 7.3.2.-7.3.5.) presuppone un'esecuzione a livello federale. Solo se i Cantoni sono dotati di un margine di manovra e di un potere decisionale relativamente ampi e non vincolati da disposizioni federali, essi sono in grado di discernere tra strategie efficaci e meno efficaci. Solo in questo modo emergono i "migliori", da cui i "meno buoni" possono trarre esempio e copiare. L'esecuzione a livello federale favorisce l'innovazione: i singoli Cantoni sono infatti in grado di raccogliere esperienze in modo semplice proponendo nuove offerte e procedure che, nel caso si rivelino efficaci, possono essere riprese anche da altri.

L'esecuzione della LADI, decentralizzata a 26 Cantoni, presuppone uno stretto contatto tra i Cantoni da un lato e tra i Cantoni e la Confederazione dall'altro. Nelle questioni importanti, i Cantoni devono concordare posizioni comuni e trovare compromessi in modo da poter trattare con la Confederazione nella maniera più unanime possibile. Soltanto in questo modo sono in grado di assicurare una certa influenza sulla Confederazione, indispensabile per una collaborazione tra queste due parti nell'esecuzione della LADI.

Nella collaborazione tra la Confederazione e i Cantoni, l'Associazione degli uffici svizzeri del lavoro (AUSL)²⁶ svolge un'importante funzione di cerniera. L'Associazione raggruppa tutti i servizi cantonali preposti all'esecuzione della LADI e la Direzione del lavoro del SECO. In pratica, l'AUSL coordina l'esecuzione della LADI da parte dei vari Cantoni. Inoltre, sviluppa e organizza provvedimenti di perfezionamento professionale per i collaboratori. Nell'ambito dell'AUSL, singoli gruppi di Cantoni limitrofi²⁷ svolgono indagini su problematiche specifiche del mercato del lavoro (ad es. la disoccupazione giovanile) e sviluppano concetti per l'attuazione di provvedimenti. L'AUSL promuove lo scambio intercantonale di esperienze mediante gruppi tecnici. Ha una visione globale delle competenze degli esperti in seno alle amministrazioni cantonali e può pertanto contattare rapidamente persone qualificate e competenti che lavorano per il Cantone e assegnarle a gruppi di lavoro federali. Il SECO si avvale spesso di tale possibilità permettendo così ai Cantoni di partecipare sin dall'inizio all'elaborazione di disposizioni, progetti di legge e ad altre decisioni importanti riguardanti l'esecuzione della LADI a livello cantonale.

L'esecuzione a livello federale della LADI presenta tuttavia anche qualche svantaggio. Gli URC sono enti cantonali e le loro decisioni (ad es. sanzioni) possono essere impugnate

²⁶ Cfr. "www.vsaa.ch"

²⁷ Cfr. Observatoire Romande et Tessinois de l'Emploi (ORTE), www.observatoire-orte.ch / Arbeitsmarktbeobachtung Ostschweiz Aargau Zug (AMOS) www.amosa.net

davanti ai tribunali cantonali. Inoltre, il personale in essi impiegato è assunto e stipendiato secondo il diritto cantonale in materia di personale. Gli URC sono integrati nelle amministrazioni cantonali e sottostanno, alla pari degli altri settori amministrativi, alle direzioni e ai governi cantonali. Queste condizioni quadro legali rendono difficile l'istituzione e la gestione degli URC e dei servizi LPML intercantionali. Finora, simili soluzioni sono state adottate raramente. I Cantoni Nidvaldo e Obvaldo gestiscono comunemente un URC competente per entrambi i Cantoni; l'URC di Laufen (Basilea Campagna) offre consulenza anche alle persone in cerca d'impiego provenienti dai comuni limitrofi del Canton Soletta. I servizi LPML del Canton San Gallo sono competenti anche per Appenzello interno e Appenzello esterno.

7.7. Collaborazione con agenzie private di collocamento

7.7.1. Utilità reciproca

Sia gli URC sia le agenzie private di collocamento assegnano lavoro alle persone in cerca d'impiego e sostengono i datori di lavoro nella ricerca di personale. È quindi necessaria l'attuazione di una collaborazione, vantaggiosa per ambedue le parti. In base a un accordo²⁸ concluso tra il SECO e l'Unione svizzera dei servizi del personale (USSP) Swisstaffing, dal 1997 le agenzie private di collocamento possono accedere a una banca dati Internet contenente i dati, registrati dal SECO, delle persone in cerca d'impiego che hanno acconsentito per iscritto alla pubblicazione. Le persone in cerca d'impiego sono libere di scegliere se i loro dati personali sono trasmessi in forma anonima o nominativa (nome e indirizzo). Le agenzie private di collocamento che desiderano accedere a tali informazioni devono rispondere a certi criteri ed essere registrate presso il SECO.

Gran parte della collaborazione non avviene attraverso questa banca dati Internet ma per il tramite di un contatto diretto tra il singolo URC e le singole agenzie di collocamento. In vari Cantoni, i consulenti URC consegnano alle persone in cerca d'impiego una lista con gli indirizzi delle agenzie private di collocamento, raccomandando loro di annunciarsi anche presso tali agenzie; tale suggerimento è messo in pratica da molti. La cooperazione è intensa anche nell'ambito dell'attribuzione di posti di lavoro interinali. Per i lavori a tempo determinato, numerosi datori di lavoro preferiscono rivolgersi a un'agenzia specializzata nella fornitura di personale a prestito invece che cercare direttamente un potenziale candidato. Pertanto, gli URC richiedono spesso l'intervento delle agenzie per la fornitura di personale a prestito dato che essi non praticano il lavoro temporaneo. In alcuni Cantoni esistono accordi speciali che regolano il collocamento di persone nell'ambito di un impiego interinale per il tramite di agenzie di fornitura di personale a prestito.

7.7.2. Partner, non concorrenti

Gli URC statali e le agenzie private di collocamento offrono servizi che, a prima vista, possono sembrare pressoché identici. Ci si chiede pertanto se gli URC non dovrebbero essere privatizzati, o se i loro compiti non dovrebbero essere delegati a privati²⁹. Se si esaminano in modo approfondito i compiti degli URC e delle agenzie private di collocamento si giunge cionondimeno rapidamente alla conclusione che le loro attività e i loro obiettivi si distinguono in modo marcato:

²⁸ Pubblicato in Internet all'indirizzo www.admin.ch/avamsts

²⁹ Privatizzazione degli URC: Nadja Widmer, "Privatisierung der regionalen Arbeitsvermittlungszentren? – Möglichkeiten und Grenzen der Delegation von RAV-Aufgaben an Private", lavoro di diploma presso la scuola universitaria professionale della Svizzera nord-occidentale, Aarau, 30 novembre 2004. Pubblicato in Internet all'indirizzo: "www.ag.ch/awa, Medien und Dokumente, Referate und Fachartikel".

- a. un'agenzia privata di collocamento è interessata soprattutto alle persone in cerca d'impiego che corrispondono il più possibile ai profili professionali richiesti dai datori di lavoro e che possono essere collocate in modo relativamente rapido e senza grandi lavori di consulenza e di assistenza.
- b. Un URC deve focalizzare la sua attività sulle persone in cerca d'impiego che hanno la possibilità di ritrovare un lavoro ma che senza sostegno ed ev. senza una leggera pressione probabilmente rimarrebbero disoccupate per molto tempo o rischierebbero addirittura di esaurire il loro diritto all'indennità. Mediante i provvedimenti inerenti al mercato del lavoro, gli URC devono tentare di migliorare le qualifiche delle persone in cerca d'impiego e spesso anche la loro motivazione per aumentarne le opportunità sul mercato del lavoro.

Di conseguenza, un URC deve impegnarsi a sostenere soprattutto le persone in cerca d'impiego, meno interessanti per un'agenzia privata di collocamento. Se si concentrano sui rispettivi compiti e obiettivi, gli URC e le agenzie private di collocamento non entrano in concorrenza tra di loro ma possono beneficiare della reciproca collaborazione.

7.7.3. Compiti fondamentali non privatizzabili

I Cantoni potrebbero comperare le prestazioni di un URC presso le agenzie private di collocamento e, di conseguenza, rinunciare ai propri URC? Nel rispondere a questa domanda occorre tener presente che un URC, in aggiunta ai suoi compiti di consulenza e di collocamento delle persone in cerca d'impiego, deve anche controllare se queste ultime adempiono i loro obblighi nei confronti dell'assicurazione contro la disoccupazione (ricerche di lavoro sufficienti, partecipazione a provvedimenti inerenti al mercato del lavoro, ecc.). In caso di mancato adempimento degli obblighi, gli URC devono adottare sanzioni, che possono essere impugnate dalle persone interessate. Si tratta di compiti delicati e sovrani, che devono essere espletati da un ente statale. Ne risulta che la completa privatizzazione degli URC è impossibile.

In linea di massima sarebbe possibile privatizzare l'ambito della consulenza e del collocamento e trasferire il settore dei controlli e delle sanzioni a un ente statale. In tal modo si risolverebbe la spesso difficile conciliazione dei compiti per gli addetti ai lavori³⁰. La divisione dei due campi d'attività è tuttavia problematica. Non ci si può aspettare da un'agenzia privata di collocamento, interessata ad avere una buona intesa con i suoi clienti (ossia le persone in cerca d'impiego), che informi l'autorità preposta ai controlli e alle sanzioni sui comportamenti sanzionabili dei suoi clienti. Quest'ultima dovrebbe pertanto svolgere personalmente le relative indagini, in particolare procedendo a controlli a campione presso le agenzie di collocamento ed eventualmente presso le persone in cerca d'impiego. In tal modo l'esecuzione della LADI diventerebbe ancora più complessa. Per motivi di efficacia e per rispetto nei confronti delle persone in cerca d'impiego è quindi preferibile rinunciare a separare il settore della consulenza e del collocamento dal settore relativo ai controlli e alle sanzioni. Entrambi rientrano tra i compiti fondamentali degli URC.

7.7.4. Compiti degli URC che possono essere trasferiti a privati

³⁰ Chantal Magnin, "Beratung und Kontrolle; Widersprüche in der staatlichen Bearbeitung von Arbeitslosigkeit", Ed. Seismo, Zurigo 2005. Ci si può chiedere se la divisione proposta in questo libro tra il settore "Consulenza e Collocamento" e "Controllo e Sanzioni" non si basa su una comprensione erronea dei concetti di controllo e sanzione. Le sanzioni ai sensi della LADI non dovrebbero essere principalmente intese a penalizzare i comportamenti sbagliati del passato, ma essere piuttosto delle misure volte a influenzare il comportamento della persona in cerca d'impiego a favore di una reintegrazione nel mercato del lavoro. Le sanzioni dovrebbero pertanto essere decise dallo stesso ufficio, o più idealmente dalla stessa persona, cui competono altresì gli altri provvedimenti di reintegrazione, ossia l'URC o il consulente del personale.

Il fatto che il settore della consulenza e del collocamento non sia privatizzabile non esclude evidentemente che le agenzie private di collocamento si impegnino, su incarico di un URC, a reintegrare nel mercato del lavoro singoli individui in cerca d'impiego. Soprattutto laddove vi sono casi particolarmente complessi ed impegnativi può essere opportuno il ricorso a esperti del settore privato. Lo stesso vale per l'ambito dei provvedimenti inerenti al mercato del lavoro, che offre un vasto campo d'attività alle agenzie private. Il nuovo sistema di finanziamento (cfr. 6.2.2.), entrato in vigore all'inizio del 2006, facilita il trasferimento di tali compiti dato che ora anche i Cantoni possono attribuire mandati se permettono di realizzare profitti e costituire riserve.

7.8. Crescita dell'efficacia del 22 per cento

7.8.1. Risparmi complessivi di un miliardo di franchi

L'indagine svolta dal professor George Sheldon³¹ dell'Università di Basilea, conclusa nel settembre del 2005, mostra che tra il 1998-2003 l'efficacia assoluta degli URC nel loro complesso è cresciuta di almeno il 22 per cento. Ciò significa che, nel 2003, gli URC sono riusciti ad aumentare la velocità di integrazione delle persone in cerca d'impiego del 22 per cento rispetto al 1998. I miglioramenti riconducibili ai cambiamenti nella situazione del mercato del lavoro e nella situazione occupazionale e ad altri fattori esogeni sono stati neutralizzati in modo matematico. Grazie al miglioramento delle prestazioni degli URC, nel 2003 l'assicurazione contro la disoccupazione ha risparmiato circa un miliardo di franchi sulle indennità giornaliere versate, ossia il 20 per cento circa delle indennità giornaliere che avrebbe dovuto versare in assenza degli URC.

7.8.2. Divario crescente tra URC più efficaci e URC meno efficaci

L'indagine del professor George Sheldon mostra chiaramente come il divario di efficacia tra gli URC abbia continuato a crescere tra il 1998 e il 2000 e sia in seguito rimasto pressoché invariato. Il potenziale di miglioramento dell'efficacia (cfr. 7.3.2.) illustrato per gli anni 1997-1998, invece di ridursi, è ancora aumentato. Nel 1998, l'efficacia degli URC avrebbe potuto salire del 10 per cento circa se tutti gli URC fossero stati in grado di situarsi tra i migliori; nel 2003, i benefici teorici in termini di efficacia hanno raggiunto il 17 per cento circa. Inoltre, l'indagine dimostra che la classifica degli URC e della loro efficacia varia poco di anno in anno. Risulta che un URC già relativamente ben posizionato ha meno difficoltà a conseguire dei miglioramenti rispetto a un URC con risultati mediocri o addirittura insufficienti.

7.8.3. Come si può ridurre il divario di efficacia?

Per migliorare ulteriormente l'efficacia del sistema occorre adottare misure per ridurre il divario tra le prestazioni dei vari URC. Tale compito non è semplice. La situazione è particolarmente difficile per gli URC con un'efficacia relativamente bassa o mediocre. Anche se migliorano di anno in anno la loro efficacia, i loro risultati rimangono però al di sotto della media nazionale (ossia, nel periodo 1998-2003, al di sotto dell'aumento del 22 per cento) e, nonostante i loro sforzi, si trovano sempre in coda alla graduatoria. Questi URC sono sottoposti a una grande pressione nel realizzare un miglioramento della loro efficacia superiore alla media e avanzare nella classifica. Nessuno può dir loro con certezza quali siano le misure per raggiungere tale obiettivo³² - devono trovare loro stessi la soluzione. L'indicazione di un "URC modello" che ottenga risultati migliori in condizioni quadro simili o equivalenti vuole essere unicamente un elemento di incentivazione per motivarli a migliorare

³¹ George Sheldon, "Entwicklung der Performance der öffentlichen Stellenvermittlung der Schweiz im Zeitraum 1998 – 2003", pubblicazione del SECO "Beiträge zur Arbeitsmarktpolitik" Nr. 14, Berna, settembre 2005. La rivista "Die Volkswirtschaft" 10-2005 ha pubblicato un riassunto dell'indagine, curato da Sheldon stesso.

³² Cfr. studio menzionato alla nota 30, pag. 62.

ulteriormente. Ciò consente a un URC con un'efficacia minore che intende migliorare i propri risultati di entrare in contatto con un URC migliore avente condizioni paragonabili, a cui può ispirarsi e da cui può trarre spunti per attuare misure di miglioramento.

7.9. Caratteristiche di un URC "in testa alla classifica"

7.9.1. Importanza delle competenze professionali e umane

Non è possibile dimostrare statisticamente l'esistenza di un rapporto sistematico tra l'impiego di strumenti inerenti al mercato del lavoro (ad es. colloqui di consulenza, assegnazione di occupazioni e di provvedimenti inerenti al mercato del lavoro, sanzioni decise per 100 persone in cerca d'impiego al mese) e l'efficacia raggiunta da un URC³³. È pertanto impossibile determinare empiricamente parametri e altre caratteristiche proprie di un URC che si situa in testa alla classifica, ossia con un livello di efficacia elevato, a cui dovrebbero ambire anche gli altri URC. L'efficacia di un URC non dipende in prima linea da fattori misurabili ma dalle caratteristiche delle persone che vi lavorano, in particolare dalle competenze professionali e umane dei consulenti del personale e della direzione dell'URC.

7.9.2. Attuazione di una strategia di reintegrazione coerente

Senza personale con ottime qualifiche umane e professionali, un buon clima di lavoro e una buona gestione incentrata sul raggiungimento degli obiettivi, relazioni fruttuose con i datori di lavoro e le persone in cerca d'impiego è impossibile raggiungere un risultato sensibilmente al di sopra della media; eppure, queste premesse da sole non bastano. Chi intende entrare nella classifica dei migliori URC deve inoltre seguire una strategia coerente orientata alla reintegrazione. Tale strategia, già descritta nello studio di valutazione degli URC³⁴, pubblicato nel 1999, si è dimostrata efficace. Qui di seguito viene descritta brevemente e in modo semplificato:

- a. l'obiettivo unico e la priorità di un URC consiste nel reintegrare rapidamente e in modo duraturo nel mercato del lavoro le persone in cerca d'impiego. Gli URC devono assolutamente concentrarsi su tale obiettivo. È importante qualsiasi proposta e metodo che permette di attuare il più tempestivamente possibile misure efficaci.
- b. Il compito principale di un URC non è il collocamento in sé e per sé ma la capacità di motivare le persone in cerca d'impiego a trovare un lavoro da sole. Chi è capace a cercarsi da solo un'occupazione non è collocato dall'URC; tale persona riceverà informazioni sui posti vacanti, le agenzie private di collocamento e, in caso di problemi specifici, sugli altri servizi di consulenza. In linea di principio, l'URC colloca esclusivamente le persone che non sono in grado di trovarsi da sole un'occupazione, anche dopo la frequentazione di un corso sulla ricerca d'impiego ed, eventualmente, altre misure intese a migliorare le qualifiche. Le eccezioni motivate confermano la regola.
- c. L'URC deve essere capace di valutare rapidamente e in maniera intuitiva la personalità di una persona in cerca d'impiego e le sue opportunità sul mercato del lavoro. I consulenti del personale devono possedere capacità empatiche ed esprimere una naturale autorevolezza che permetta loro di essere riconosciuti e accettati dalle persone in cerca d'impiego anche nei momenti in cui occorre prendere decisioni spiacevoli ed eventualmente radicali.

³³ Cfr. studio menzionato alla nota 30, pag. 62.

³⁴ Cfr. studio menzionato alla nota 21, pagg. 45 segg.

- d. L'URC si limita a eseguire i compiti che riesce a fare meglio degli altri servizi pubblici o privati. I compiti che richiedono un sapere tecnico particolare e un'adeguata esperienza sono trasferiti il più possibile alle istituzioni specializzate. La responsabilità rimane dell'URC.
- e. L'URC collabora con altre istituzioni ("collaborazione interistituzionale"). Spesso i problemi che si riscontrano nella ricerca di un'occupazione non sono da ricondurre direttamente alle qualifiche professionali e all'atteggiamento nella fase di ricerca di lavoro delle persone interessate. La soluzione a tali problemi non rientra pertanto nella competenza dell'URC. L'URC si impegna a risolvere simili problemi ricorrendo a istituzioni specializzate nella misura in cui si tratta di difficoltà che aggravano la reintegrazione nel mercato del lavoro delle persone coinvolte.
- f. L'URC e i suoi consulenti del personale sono attenti alle esigenze dei datori di lavoro e dell'economia. Conoscono il fabbisogno di personale dei datori di lavoro nella loro regione e i profili richiesti. Ciò presuppone contatti personali con le aziende. È spesso più efficace instaurare contratti stretti, personali e calorosi con soltanto alcuni capi del personale e dirigenti aziendali piuttosto che instaurare molti contatti superficiali (perlopiù solo scritti). Si raccomanda a tal fine agli URC di suddividere i compiti dei consulenti per settore e professione.
- g. Infine, l'URC sostiene e assiste il suo personale proponendo corsi di perfezionamento, coaching, riconoscimento delle proprie competenze, sostegno in situazioni difficili, ecc.. Le esigenze professionali e umane richieste ai collaboratori degli URC, in particolare ai consulenti del personale e ai dirigenti URC, sono molto alte. Di conseguenza, è fondamentale prevedere misure intese a motivarli e a sgravarli di pesi eccessivi.

La strategia abbozzata nei punti qui sopra non può essere limitata unicamente agli URC; deve essere applicata anche alle direzioni cantonali e ai governi loro preposti nonché essere condivisa e promossa dai servizi LPML e dai partner più importanti degli URC.

7.10. Un successo che continua

Negli ultimi anni, sono state approntate o attuate a livello federale, cantonale e degli URC numerose misure che corrispondono alla strategia illustrata sopra e che promettono pertanto ulteriori aumenti dell'efficacia. Si tratta delle seguenti misure:

7.10.1. Collaborazione interistituzionale (CII)

I presupposti per una "collaborazione interistituzionale" tra gli URC e gli altri servizi che si occupano della reintegrazione degli assicurati nel mercato del lavoro (assicurazione invalidità, assistenza sociale, ecc.) sono migliorati in modo significativo. Nel settembre del 2001, i rappresentanti della Conferenza dei direttori cantonali delle opere sociali e della Conferenza dei direttori cantonali dell'economia pubblica hanno deciso di promuovere la collaborazione interistituzionale. Sempre nello stesso anno, in quasi tutti i Cantoni sono stati condotti progetti pilota concernenti vari modelli di collaborazione finanziati dall'assicurazione contro la disoccupazione. Alcuni di questi modelli sono stati, nel frattempo, istituzionalizzati. L'entrata in vigore il 1° gennaio 2003 della revisione della LADI del 22 marzo 2002 ha fornito le basi legali che consentono alle assicurazioni sociali partecipanti alla collaborazione interistituzionale di scambiare i dati personali necessari. All'inizio del 2006 è stato lanciato il progetto CII-MAMAC (MAMAC = Medizinisch-arbeitsmarktliche Assessments im Rahmen des Case-Managements). Tale progetto riguarda le persone che presentano una complessa molteplicità di problemi e si prefigge di valutare e determinare le loro competenze professionali e la loro idoneità al collocamento.

7.10.2. Formazione e perfezionamento specifici

L'offerta di formazione dell'Associazione degli uffici svizzeri del lavoro (AUSL, cfr. 7.6.2) per i consulenti del personale URC e altri collaboratori viene continuamente aumentata e perfezionata. Tutti i consulenti del personale URC sono obbligati ad acquisire l'attestato professionale federale di consulente del personale presso una scuola universitaria professionale o un altro istituto di formazione se non beneficiano già di una formazione ritenuta equivalente. Il datore di lavoro si impegna a sostenerli.

7.10.3. Sistema informatico sempre più performante

Grazie alla banca dati COLSTA (acronimo per Collocamento e Statistica del mercato del lavoro), gli URC hanno a loro disposizione uno strumento informatico che informa rapidamente sull'attuale situazione del mercato di lavoro nei diversi settori e professioni, sui posti vacanti, sugli obiettivi dei provvedimenti inerenti al mercato del lavoro e sui requisiti per parteciparvi nonché sui posti disponibili in tale ambito. In tal modo, l'esecuzione della LADi è garantita grazie a un'elevata qualità dei dati. La capacità del sistema COLSTA viene continuamente migliorata. In un'indagine realizzata in Germania³⁵ si conclude che la qualità dei dati notevolmente più elevata in Svizzera è una delle ragioni principali del funzionamento della gestione incentrata sui risultati a livello di collocamento nel nostro Paese, mentre esprime dubbi sulle sue possibilità d'applicazione in Germania.

8. **Osservazioni finali**

Il lavoro iniziato dieci anni fa ha portato indubbiamente a grandi risultati. Gli URC e la riforma radicale nell'ambito dei provvedimenti inerenti al mercato del lavoro hanno sensibilmente migliorato l'efficacia del servizio pubblico di collocamento. Vi sono tutte le premesse giuste per ulteriori aumenti di efficacia. Tuttavia, gli URC e gli organizzatori di provvedimenti inerenti al mercato del lavoro non devono adagiarsi sugli allori ma continuare a progredire e cercare di migliorare ulteriormente!

L'utilità degli URC e dei provvedimenti inerenti al mercato del lavoro si misura esclusivamente in funzione dei risparmi a livello di indennità giornaliera. Il vantaggio che ne deriva – un risparmio di circa un miliardo di franchi all'anno (cfr. 7.8.1.) – è davvero impressionante. In realtà, le ripercussioni positive a livello macroeconomico dovrebbero essere ancora maggiori. Se continuano a fornire prestazioni efficaci come negli ultimi dieci anni, gli URC e il settore dei provvedimenti inerenti al mercato del lavoro contribuiscono a migliorare l'offerta di risorse umane qualificate e idonee al collocamento. Il sistema di reintegrazione nel mercato del lavoro lanciato dieci anni fa, inoltre, consente alla Svizzera di mantenere una politica del mercato del lavoro liberale con poche interferenze nei meccanismi del mercato. Questi due fattori contribuiscono ad aumentare l'attrattiva dello spazio economico svizzero e pertanto a migliorare le possibilità di creare nuovi posti di lavoro o di mantenere quelli esistenti.

Si continua a sostenere che in futuro il numero delle persone disoccupate sarà sempre più esiguo a causa dei cambiamenti demografici in atto e del conseguente calo della

³⁵ Cfr. Christoph Hilbert, "Performancemessung und Anreize in der regionalen Arbeitsvermittlung: Der Schweizer Ansatz und eine Modellrechnung für Deutschland", Diskussionspapier SP I 2004-109 del "Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB)", Berlino, settembre 2004. Hilbert individua come seconda ragione la focalizzazione esclusiva di un URC svizzero su un compito primario, vale a dire sulla reintegrazione nel mercato del lavoro delle persone in cerca di impiego, a differenza di un ufficio del lavoro tedesco, che deve adempiere numerosi altri compiti. Tale molteplicità di compiti è considerata un ostacolo nella misurazione dell'efficacia degli URC nell'adempimento dei singoli compiti.

popolazione attiva, ragione per cui gli URC e i provvedimenti inerenti al mercato del lavoro diventerebbero obsoleti. Sfortunatamente, una simile realtà è ancora lontana. Anche se, a breve termine, il numero di posti di lavoro offerti nella nostra economia nazionale dovesse superare il numero delle persone attive per motivi demografici, non è affatto sicuro che non vi saranno più persone disoccupate. Ciò avverrebbe esclusivamente se le qualifiche delle persone attive e delle persone in cerca d'impiego continueranno ad essere adeguate alle esigenze sempre più elevate del mercato. In caso contrario, anche un'offerta abbondante di posti di lavoro non è sufficiente per impedire che una parte delle persone in cerca d'impiego rimanga disoccupata e che le persone sottoqualificate perdano i loro posti di lavoro. Una siffatta "disoccupazione strutturale" può essere evitata esclusivamente mediante misure di qualifica professionale, vale a dire mediante prestazioni e servizi offerti dagli URC e dagli organizzatori di provvedimenti inerenti al mercato del lavoro. Questa riflessione ci rinvia agli anni '70 del secolo scorso (cfr. 3.1.). Allora si temeva che la disoccupazione strutturale fosse in aumento e si reclamava, pertanto, nonostante la buona congiuntura economica e la sovraoccupazione, l'introduzione di misure di qualifica professionale. Forse, fra poco, ci ritroveremo nuovamente in una situazione analoga. Gli URC e i provvedimenti inerenti al mercato del lavoro si rivelano quindi più che mai utili, e non sono sicuramente mai superflui!

Tavola cronologica

Evoluzione dell'assicurazione contro la disoccupazione negli anni 1971- 2006

L'assicurazione contro la disoccupazione diventa obbligatoria e comprende un nuovo compito, la prevenzione.	
1.	1° dicembre 1971: l'Ufficio federale dell'industria, delle arti e mestieri e del lavoro (UFIAML, ora SECO) pubblica un <u>rapporto sulla nuova concezione dell'assicurazione contro la disoccupazione</u> . Il rapporto suggerisce in particolare di modificare l'obiettivo principale dell'assicurazione contro la disoccupazione passando dal versamento di indennità giornaliera all'adozione di provvedimenti di prevenzione. Inoltre, propone di introdurre un'assicurazione obbligatoria a livello federale e di sostituire le casse di disoccupazione con un'istituzione assicurativa centralizzata. Il rapporto scatena discussioni controverse e porta infine all'adozione di un nuovo articolo costituzionale molto aperto che ammette soluzioni multiple.
2.	13 giugno 1976: il Popolo e i Cantoni accettano i principi della nuova concezione dell'assicurazione contro la disoccupazione, ossia l'articolo 34novies della <u>Costituzione federale</u> del 29 maggio 1874 ³⁶ . Così, la prevenzione e la lotta alla disoccupazione diventano il secondo obiettivo dell'assicurazione contro la disoccupazione, dopo la compensazione della perdita di guadagno (versamento di indennità giornaliera).
3	1° aprile 1977: entrata in vigore del decreto federale urgente dell'8 ottobre 1976. L'assicurazione contro la disoccupazione diventa <u>obbligatoria</u> per tutti i lavoratori a livello nazionale. L'assicurazione contro la disoccupazione è ora finanziata in forma di aliquota sul reddito.
4.	<p>1° gennaio 1984: entrata in vigore della "<u>Legge federale su l'assicurazione obbligatoria contro la disoccupazione e l'indennità per insolvenza</u>" (LADI) del 25 giugno 1982.</p> <p>Disposizioni importanti:</p> <ol style="list-style-type: none"> <u>Diritto all'indennità giornaliera</u>: chi, nei due anni precedenti la disoccupazione, ha esercitato un'occupazione soggetta all'obbligo di contribuzione per almeno 6, rispettivamente 12 o 18 mesi, ha diritto nei due anni successivi rispettivamente a 85, 170 o 250 indennità giornaliera al massimo. Le persone di età superiore ai 55 anni e con un periodo di contribuzione di soli sei mesi hanno diritto a un massimo di 250 indennità giornaliera. <u>Aliquota dell'indennità giornaliera</u>: per le persone sposate e con obblighi di mantenimento nei confronti di figli, l'indennità giornaliera corrisponde all'80 per cento del guadagno assicurato, ma al massimo all'80 per cento di fr. 69'900.— lordi all'anno³⁷. Tutti gli altri assicurati ricevono un'indennità giornaliera pari al 70 per cento del guadagno assicurato. <u>Graduale riduzione</u>: dopo la riscossione di 85 indennità giornaliera, l'indennità giornaliera è ridotta del 5 per cento. Dopo la riscossione di 170 indennità giornaliera è effettuata un'ulteriore riduzione del 5 per cento. Le indennità giornaliera per le persone a partire dai 55 anni di età non sono ridotte. La graduale riduzione delle indennità giornaliera è stata abolita con effetto dal 1° aprile 1993 (cfr. punto 11 c). I corsi di perfezionamento e gli altri "<u>provvedimenti individuali di prevenzione</u>" accordati a singole persone disoccupate sono finanziati al 100 per cento dall'assicurazione contro la disoccupazione. Se la durata di un corso supera il diritto all'indennità giornaliera, sono versate ulteriori indennità fino a un massimo di 250 indennità giornaliera. L'assicurazione contro la disoccupazione copre tra il 20 e il 40 per cento — a seconda della capacità finanziaria dei Cantoni — dei costi legati ai <u>provvedimenti collettivi di riqualificazione e di perfezionamento professionale</u>. In caso di disoccupazione particolarmente elevata l'aliquota può salire fino al 50 per cento. Questo svantaggio finanziario dei corsi collettivi è abolito con effetto dal 1° gennaio 1992 (cfr. punto 8 d). L'assicurazione contro la disoccupazione copre fino al 50 per cento dei costi dei provvedimenti di occupazione temporanea ("<u>Programmi di occupazione</u>") soltanto nei "periodi di elevata disoccupazione". Nell'ordinanza sull'assicurazione obbligatoria contro la disoccupazione e l'indennità per insolvenza (OADI) si parla di disoccupazione elevata già a partire da un tasso di disoccupazione dell'uno per cento (!). I partecipanti ai

³⁶ Corrisponde all'articolo 114 della nuova Costituzione federale del 18 aprile 1999.

³⁷ Il salario assicurato massimo, determinante per il calcolo dei contributi, è stato aumentato nel 1987 a fr. 8 600.-, nel 1991 a fr. 97200.-, e nel 2000 a fr. 106 800.-.

	programmi di occupazione non ricevono le indennità giornaliere ma un salario, finanziato in parte dall'assicurazione contro la disoccupazione. Il 1° gennaio 2000 si cambia sistema e il versamento di un salario è sostituito dal versamento di un'indennità giornaliera (cfr. punto 27 b). L'assicurazione contro la disoccupazione copre tra il 20 e il 40 per cento — a seconda della capacità finanziaria dei Cantoni — dei costi dei “ <u>provvedimenti speciali in materia di collocamento</u> ”. Si tratta esclusivamente del rimborso delle spese legate all'elaborazione di progetti e delle spese informatiche per i test di funzionamento del sistema d'informazione COLSTA.
5.	1° novembre 1989: il Cantone Turgovia è l'ultimo di sei Cantoni (tra cui BE, SO, BS, BL e AG) a concludere i <u>test di funzionamento di COLSTA</u> (Collocamento e Statistica del mercato del lavoro) avviati nel dicembre del 1982. In tal modo il servizio pubblico di collocamento dispone di un sistema d'informazione che copre l'intero territorio svizzero. La legge federale del 6 ottobre 1989 sul collocamento e il personale a prestito (LC) (entrata in vigore il 16 gennaio 1991) crea le basi legali per l'introduzione di COLSTA.
Piccoli passi che preparano al gran salto	
6.	1° novembre 1991: in seguito al <u>perdurare della disoccupazione elevata</u> , gli assicurati con più di 55 anni e le persone domiciliate nei Cantoni con una disoccupazione superiore alla media hanno diritto, anche con un periodo di contribuzione inferiore ai 18 mesi, a 250 indennità giornaliere al massimo, le quali non vengono ridotte gradualmente.
7.	1° gennaio 1992: l'assicurazione contro la disoccupazione partecipa con quote globali versate nel singolo caso alle <u>spese di gestione delle autorità cantonali competenti</u> per l'esecuzione della LADI. Le quote sono erogate fino alla fine del 1995, vale a dire fino all'entrata in vigore della revisione della LADI del 25 giugno 1995.
8.	1° gennaio 1992: entrata in vigore della revisione parziale della LADI. a. D'ora in poi, anche le persone non sposate senza obblighi di mantenimento nei confronti di figli beneficiano di un' <u>aliquota dell'80 per cento</u> (finora del 70 %). A decorrere dal 1° aprile 1993, è nuovamente applicata la vecchia aliquota del 70 per cento (cfr. punto 11 b). b. Le indennità giornaliere delle persone con più di 45 anni (finora delle persone di età superiore ai 55 anni) non sono più soggette alla riduzione graduale (cfr punto 4c). c. Il Consiglio federale può aumentare il numero massimo di indennità giornaliere da 250 a 300 in caso di “disoccupazione elevata a livello regionale o nazionale”. d. L'assicurazione contro la disoccupazione copre d'ora in poi tutti i costi necessari legati ai corsi di perfezionamento (finora 20-40 per cento; cfr. punto 4 e). Le aliquote per i programmi di occupazione rimangono invariate (20-40 per cento; cfr. punto 4 f). e. Il periodo massimo per la riscossione degli assegni d'introduzione è aumentato da sei a dodici mesi.
9.	2 luglio 1992: il Consiglio federale avvia la procedura di consultazione per il progetto di “ <u>Legge federale sull'aiuto ai disoccupati</u> ”. È proposto un contributo del 5 per cento da parte dell'assicurazione contro la disoccupazione ai costi dell'aiuto cantonale ai disoccupati se questi rappresentano almeno la metà dei costi delle indennità giornaliere rimosse prima dell'esaurimento del diritto e non superano le 200 indennità giornaliere. A conclusione della procedura di consultazione, il progetto di legge non ha avuto seguito.
10.	1° gennaio 1993: al termine dei test di funzionamento, è messo in funzione il sistema COLSTA concepito tra il 1986 e il 1992 (cfr. punto 5).
11.	1° aprile 1993: entrata in vigore del decreto federale urgente del 19 marzo 1993. Le modifiche più importanti sono: a. <u>aumento del numero massimo di indennità giornaliere</u> da 85 a 170 (con un periodo di contribuzione di almeno 6 mesi), da 170 a 250 indennità (con un periodo di contribuzione di 12 mesi) e da 250 a 400 indennità (con un periodo di contribuzione di 18 mesi). Le persone di età superiore ai 55 anni e i partecipanti a un corso autorizzato possono riscuotere fino a 450 indennità giornaliere se hanno un periodo di contribuzione di almeno sei mesi. b. L'aliquota d'indennità per le persone senza obblighi di mantenimento nei confronti di figli è nuovamente ridotta dall'80 per cento al <u>70 per cento</u> (cfr. punto 8 a). c. La <u>riduzione graduale delle indennità giornaliere</u> è soppressa (cfr. punto 4 c). d. L'aliquota di contribuzione ai programmi di occupazione è aumentata all'85 per cento; nei casi straordinari può raggiungere fino al 100 per cento. Contro la proroga del decreto federale urgente è lanciato il <u>referendum</u> . Nella votazione popolare del 26 settembre 1993, le nuove disposizioni sono tuttavia accettate. Saranno in vigore fino alla fine del 1996; lo scaglionamento dell'indennità giornaliera (70/80%) è tuttora

	valido.
12.	<u>Primavera 1993</u> : per migliorare la qualità del collocamento e della consulenza alle persone disoccupate, l'UFIAML incarica la società di consulenza aziendale Arthur Andersen di preparare delle proposte per una <u>ristrutturazione del servizio pubblico di collocamento in Svizzera</u> in collaborazione con vari gruppi di lavoro. Il rapporto pubblicato nel marzo 1994 propone, tra l'altro, l'istituzione di "centri regionali di collocamento interistituzionali" che, oltre alla consulenza e al collocamento delle persone disoccupate, dovevano raggruppare sotto lo stesso tetto anche i servizi di orientamento professionale, assistenza sociale e altri servizi importanti per le persone in cerca d'impiego. Qualche tempo dopo, il rapporto ³⁸ è diventato la base concettuale degli "uffici regionali di collocamento" (URC).
13.	<u>9 agosto 1993</u> : nell'ambito delle misure speciali a favore del perfezionamento professionale e su richiesta dell'Associazione degli uffici svizzeri del lavoro (AUSL), il Dipartimento federale dell'economia accorda un fondo di fr. 600'000.- per il <u>progetto PERSPECTIVA</u> . Il progetto intende motivare i Cantoni e altre istituzioni a migliorare e ampliare l'offerta di provvedimenti inerenti al mercato del lavoro. A tale scopo negli anni 1993-1996 sono state sviluppate proposte dettagliate per misure innovative e metodi di valutazione, sono stati pubblicati studi e organizzate sedute. In primo piano vi sono i giovani disoccupati e le persone difficilmente collocabili.
<i>Il Parlamento ridisegna completamente il messaggio del Consiglio federale</i>	
14.	<u>29 novembre 1993</u> : il Consiglio federale sottopone alle Camere federali un <u>messaggio sulla revisione della LADI</u> , mediante cui il decreto federale urgente del 19 marzo 1993 (cfr. punto 11) dovrebbe essere trasposto nel diritto ordinario. Il Consiglio federale intende intraprendere riforme profonde con una revisione successiva della LADI. Il 14 marzo 1994 il Consiglio degli Stati approva in prima lettura il progetto di legge senza fondamentali modifiche. Il dossier è inoltrato al Consiglio nazionale (cfr. punti 17 e 18).
15.	<u>31 maggio 1994</u> : il Consiglio degli Stati approva a netta maggioranza la <u>mozione Fasel</u> del 17 giugno 1993. La mozione incarica il Consiglio federale "nell'ambito della legge sull'assicurazione contro la disoccupazione, di inserire nell'elenco dei provvedimenti preventivi la consulenza ai disoccupati quale strumento indipendente e di sviluppare questo servizio". Il Consiglio nazionale aveva già approvato la mozione il 27 settembre 1993.
16.	Nel 1994/95 nei Cantoni SO e VD vengono svolti dei progetti pilota ³⁹ in relazione agli uffici regionali di collocamento (URC). I motivi sono descritti nel rapporto citato al punto 12.
17.	<u>Agosto 1994</u> : <u>seduta speciale</u> di una delegazione della Commissione dell'economia e dei tributi del consiglio nazionale (CET; presidente Eugen David PPD/SG) con rappresentanti delle parti sociali a Lucerna. Il promovimento della reintegrazione nel mercato del lavoro è dichiarato praticamente all'unanimità l'obiettivo principale della revisione della LADI.
18.	<u>5 ottobre 1994</u> : il Consiglio nazionale applica i risultati della seduta speciale di Lucerna e approva un <u>progetto di legge che cambia in modo fondamentale il sistema e la strategia dell'assicurazione contro la disoccupazione</u> . Per la prima volta, il progetto di legge contiene in modo esplicito i concetti di "uffici regionali di collocamento", "indennità giornaliere speciali" e "offerta minima di provvedimenti inerenti al mercato del lavoro" (cfr. punto 24 b). Il dossier è trasmesso al Consiglio degli Stati (cfr. punto 20).
19.	<u>1° gennaio 1995</u> : nell'ambito di un programma di risanamento delle finanze pubbliche, l' <u>aliquota di contribuzione dell'AD è portata al 3 per cento fino alla fine del 2003</u> . Questo aumento straordinario limitato nel tempo è stato ripreso nella revisione della LADI del 25 giugno 1995. Tale revisione prevede anche un "contributo di solidarietà", altresì limitato fino alla fine del 2003, pari all'uno per cento sull'importo (fino a fr. 243 000.-) eccedente il salario massimo assicurato (allora di fr. 97 200.- lordi all'anno). A partire dal 2000, il "contributo di solidarietà" ammonta al 2 per cento (cfr. punto 27). Con la revisione della LADI del 22 marzo 2002, il "contributo di solidarietà" è ridotto in un primo momento all'uno per cento (nel 2003) e, nel 2004, viene abolito. L'aliquota di contribuzione dell'AD è ridotta al 2,5 per cento (nel 2003) e, in un secondo tempo, al 2,0 per cento (a partire dal 2004).
20.	<u>2 febbraio 1995</u> : il Consiglio degli Stati respinge in seconda lettura il progetto di legge approvato dal Consiglio nazionale. Cfr. testo 3.3.

³⁸ Arthur Andersen, "Reform der öffentlichen Arbeitsvermittlung in der Schweiz", "Beiträge zur Arbeitsmarktpolitik" Nr. 3, UFIAML, Berna, marzo 1993.

³⁹ Istituto di ricerca sociale IPSO e Arthur Andersen SA. Uffici regionali di collocamento. (URC). Fase pilota nei Cantoni Vaud e Soletta 1995. Rapporto di valutazione. Rapporto di controlling. Conclusioni della commissione d'accompagnamento del progetto. Aprile 1996.

21.	<u>Maggio 1995</u> : in occasione di una seduta a Soletta, le commissioni competenti dei due Consigli, con la collaborazione delle parti sociali e dei direttori cantonali dell'economia pubblica, raggiungono un accordo – il cosiddetto “compromesso di Soletta”. Cfr. testo 3.3.
22.	<u>25 giugno 1995</u> : il “compromesso di Soletta” conclude la procedura di eliminazione delle divergenze. Il Consiglio nazionale e il Consiglio degli Stati approvano il compromesso e adottano pertanto la revisione della LADI.
<i>Il gran salto: cambiamento di sistema</i>	
23.	<p><u>1° gennaio 1996</u>: entrata in vigore della prima parte del <u>cambiamento di sistema</u> deciso nell'ambito della revisione della LADI del 25 giugno 1995.</p> <p>a. L'assicurazione contro la disoccupazione finanzia il 100 per cento dei costi legati all'istituzione e alla gestione degli <u>uffici regionali di collocamento</u> (URC). L'obbligo dei Cantoni di istituire e di gestire gli URC entra in vigore soltanto il 1° gennaio 1997. Nel 1996, il trasferimento di compiti per l'esecuzione della LADI agli uffici comunali del lavoro è ancora ammesso.</p> <p>b. L'assicurazione contro la disoccupazione finanzia ora tutti i costi dei <u>provvedimenti inerenti al mercato del lavoro</u>, ad eccezione di una “partecipazione cantonale” di fr. 3'000.- per posto occupato all'anno. L'obbligo dei Cantoni di approntare un'offerta minima di provvedimenti inerenti al mercato del lavoro e di occupare i posti così creati entra in vigore soltanto il 1° gennaio 1997.</p> <p>c. Nei periodi in cui l'assicurazione contro la disoccupazione è deficitaria nonostante un'aliquota di contribuzione del 2 per cento e il fondo di compensazione indebitato, la <u>Confederazione concede importi non rimborsabili</u> fino a un massimo del 5 per cento dei costi complessivi. Le spese non coperte dagli introiti continuano a essere finanziate da prestiti, accordati per metà dalla Confederazione e per metà dai Cantoni.</p>
24.	<p><u>1° gennaio 1997</u>: entrata in vigore della seconda parte del <u>cambiamento di sistema</u> deciso con la revisione della LADI del 25 giugno 1995.</p> <p>a. I Cantoni sono obbligati a istituire e a gestire gli <u>URC</u>. Questi ultimi si assumono in particolare i compiti degli uffici comunali del lavoro.</p> <p>b. Nel <u>catalogo</u> dei provvedimenti inerenti al mercato del lavoro finanziati dall'assicurazione contro la disoccupazione, in vigore dal 1984, vengono previsti due nuovi provvedimenti: (1) il versamento di <u>assegni di formazione</u> per una durata massima di tre anni onde consentire alle persone assicurate con più di 30 anni di portare a termine una formazione professionale, e (2) i provvedimenti per il <u>promovimento dell'attività lucrativa indipendente</u>. I Cantoni sono obbligati, complessivamente, ad approntare un'<u>offerta minima di posti per provvedimenti inerenti al mercato del lavoro</u> e ad occupare i posti così creati (cfr. testo 2.2.).</p> <p>c. Avvio del <u>nuovo sistema di indennità giornaliera</u> che distingue tra “indennità giornaliera”, “indennità giornaliera speciali” e “indennità giornaliera speciali a titolo di compensazione” (cfr. testo 2.1.).</p> <p>d. Un'<u>attività stipendiata in un programma di occupazione</u> non è più computata come periodo di contribuzione. Fino alla fine del 1999, chi partecipa a un programma di occupazione continua a ricevere un salario: il passaggio al sistema delle indennità giornaliera avviene soltanto 1° gennaio 2000 (cfr. punto 27).</p>
<i>Consolidamento, messa a punto e preparazione al secondo traguardo: dalla gestione incentrata sulle prestazioni fornite in funzione delle risorse messe a disposizione a una gestione incentrata sui risultati</i>	
25.	<u>1° gennaio 1997</u> : entrata in vigore del decreto federale urgente del 13 dicembre 1996 sul finanziamento dell'assicurazione contro la disoccupazione. Per motivi di risparmio, le <u>prestazioni dell'assicurazione contro la disoccupazione sono ridotte dell'1,5 per cento in media</u> . Nella votazione sul referendum, il 28 settembre 1998, il popolo respinge la riduzione, che sarà nuovamente soppressa a fine 1997.
26.	<u>16 marzo 1998</u> : il consigliere nazionale <u>Jean-Pierre Bonny</u> presenta una mozione in cui chiede di affidare l'intera esecuzione della LADI a una nuovo <u>istituto federale di diritto pubblico</u> . Cfr. testo 7.6.1.).
27.	<p><u>1° settembre 1999 / 1° gennaio 2000</u>: entrata in vigore dell'articolo della LADI modificato in seguito alla legge federale del 19 marzo 1999 sul programma di stabilizzazione. Le modifiche più importanti sono:</p> <p>a. il numero massimo di indennità giornaliera per le persone assicurate esonerate dall'obbligo di contribuzione o che hanno diritto all'indennità in base a un periodo educativo è dimezzato (da 520 a 260 indennità giornaliera) a partire dal 1° settembre</p>

	<p>1999.</p> <p>b. A decorrere da gennaio 2000, i <u>partecipanti ai programmi di occupazione</u> non sono più stipendiati; riscuotono invece un'indennità giornaliera corrispondente al loro guadagno assicurato (cfr. punti 4 f e 24 d)..</p> <p>c. Il 1° gennaio 2000 fino al 31 dicembre 2003 il "<u>contributo di solidarietà</u>" (cfr. punto 19) aumenta dall'1 al 2 per cento.</p>
28.	1° gennaio 2000: entrata in vigore del primo accordo di prestazioni incentrato sui risultati tra il Dipartimento federale dell'economia e i governi cantonali. L'accordo regola l'esecuzione della LADI a livello di URC, provvedimenti inerenti al mercato del lavoro e autorità competenti dell'assicurazione contro la disoccupazione per gli anni 2000, 2001 e 2002. Cfr. testo 7.3.4.
29.	1° gennaio 2001: entrata in vigore della <u>revisione "tecnica" della LADI</u> che migliora le basi legali per una gestione incentrata sui risultati nell'esecuzione della LADI e crea i presupposti legali per l'istituzione del <u>sistema bonus-malus</u> . L'obbligo dei Cantoni di approntare una determinata <u>offerta minima di provvedimenti inerenti al mercato del lavoro</u> è abolito. In tal modo è soppressa anche la base di <u>calcolo per i contributi cantonali</u> ai costi dei provvedimenti inerenti al mercato del lavoro. Dal 1° gennaio 2001, i Cantoni devono assumersi complessivamente il 10 per cento di tali costi. L'ammontare è ripartito in proporzione alla somma delle indennità giornaliere versate dai Cantoni.
30.	1° giugno 2001: entrata in vigore delle misure di accompagnamento all'Accordo bilaterale sulla libera circolazione delle persone tra la Svizzera e l'Unione europea. Di conseguenza, l'assicurazione contro la disoccupazione è modificata come segue: <p>a. è considerato periodo di contribuzione soltanto il <u>periodo educativo compiuto in Svizzera</u> della durata minima di 18 mesi. Non è più possibile ottenere il diritto all'indennità di disoccupazione e ai provvedimenti inerenti al mercato del lavoro sulla base di un periodo minimo di contribuzione di sei mesi raggiunto facendo valere un periodo educativo all'estero e brevi periodi di attività lucrativa in Svizzera.</p> <p>b. Sono esonerate dall'adempimento del periodo di contribuzione soltanto le persone che, al momento del verificarsi del <u>motivo di esenzione, erano domiciliate in Svizzera</u>. Una formazione a tempo pieno svolta all'estero è computabile soltanto se la persona assicurata, prima dell'inizio della formazione, era domiciliata in Svizzera per almeno 10 anni.</p> <p>c. Il "<u>semestre di motivazione</u>" per i giovani senza posto di tirocinio o senza occupazione è autorizzato esclusivamente al termine dell'obbligo scolastico svizzero.</p>
31.	1° gennaio 2002: entrata in vigore del sistema di finanziamento completamente rivisto per gli URC, LPML e le autorità cantonali competenti. Cfr. testo 7.4.
<i>Riduzione delle prestazioni, consolidamento finanziario, collaborazione interistituzionale (CII)</i>	
32.	<u>Fine settembre 2001</u> : i rappresentanti della Conferenza dei direttori cantonali delle opere sociali e della Conferenza dei direttori cantonali dell'economia pubblica si impegnano ad avviare una stretta e sistematica " <u>collaborazione interistituzionale</u> " (CII) tra URC, autorità sociali, uffici AI, autorità preposte alla formazione professionale e altre istituzioni competenti in materia di mercato del lavoro. In seguito, numerosi Cantoni lanciano progetti pilota CII cofinanziati dall'assicurazione contro la disoccupazione. Il convegno "Tutti al lavoro!", tenutosi tra il 4 e il 5 settembre 2000 nel palazzo dei congressi di Zurigo, aveva evidenziato la necessità di una più stretta collaborazione nell'area dei provvedimenti intesi a promuovere l'integrazione nel mercato del lavoro. Cfr. testo 7.10.1.
33.	1° giugno 2002: gli URC sono collegati alla banca dati dei servizi europei per l'impiego (<u>European Employment Services</u>) e possono pertanto estendere il loro campo d'azione all'area dell'Unione europea, diventata accessibile in seguito all'entrata in vigore il 1° giugno 2002 dell'Accordo bilaterale sulla libera circolazione delle persone.
34.	24 novembre 2002: <u>votazione popolare sulla revisione della LADI del 22 marzo 2002</u> , contro cui è stato presentato un referendum. Il popolo accetta la revisione con il 56,1 % di voti favorevoli e il 43,9 % di voti contrari.
35.	1° luglio 2003: entrata in vigore della <u>revisione della LADI del 22 marzo 2002, all'insegna del consolidamento finanziario</u> . <p>a. <u>L'aliquota di contribuzione è ridotta al due per cento con effetto dal 1° gennaio 2004</u>. Nel 2003 viene prelevata un'aliquota del 2,5 per cento e un "contributo di solidarietà" dell'uno per cento (cfr. punto 27 c).</p> <p>b. La LADI concede un unico genere di indennità giornaliera; la <u>distinzione tra "indennità giornaliera", "indennità giornaliera speciali" e "indennità speciali a titolo di compensazione"</u>, introdotta con la revisione della LADI del 1995, è abolita. Cfr. testo 5.</p>

	<p>c. Ha diritto all'indennità giornaliera chi può comprovare un periodo di contribuzione minimo di <u>12 (finora 6) mesi</u> (cfr. punto 24 c e testo 2.1.).</p> <p>d. Il <u>numero massimo di indennità giornaliere</u> per le persone di 55 anni o di età inferiore è ridotto da 520 a 400 indennità. Le persone assicurate più anziane continuano ad aver diritto a 520 indennità giornaliere al massimo se possono comprovare un periodo di contribuzione della durata di 18 mesi (prima: di 6 mesi). Il diritto massimo delle persone esonerate dall'obbligo di contribuzione rimane invariato a 260 indennità giornaliere.</p> <p>e. I <u>periodi educativi</u> non sono più considerati periodo di contribuzione. È invece esteso da 2 a 4 anni il termine quadro per il periodo di contribuzione degli assicurati temporaneamente inattivi a causa dell'educazione dei loro figli. In tal modo le persone che si sono dedicate all'educazione dei propri figli possono raggiungere più facilmente il periodo di contribuzione necessario per far valere il diritto all'indennità.</p> <p>f. I Cantoni possono, d'ora in poi, autorizzare <u>progetti relativi a provvedimenti inerenti al mercato del lavoro il cui costo è inferiore a 5 milioni di franchi</u>.</p> <p>g. La <u>collaborazione interistituzionale (CII; cfr. punto 32)</u> è dotata di una base legale. Le disposizioni in materia di protezione dei dati sono adeguate alle necessità della CII; inoltre, per i provvedimenti CII vengono messi a punto strumenti di finanziamento temporaneo. Cfr. testo 7.10.1.</p> <p>h. Il contributo federale annuo della Confederazione all'assicurazione contro la disoccupazione è ora dello 0,15 per cento della somma dei salari soggetti all'obbligo di contribuzione (nel 2003 = circa 300 milioni di franchi). <u>Nel loro complesso i Cantoni devono contribuire versando lo 0,05 per cento di tale somma dei salari</u> (nel 2003 = circa 100 milioni di franchi). La ripartizione del contributo tra i Cantoni è determinata in funzione della loro capacità finanziaria e dal numero di disoccupati nei singoli Cantoni. Il nuovo sistema di contribuzione è meno dipendente dall'andamento della congiuntura rispetto al passato. Finora, i contributi all'assicurazione contro la disoccupazione della <u>Confederazione e dei Cantoni</u> erano considerevoli, soprattutto negli anni con una disoccupazione elevata e una congiuntura sfavorevole, ossia negli anni difficili da un punto di vista finanziario (cfr. punti 24 b e 29).</p> <p>La revisione della LADI del 22 marzo 2002 si basa sull'ipotesi che il numero medio di disoccupati in Svizzera si situi a medio e a lungo termine attorno alle 100'000 unità. In tali circostanze, la revisione della LADI del 22 marzo 2002 sarebbe riuscita a consolidare finanziariamente l'assicurazione contro la disoccupazione anche a lungo termine. Poiché, negli anni passati, la disoccupazione è evoluta in modo molto più sfavorevole di quello previsto nell'ambito della revisione della LADI del 22 marzo 2002, l'indebitamento del fondo di compensazione dell'assicurazione contro la disoccupazione è cresciuto e dovrebbe raggiungere, tra poco, il 2,5 per cento della massa salariale soggetta all'obbligo di contribuzione (circa 5 miliardi di franchi). Conformemente a una disposizione introdotta nella revisione della LADI, nel caso in cui il livello di indebitamento dovesse superare tale soglia, il Consiglio federale deve presentare entro un anno una revisione della legge introducendo un nuovo sistema di finanziamento. Intensi lavori per la prossima revisione della LADI sono quindi già in corso.</p>
36.	<p><u>1° gennaio 2006: entrata in vigore di un nuovo sistema di finanziamento per i provvedimenti inerenti al mercato del lavoro.</u> Cfr. testo 6.2.2. nel presente rapporto.</p>

Panoramica dei provvedimenti inerenti al mercato del lavoro (PML) dell'assicurazione svizzera contro la disoccupazione

Provvedimenti di formazione

Corsi di riqualificazione e di perfezionamento

L'assicurazione contro la disoccupazione finanzia corsi di riqualificazione e di perfezionamento nella misura in cui permettono agli assicurati di migliorare le loro opportunità di trovare una nuova occupazione.

Stage di formazione

Gli assicurati con lacune nella formazione e nelle conoscenze professionali che possono essere colmate con un approccio "learning by doing" (imparare lavorando) hanno la possibilità di svolgere uno stage di formazione presso un'azienda autorizzata a formare apprendisti.

Aziende di pratica commerciale (o aziende di esercitazione)

Le aziende di pratica commerciale sono un provvedimento inerente al mercato del lavoro che persegue lo stesso obiettivo degli stage di formazione. Grazie al principio "learning by doing", esse permettono ai partecipanti con lacune nella formazione e nelle conoscenze professionali di acquisire esperienza e nuove conoscenze professionali in un contesto che rispecchia la realtà.

Provvedimenti di occupazione

Programmi di occupazione temporanea ("Programmi di occupazione")

I "programmi di occupazione" offrono alle persone assicurate posti di lavoro a tempo determinato che permettono loro di riabituarsi a una struttura lavorativa e di mantenere aggiornate e migliorare le loro conoscenze professionali (aumentando quindi la loro idoneità al collocamento) anche durante la disoccupazione. Il lavoro è svolto sotto la supervisione di un responsabile di programma. Il 40% del tempo d'impiego deve essere riservato a misure di perfezionamento. Durante la partecipazione a un programma di occupazione, le persone assicurate riscuotono l'indennità giornaliera consueta. I programmi di occupazione non devono essere in diretta concorrenza con l'economia privata.

Periodi di pratica professionale

I giovani che hanno concluso la loro formazione professionale o i loro studi hanno spesso grandi difficoltà a trovare un primo impiego poiché non hanno ancora sufficiente esperienza pratica. I periodi di pratica professionale mirano in primo luogo a fornire alle persone assicurate qualificate una prima esperienza professionale e a migliorare le loro opportunità sul mercato del lavoro. I partecipanti a un periodo di pratica professionale ricevono l'indennità giornaliera consueta e sono rimborsati in caso di spese di viaggio, vitto e alloggio. Il 25 per cento dell'indennità giornaliera, ma almeno fr. 500.- al mese, è a carico dell'azienda di pratica.

Semestri di motivazione

Il "semestre di motivazione" offre ai giovani al termine dell'obbligo scolastico e senza posto di tirocinio l'opportunità di colmare le lacune nella formazione scolastica o altre lacune che impediscono loro di trovare un posto di tirocinio mediante esperienze di lavoro pratiche e corsi di formazione. Con il sostegno dei collaboratori al programma possono concentrarsi sul loro futuro professionale e sulla ricerca di un posto di tirocinio. I partecipanti a un semestre di motivazione ricevono un contributo mensile di fr. 450.-.

Provvedimenti speciali

Assegni per il periodo di introduzione

L'assicurazione contro la disoccupazione versa ai datori di lavoro degli assegni per una durata di 6 mesi (eventualmente per un periodo più breve o più lungo) per incoraggiarli a impiegare lavoratori che hanno bisogno di un periodo di introduzione straordinario e impegnativo. Tali assegni coprono al massimo il 60 per cento del salario normale e ammontano, per un periodo di introduzione di 6 mesi, al massimo al 60 per cento del salario nel primo terzo del periodo, al 40 per cento nel secondo terzo e al 20 per cento nell'ultimo terzo .

Assegni di formazione

Gli assicurati di età superiore ai 30 anni, senza un diploma professionale, possono ricevere dall'assicurazione contro la disoccupazione degli assegni di formazione per un periodo massimo di tre anni. Grazie a tale sostegno, essi possono acquisire una formazione professionale e conseguire un diploma che consente loro di migliorare le loro opportunità sul mercato del lavoro. Il datore di lavoro versa all'assicurato un salario equivalente almeno al salario dell'ultimo anno di tirocinio usuale nel luogo e nel ramo professionale. A tale salario si aggiungono le prestazioni dell'assicurazione contro la disoccupazione fino a raggiungere un minimo di sostentamento ma al massimo fr. 3'500.— mensili.

Sussidi per le spese di pendolare e di soggiornante settimanale

L'assicurazione contro la disoccupazione può versare dei sussidi per le spese di pendolare o di soggiornante settimanale per un periodo massimo di 6 mesi alle persone disoccupate che non hanno trovato un lavoro adeguato nella loro regione di domicilio e che, pertanto, hanno accettato un'occupazione assai distante dal loro luogo di domicilio. Per avere diritto ai sussidi, tali persone devono subire una perdita finanziaria: in altri termini, il loro guadagno deve essere inferiore, dedotte le spese di viaggio, di vitto e di alloggio sostenute, al guadagno ottenuto prima della disoccupazione.

Sostegno a un'attività lucrativa indipendente

L'assicurazione contro la disoccupazione può versare fino a 90 indennità giornaliere agli assicurati durante la fase di progettazione in modo tale che essi possano consacrarsi interamente alla preparazione di un progetto schematico per l'avvio di un'attività lucrativa indipendente economicamente sostenibile e durevole. Inoltre, l'assicurazione contro la disoccupazione può autorizzare corsi che forniscono importanti nozioni per le persone che intendono diventare indipendenti. Oltre a ciò, l'assicurazione contro la disoccupazione può, mediante una cooperativa di fideiussione, assumere il 20 per cento dei rischi di perdite per fideiussioni prestate. In caso di perdita l'assicurazione contro la disoccupazione può utilizzare le indennità giornaliere non ancora esaurite.

Guadagno intermedio⁴⁰

Per "guadagno intermedio" si intende un'attività lucrativa esercitata a tempo determinato dalle persone assicurate durante la ricerca di un'occupazione anche se il guadagno così raggiunto è inferiore all'indennità giornaliera a cui hanno diritto. Durante il periodo in cui conseguono un guadagno intermedio, l'assicurazione contro la disoccupazione versa alle persone interessate delle indennità compensative pari al 70 o all'80 per cento della differenza tra il guadagno intermedio e il salario effettivo prima della disoccupazione. Chi percepisce un guadagno intermedio dispone pertanto, grazie a tali indennità, di un guadagno

⁴⁰ Secondo la sistematica della legge sull'assicurazione contro la disoccupazione (LADI), la compensazione versata in caso di guadagno intermedio è considerata un'"indennità di disoccupazione"(cap.2 LADI) e non costituisce un "provvedimento inerente al mercato del lavoro" (cap. 6 LADI). Ciononostante, il guadagno intermedio è spesso considerato un provvedimento inerente al mercato del lavoro in quanto promuove la reintegrazione.

superiore all'indennità giornaliera. Le indennità compensative sono dedotte dal numero di indennità giornaliere cui un assicurato ha diritto; tuttavia, dato che tali indennità convertite in giorni sono inferiori alle indennità giornaliere, il guadagno intermedio porta di regola a un prolungamento del diritto all'indennità. Il guadagno intermedio permette inoltre di acquisire un nuovo diritto all'indennità giornaliera.

Tabella 1:
Andamento del tasso di disoccupazione in Svizzera e all'estero dal 1960

	Tasso di disoccupazione									
	60/69	70/74	75/79	80/86	87/90	1991	1992	1993	1994	1995
1. Svizzera	0,018%	0,002%	0,4 %	0,6 %	0,6 %	1,1 %	2,5 %	3,9 %	3,9 %	3,5 %
2. Germania	0,9 %	1,1 %	2,0 %	5,9 %	8,3 %	6,7 %	7,7 %	7,7 %	8,3 %	8,0 %
3. Francia	1,4 %	2,7 %	5,0 %	8,1 %	9,8 %	9,5 %	10,2 %	11,1 %	11,7 %	11,1 %
4. Italia	3,4 %	3,3 %	3,7 %	8,5 %	11,9 %	11,0 %	10,7 %	9,8 %	10,6 %	11,2 %
5. Austria	2,1 %	1,3 %	1,9 %	2,7 %	3,5 %	3,1 %	4,8 %	4,0 %	3,8 %	3,9 %
6. Gran Bretagna	1,6 %	2,6 %	2,8 %	8,9 %	7,7 %	8,3 %	10,1 %	10,0 %	9,3 %	8,5 %
7. U.S.A.	4,8 %	5,4 %	7,1 %	7,4 %	5,4 %	6,7 %	7,4 %	6,9 %	6,1 %	5,6 %
8. Europa OCSE	1,5 %	2,1 %	3,0 %	7,2 %	9,2 %	9,0 %	9,6 %	10,2 %	10,5 %	10,1 %
9. (8) / (1)	83,3	1050,0	7,5	12,0	15,3	8,2	3,8	2,6	2,7	2,9
10. Totale OCSE	3,3 %	3,8 %	5,2 %	7,3 %	6,9 %	7,2%	7,9%	7,8 %	7,7 %	7,3 %
11. (10) / (1)	183,3	1900,0	13,0	12,2	11,5	6,5	3,2	2,0	2,0	2,1

	Tasso di disoccupazione									
	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
1. Svizzera	3,9 %	4,2 %	3,6 %	3,0 %	2,7 %	2,6 %	3,2 %	4,2 %	4,4 %	4,5 %
2. Germania	8,6 %	9,2 %	8,8 %	7,9 %	7,2 %	7,4 %	8,2 %	9,1 %	9,5 %	9,5 %
3. Francia	11,6 %	11,5 %	11,1 %	10,5 %	9,1 %	8,4 %	8,9 %	9,5 %	9,6 %	9,5 %
4. Italia	11,2 %	11,2 %	11,3 %	11,0 %	10,1 %	9,1 %	8,6 %	8,4 %	8,0 %	7,7 %
5. Austria	4,3 %	4,4 %	4,5 %	4,0 %	3,6 %	3,6 %	4,2 %	4,3 %	4,9 %	5,2 %
6. Gran Bretagna	7,9 %	6,8 %	6,1 %	5,9 %	5,4 %	5,0 %	5,1 %	4,9 %	4,7 %	4,7 %
7. U.S.A.	5,4 %	4,9 %	4,5 %	4,2 %	4,0 %	4,7 %	5,8 %	6,0 %	5,5 %	5,1 %
8. Europa OCSE	10,0 %	9,7 %	9,2 %	8,9 %	8,4 %	8,2 %	8,6 %	8,9 %	8,9 %	8,6 %
9. (8) / (1)	2,6	2,3	2,6	3,0	3,1	3,2	2,7	2,1	2,0	1,9
10. Totale OCSE	7,2 %	6,9 %	6,9 %	6,7 %	6,2 %	6,4 %	6,9 %	7,1 %	6,9 %	6,6 %
11. (10) / (1)	1,8	1,6	1,9	2,2	2,3	2,5	2,2	1,7	1,6	1,5

Riga 1: i tassi di disoccupazione standardizzati pubblicati dall'OCSE sono diversi da quelli calcolati dal SECO.

Fonti: 1960-1979: calcoli effettuati sulla base di dati rilevati nei rapporti del gruppo di esperti "Situazione economica" 1977/78 e 1979/80, Berna 1977 e 1980. Fonte dal 1980: varie pubblicazioni dell'"OECD Employment Outlook".

Tabella 2 :

Andamento delle finanze dell'assicurazione contro la disoccupazione dal 1985 al 2005

(in milioni di franchi)

Anno	Tasso di disocc.	Spese				
		Totale	per...			
			URC, LPML, A.cant	PML	Indennità giorn. AD	Lavoro ridotto, intemperie, insolvenza
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	
Prima del cambiamento di sistema						
1985	1,0 %	698	00	14	447	131
1990	0,5 %	502	00	17	308	58
Dopo il cambiamento di sistema						
1996	4,7 %	6'123	144	807	4'053	439
1997	5,2 %	8'028	270	828	4'792	286
1998*	3,9 %	6'209	304	618	4'166	163
1999	2,7 %	5'055	339	570	3'162	196
2000	1,8 %	3'711	346	360	2'277	78
2001	1,7 %	3'415	281	323	2'070	93
2002	2,5 %	4'966	293	424	3'196	282
2003	3,7 %	6'786	361	592	4'755	309
2004	3,9 %	7'107	393	684	5'031	192
2005	3,8 %	7'111	433			

Anno	Aliquota di contribuzione AD	Entrate				Surplus (+) Deficit (-)	Fondi propri dell'AD
		Totale	di cui.....				
			Contributi datori di lavoro e lavoratori	Contributi cantonali	Contributi federale		
(7)	(8)	(9)	(10)	(11)	(12)	(13)	
Prima del cambiamento di sistema							
1985	0,6 %	744	694	0	0	+ 46	+1'379
1990	0,4 %	786	648	0	0	+ 284	+2'924
Dopo il cambiamento di sistema							
1996	3,0 %	5'955	5'548	55	323	- 168	-4'799
1997	3,0 %	6'162	5'745	88	33	- 2'283	-7'082
1998*	3,0 %	5'876	5'342	76	305	- 333	-7'415
1999	3,0 %	6'378	5'779	72	246	+1'323	-6'092
2000	3,0 %	6'646	6'184	46	179	+2'936	- 3'157
2001	3,0 %	6'852	6'548	34	168	+3'437	+280
2002	3,0 %	6'969	6'745	45	124	+2'003	+2'283
2003	2,5 %	5'978	5'610	93	175	- 808	+1'475
2004	2,0 %	4'835	4'341	126	327	-2'272	-797
2005	2,0 %	5'233					

* I dati per il 1998 riguardano soltanto 11 mesi dato che la chiusura contabile al 31 gennaio è stata anticipata al 31 dicembre dell'anno precedente.

Spiegazioni relative alla tabella 2

Colonna (1). Fonte: SECO

Colonna (2). Oltre alle cifre menzionate nelle colonne (9) - (11), il totale delle spese include altresì le spese amministrative delle casse di disoccupazione, il pagamento degli interessi debitori e altre voci.

Colonna (3). Indicazioni del SECO: dato che la ripartizione dei compiti tra URC, servizi LPML e autorità varia da Cantone a Cantone, le spese d'esecuzione di questi tre servizi sono raggruppate. Non sono comprese le spese amministrative delle casse di disoccupazione (2003 fr. 135 mio.).

Colonna (4). Per quanto riguarda i dati relativi al 1985 e al 1990, non si tratta delle spese totali, bensì soltanto dei contributi. I contributi dovrebbero essere moltiplicati per tre circa onde poterli paragonare ai dati ottenuti dopo il cambiamento di sistema. I dati relativi al 1996 e agli anni seguenti non includono alcun salario o, a partire dal 2000, nessuna indennità giornaliera per le persone che partecipano a programmi di occupazione; tali indicazioni sono incluse nella colonna (6).

Colonne (7) e (9). I contributi sono versati per metà dal datore di lavoro e per metà dal lavoratore.

Sono soggetti a contribuzione soltanto i redditi che raggiungono l'importo massimo del guadagno assicurato. Quest'ultimo ammontava nel 1983-1986 a fr. 69'900.— lordi all'anno, nel 1987-1999 a fr. 97'200.--, dal 2000 a fr. 106'800. Tra il 1996 e il 1999, sulla quota di reddito da fr.97'200.— a fr. 243'000 veniva prelevato un contributo dell'1%. Sulle quote di salario da 106'800 a 267'000.— veniva prelevato, tra il 2000 e il 2002 un contributo di solidarietà del 2%; nel 2003 tale contributo ammontava all'1%. All'inizio del 2004, i contributi prelevati sulle quote di reddito non assicurate sono stati nuovamente soppressi.

Colonna (10). Le entrate totali comprendono anche in questo caso le entrate non enumerate, come ad esempio gli interessi.

Colonna (13). La gestione dell'assicurazione contro la disoccupazione vincola un capitale pari a 1-1,5 miliardi di franchi (investimenti, mobilio, mezzi liquidi per garantire la solvibilità, ecc.). Questi mezzi non sono messi a disposizione come riserve per finanziare le prestazioni dell'assicurazione. La posizione "Fondo dell'assicurazione contro la disoccupazione" presenta pertanto un grado di indebitamento nettamente superiore o un livello di sostanza più basso rispetto al capitale proprio menzionato alla colonna (13).

Allestito sulla base delle seguenti fonti: Ufficio federale delle assicurazioni sociali, Statistica svizzera delle assicurazioni sociali 2005. Segretariato di stato dell'economia; L'assicurazione contro la disoccupazione nel xy pubblicato a metà anno nella rivista "Die Volkswirtschaft, Magazin für Wirtschaftspolitik".

Tabella 3

Andamento dei provvedimenti inerenti al mercato del lavoro (PML), 1998 – 2005

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
A. Provv. di formazione - giorni controllati di partecipazione al PML - in % del totale	2'234'100 32,7 %	1'790'668 31,9 %	1'421'860 38,8 %	1'287'926 41,2 %	1'821'259 46,2 %	2'609'647 49,3 %	2'765'450 46,7 %	2'574'763 44,4 %
B. Provv. di occupazione - giorni controllati di partecipazione al PML - in % del totale	3'828'352 56,1 %	3'115'948 55,5 %	1'764'840 48,2 %	1'476'748 47,2 %	1'738'552 44,1 %	2'109'864 39,9 %	2'425'049 41,0 %	2'457'518 42,4 %
C. Provvedimenti speciali - giorni controllati di partecipazione al PML - in % del totale	767'338 11,2 %	707'842 12,6 %	473'440 12,9 %	364'672 11,7 %	382'752 9,7 %	572'075 10,8 %	730'943 12,3 %	765'943 13,2 %
D. Totale di tutti i provvedimenti - giorni controllati di partecipazione al PML - in % del totale	6'829'790 100 %	5'614'448 100 %	3'660'140 100 %	3'129'346 100 %	3'942'563 100 %	5'291'585 100 %	5'921'442 100 %	5'797'312 100 %
E. Posti annuali	31'045	25'520	16'637	14'224	17'921	24'053	26'916	26'351
F. Costi medi di una giornata di PML	Fr. 98.70	Fr. 101.50	Fr. 98.40	Fr. 103.20	Fr. 107.50	Fr. 111.80	Fr. 115.50	

Osservazioni:

Giorni controllati di partecipazione: giorni controllati dall'assicurazione contro la disoccupazione durante i quali gli assicurati hanno partecipato a un provvedimento inerente al mercato del lavoro oppure hanno beneficiato di provvedimenti intesi a promuovere la reintegrazione professionale. Fonte: SECO – Direzione del lavoro – settore Provvedimenti inerenti al mercato del lavoro (TCAM). Riga E: un "posto annuale" in un provvedimento inerente al mercato del lavoro corrisponde a 220 giorni controllati di partecipazione. Riga F: spese dell'assicurazione contro la disoccupazione per i provvedimenti inerenti al mercato del lavoro (cfr. tabella 2) diviso per il totale dei giorni di partecipazione (riga D). Le spese del 1998 sono state aumentate matematicamente di un'1/11, dato che riguardano soltanto 11 mesi.

Tabella 4

Andamento degli uffici regionali di collocamento (URC), 1997 – 2005

	Persone in cerca d'impiego	N. di URC	Effettivo URC/ LPML/ A. cant.	di cui: consulenti del personale	Persone in cerca d'impiego per cons. del personale	N. di consulenti per URC	Costi totali URC/ LPML/ A. cant		
							in mio. fr.	in % del limite massimo	in % dell'insieme delle spese dell'AD
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)
1997	244'695	150	2'802	1'605	152	10,7	270		3,4 %
1998	217'518	152	2'889	1'648	132	10,8	304		4,9 %
1999	170'909	155	3'169	1'626	105	10,5	339		6,7 %
2000	142'920	151	2'706	1'460	99	9,7	346		9,3 %
2001	125'133	139	2'273	1'210	103	11,5	281		8,2 %
2002	149'611	124	2'418	1'266	118	11,5	293	76,6 %	5,9 %
2003	206'493	127	2'928	1'568	132	10,2	361	75,4 %	5,3 %
2004	220'912	132	3'275	1'769	125	12,3	393	79,2 %	5,5 %
2005	217'154	134	3'426	1'889	115	13,4	433	87,3 %	6,1 %

Spiegazioni:
Colonna (1): numero medio di persone in cerca d'impiego iscritte presso un URC / **Colonna (3):** Posti al 100%. La ripartizione dei compiti tra URC, servizi LPML e autorità cantonali (A. cant.) varia da Cantone a Cantone. Questi tre servizi sono pertanto raggruppati; la quota dei compiti spettanti all'URC dovrebbe situarsi tra l'80 e il 90 per cento. / **Colonna (4):** Posti al 100% / **Colonna (5):** (4) diviso per (1). / **Colonna (6):** (4) diviso per (2) / **Colonna (7):** cfr. colonna (4) nella tabella 2 / **Colonna (8):** dal 1° gennaio 2001, i costi d'esercizio degli URC, LPML e A. cant. sono soggetti a limiti massimi cantonali, che dipendono dal numero medio e dal tasso di persone e dalla percentuale di persone in cerca d'impiego. Fino a concorrenza del limite massimo le spese amministrative sono interamente prese a carico dall'assicurazione contro la disoccupazione. / **Colonna (9):** (7) diviso per la colonna (7) nella tabella 2