

09.062

Messaggio

concernente una legge federale sulle misure temporanee di stabilizzazione congiunturale nei settori del mercato del lavoro e delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione (Terza tappa delle misure di stabilizzazione congiunturale)

del 10 agosto 2009

Onorevoli presidenti e consiglieri,

con il presente messaggio vi sottoponiamo, per approvazione, il disegno di legge federale sulle misure temporanee di stabilizzazione congiunturale nei settori del mercato del lavoro e delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione.

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

10 agosto 2009

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Hans-Rudolf Merz
La cancelliera della Confederazione, Corina Casanova

Compendio

Con il presente messaggio il Consiglio federale sottopone alle Camere federali, per approvazione, una legge federale di durata limitata sulle misure di stabilizzazione congiunturale, mediante la quale verranno create le basi legali per l'adozione di misure nei settori del mercato del lavoro e delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione.

La Svizzera e la maggior parte dei Paesi industrializzati stanno attraversando la più grave recessione degli ultimi decenni. Il Consiglio federale ha reagito in modo mirato al peggioramento della congiuntura. Il 12 novembre 2008 ha presentato al Parlamento la prima tappa delle misure di stabilizzazione congiunturale e l'11 febbraio 2009 la seconda. Nel frattempo le prospettive economiche sono ulteriormente peggiorate. Il Consiglio federale ritiene pertanto necessario avviare una terza tappa di misure di stabilizzazione.

La legge sottoposta al Parlamento con il presente messaggio crea le basi necessarie per l'esecuzione della terza tappa delle misure di stabilizzazione congiunturale. Verranno accordati aiuti finanziari temporanei per l'adozione di misure nel settore del mercato del lavoro e in quello delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione nonché in materia di promozione all'estero. Tali aiuti sono contemplati nel preventivo 2010, che sarà adottato dal Consiglio federale verosimilmente il 19 agosto 2009.

Messaggio

1 Punt **essenziali del progetto**

1.1 **Situazione iniziale**

Per reagire al rapido peggioramento della situazione congiunturale, il 12 novembre 2008 abbiamo deciso di attuare una politica di stabilizzazione graduale e abbiamo approvato una prima tappa di misure di stabilizzazione. L'11 febbraio 2009, in seguito all'ulteriore aggravamento della recessione, è stata avviata una seconda tappa di misure. Benché entrambi i pacchetti siano stati inclusi nel preventivo 2009, le prescrizioni relative al freno all'indebitamento sono state rispettate. Il 22 aprile 2009 abbiamo definito il calendario per un'eventuale terza tappa di misure di stabilizzazione congiunturale per il 2010 e abbiamo deciso di aspettare le previsioni congiunturali di giugno per stabilire se avviare o meno tale fase. Inoltre, abbiamo conferito all'Amministrazione una serie di mandati d'esame per l'organizzazione delle nuove misure, che dovevano perseguire i tre obiettivi seguenti:

- evitare o arginare le decisioni procicliche
- evitare una disoccupazione supplementare
- proseguire la politica di crescita e le misure di promozione della piazza economica.

Il 29 maggio 2009 abbiamo approvato un rapporto in adempimento del postulato 08.3764 della Commissione dell'economia e dei tributi del Consiglio nazionale a destinazione del Parlamento, in cui è stata presentata la strategia di stabilizzazione e sono stati illustrati nel dettaglio i tre suddetti obiettivi. Il 17 giugno 2009, visto che nel frattempo le prospettive economiche erano ulteriormente peggiorate, abbiamo deciso di avviare la terza tappa delle misure di stabilizzazione.

Prospettive congiunturali

Stando alle informazioni disponibili nell'estate 2009, le prospettive congiunturali risultano piuttosto cupe. Nei mesi scorsi, numerose istituzioni, tra cui il Fondo monetario internazionale (FMI) e l'OCSE, hanno nuovamente rivisto al ribasso le previsioni per l'economia mondiale; le correzioni hanno riguardato in particolare le prospettive congiunturali per l'UE e soprattutto per la Germania. Secondo le previsioni internazionali, nel 2009 la produzione economica della maggior parte dei Paesi dell'OCSE dovrebbe calare di diversi punti percentuali.

Dal mese di aprile 2009 alcuni indicatori congiunturali rilevano in molti Paesi segnali di stabilizzazione (seppure a un livello molto basso), mentre sui mercati finanziari si delinea una certa distensione. Questi elementi lasciano intravedere un progressivo rallentamento della recessione negli USA e nell'UE, ma non ancora una chiara ripresa. Sorretta da una politica monetaria e fiscale espansiva a livello internazionale, la congiuntura mondiale dovrebbe stabilizzarsi entro il 2010. Tuttavia, ad ostacolare una ripresa forte e sostenuta vi sono le ripercussioni della crisi finanziaria (riduzione del debito del settore finanziario e delle economie domestiche, in particolare negli USA). Per questo motivo, secondo la maggior parte delle previsioni internazionali di fine giugno 2009, la crescita del PIL negli USA e nell'UE continuerà ad essere contenuta fino alla fine del 2010.

Come previsto, nel primo semestre del 2009 la recessione in Svizzera si è ulteriormente acuita, benché, nel raffronto internazionale, sia risultata ancora relativamente moderata. Grazie alla congiuntura interna ancora solida registrata alla fine del 2008, la Svizzera ha resistito alla recessione più a lungo degli altri Paesi. Dopo l'industria di esportazione, inizialmente più segnata dalla crisi, anche i settori del mercato interno (p. es. il commercio al dettaglio) e il consumo privato sono stati colpiti in maniera crescente dalla recessione. Per il secondo semestre del 2009 non è ancora previsto alcun miglioramento significativo. In base alle previsioni per l'estate del gruppo di esperti della Confederazione pubblicate il 17 giugno 2009, nel 2009 il PIL reale dovrebbe diminuire del 2,7 per cento. Considerato il lento ritmo della ripresa, nel 2010 il PIL dovrebbe ancora registrare un calo pari allo 0,4 per cento. Tali previsioni corrispondono ampiamente a quelle formulate nel mese di giugno da altri istituti.

Rispetto alle previsioni della primavera 2009, sono peggiorate in modo significativo soprattutto le prospettive relative al mercato del lavoro. Poiché la congiuntura stenterà con ogni probabilità a riprendersi, si prevede che la disoccupazione in Svizzera continuerà a crescere fino alla fine del 2010. Il gruppo di esperti della Confederazione addetto alle previsioni congiunturali si attende per il 2010 un tasso di disoccupazione annuo medio del 5,5 per cento. Le previsioni negative riguardanti il mercato del lavoro rientrano pertanto nel quadro congiunturale previsto.

Obiettivi perseguiti

In Svizzera la recessione non è imputabile a cause interne. Essa non deriva infatti da squilibri dell'economia nazionale o da decisioni problematiche di politica economica, come è il caso in altri Paesi, ma è stata provocata dalla più grave crisi economica mondiale verificatasi nell'ultimo dopoguerra. Siccome la causa del crollo non risiede nell'economia nazionale, non è nemmeno possibile uscire da questa recessione unicamente utilizzando strumenti di politica economica centrati sulla Svizzera. La politica economica deve pertanto essere organizzata in modo da attenuare la recessione. Con le prime due tappe delle misure di stabilizzazione sono state esaurite le possibilità di anticipare investimenti pubblici.

Considerate le previsioni sull'andamento congiunturale – in particolare l'evoluzione del mercato del lavoro – le sfide da affrontare sono numerose e di rilievo. Da un lato, occorre stabilizzare il più possibile la congiuntura in modo da contenere l'aumento della disoccupazione. A tal fine bisogna evitare il consolidamento della disoccupazione e creare le condizioni che consentano, al momento in cui l'economia riprenderà quota, di ridurre rapidamente e nettamente il tasso di disoccupazione. Dall'altro, la Svizzera deve approfittare al massimo della prossima ripresa. Una politica di crescita duratura unita a un debito pubblico poco elevato sono una premessa indispensabile a tale riguardo. È molto importante, infine, limitare o evitare le decisioni che potrebbero rafforzare la recessione.

Misure

Considerata la portata straordinaria della recessione e le previsioni negative riguardo all'andamento della disoccupazione, riteniamo necessario avviare anche una terza tappa di misure di stabilizzazione:

- mediante l'adozione di misure mirate si intende ampliare gli strumenti dell'assicurazione contro la disoccupazione (AD) per combattere la prevista

impennata della disoccupazione giovanile e della disoccupazione di lunga durata;

- la politica di crescita per il 2008–2011 dovrà essere accelerata. A tal fine occorre creare le condizioni che consentano alla Svizzera di approfittare al massimo della situazione quando l'economia mondiale si riprenderà. Le misure supplementari previste dovranno permettere di sfruttare il potenziale della piazza tecnologica svizzera.

Parallelamente a ciò sono in atto le misure già decise intese ad attenuare gli effetti che rafforzano la recessione. Innanzitutto, il 29 maggio 2009 il nostro Collegio ha deciso di accordare per il 2010 un contributo speciale unico di 200 milioni di franchi per ridurre i premi delle casse malati. In secondo luogo, il Parlamento ha deciso di anticipare l'introduzione della riforma dell'imposta sul valore aggiunto all'inizio del 2010, il che comporterà una riduzione dei prelievi di 150 milioni di franchi. In terzo luogo, nel 2010 il potere d'acquisto non sarà indebolito dall'eventuale aumento dell'imposta sul valore aggiunto per finanziare l'AI, rinviato al 2011.

1.2 Quadro politico-finanziario

Dopo aver dedotto il contributo speciale di 200 milioni di franchi per la riduzione dei premi delle casse malati e tenuto conto della diminuzione delle entrate di 150 milioni di franchi in seguito all'entrata in vigore anticipata della riforma dell'imposta sul valore aggiunto, nel preventivo 2010 resta un margine di manovra per ulteriori spese di circa 400 milioni di franchi, che si prevede di utilizzare completamente. Con un deficit di circa 2,4 miliardi di franchi il bilancio pubblico rimane così nei limiti imposti dal freno all'indebitamento.

1.3 Misure nel settore del mercato del lavoro

Tabella 1

Panoramica delle misure nel settore del mercato del lavoro

Provvedimenti inerenti al mercato del lavoro	Numero di partecipanti	Durata in mesi	Spese in mio. di fr.
Disoccupazione giovanile			
Provvedimenti di formazione per persone senza lavoro che hanno terminato la formazione professionale di base	min. 8000	max. 12	40
Sostegno all'ingresso nel mercato del lavoro	2000	6	12
Giovani al termine del tirocinio e stage	4000	6	0
Servizio militare in ferma continuata	350	10	0
Disoccupazione di lunga durata ed esaurimento del diritto all'indennità			
Impieghi a tempo determinato nelle reti di collocamento	7400	6	238
Impieghi a tempo determinato per compiti speciali	500	4,5	15

Provvedimenti inerenti al mercato del lavoro	Numero di partecipanti	Durata in mesi	Spese in mio. di fr.
Qualificazione durante la disoccupazione			
Perfezionamento professionale durante il lavoro ridotto	5000	2	30
Impieghi nella ricerca durante il lavoro ridotto*			0
Qualificazione nel settore dell'energia			
Rafforzamento del programma energiewissen.ch			1
Perfezionamento professionale e riqualificazione nel settore dell'energia («programma ponte»)	max. 1400		14
Totale			350

* La presente legge permette impieghi a tempo determinato nella ricerca durante il periodo di lavoro ridotto. Questi impieghi non provocano alcun costo al di fuori dell'assicurazione contro la disoccupazione.

Le prospettive riguardanti l'evoluzione del mercato del lavoro per il 2009 e il 2010 sono pessimistiche. In base alle previsioni attuali, il gruppo di esperti della Confederazione si attende per il 2010 un tasso di disoccupazione annuo medio del 5,5 per cento (217 000 persone). Nel corso del prossimo anno, si presenteranno in particolare tre problematiche.

Innanzitutto, la disoccupazione giovanile, che aumenta in modo eccessivo nei periodi di recessione. Anche se la durata della disoccupazione per questa categoria di persone è generalmente breve, si deve tentare in tutti i modi di agevolare l'ingresso dei giovani nel mercato del lavoro.

In secondo luogo, nel corso del 2010 aumenterà il numero di disoccupati di lunga durata. Si dovranno creare temporaneamente per tali persone posti di lavoro nelle reti di collocamento e per compiti speciali.

In terzo luogo, occorre promuovere le misure di qualificazione per permettere ai disoccupati di sfruttare il periodo di disoccupazione o porvi fine.

Fondamentalmente, l'assicurazione contro la disoccupazione (AD) è ben preparata ad affrontare periodi di recessione «normali». La legge attuale consente di reagire rapidamente ai cambiamenti delle condizioni del mercato del lavoro e di mettere a disposizione le necessarie risorse finanziarie. L'AD offre un'ampia gamma di provvedimenti di integrazione. Per il 2010 essa prevede di stanziare 875 milioni di franchi per provvedimenti di qualificazione e di occupazione e per provvedimenti speciali.

Di fronte al rapido e straordinario aumento della disoccupazione e all'eventualità di una recessione più profonda e soprattutto più lunga del previsto occorre completare temporaneamente gli strumenti dell'AD con misure supplementari che permettano di reagire in modo adeguato al problema della disoccupazione giovanile e della disoccupazione di lunga durata.

Le misure supplementari dovranno essere organizzate e finanziate al di fuori del budget dell'AD, e questo per due motivi. In primo luogo, l'AD si trova in una difficile situazione finanziaria. L'anno prossimo i suoi debiti supereranno il limite legale che obbliga il Consiglio federale a decidere un aumento dei contributi. In secondo

luogo, l'adozione di provvedimenti supplementari può portare a un conflitto di obiettivi tra l'esigenza dell'AD di finalizzare le misure previste a un rapido reinserimento professionale e la necessità di occupare temporaneamente i disoccupati a causa della mancanza di posti di lavoro dovuta alla recessione. Vari gruppi tecnici dell'AD, come l'Associazione degli uffici svizzeri del lavoro, nonché gli uffici cantonali del lavoro e i rappresentanti dei partner sociali sono stati coinvolti regolarmente nell'elaborazione delle misure e informati sui relativi sviluppi.

1.3.1 Lotta contro la disoccupazione giovanile

Perfezionamento professionale di persone senza lavoro che hanno terminato la formazione professionale di base

Versando contributi finanziari per corsi di perfezionamento di una durata fino a 12 mesi a favore di persone senza lavoro che hanno terminato la propria formazione professionale di base si crea un nuovo incentivo per permettere a queste persone di sfruttare in modo proficuo il periodo in cui non hanno un lavoro o il periodo di disoccupazione. Le misure devono essere concepite in modo da limitare il più possibile gli effetti di trascinamento.

Sostegno all'ingresso nel mercato del lavoro

Si prevede di accordare aiuti finanziari per una durata massima di sei mesi ai datori di lavoro che assumono a tempo indeterminato giovani in cerca d'impiego con una scarsa esperienza professionale. Con questa misura si intende inserire nel mondo del lavoro i giovani disoccupati che hanno cercato invano un lavoro per almeno sei mesi e che sono quindi minacciati da una disoccupazione di lunga durata.

Continuazione del rapporto di lavoro per giovani al termine del tirocinio e aumento dell'offerta di stage

La Confederazione reagisce alla difficile situazione sul mercato del lavoro che interessa in particolare i giovani incrementando temporaneamente, sotto patrocinio della regia dell'Ufficio federale del personale (UFPER), l'offerta di posti di tirocinio e l'offerta di stage per universitari presso l'Amministrazione federale.

Nell'ambito del progetto PONTE dell'UFPER verranno creati all'incirca 60 posti supplementari a tempo determinato per i giovani che hanno terminato un tirocinio presso la Confederazione e che non hanno ancora trovato uno sbocco professionale al termine della loro formazione professionale. L'UFPER prevede inoltre di aumentare i posti di stage per universitari dagli attuali 380 a circa 450 e di creare 100 nuovi posti di tirocinio. Con queste misure nel settore del personale la Confederazione intende lanciare un segnale al mercato del lavoro e dare il buon esempio.

Promovimento del servizio militare in ferma continuata

Considerata l'attuale situazione economica, l'esercito è pronto, nell'ambito delle prescrizioni legali e delle direttive in materia di effettivi, ad aumentare sin da subito di 300–400 unità i posti per militari in ferma continuata, portandoli a 3000 all'anno. I militari in ferma continuata sono soldati di milizia che assolvono in 300 giorni l'intero servizio militare. In seguito restano incorporati nella riserva per i successivi dieci anni e non svolgono alcun corso di ripetizione, ma soltanto il tiro obbligatorio annuale. Nell'attuale situazione economica i militari in ferma continuata hanno la

possibilità di assolvere il loro servizio obbligatorio in una volta sola, di acquisire esperienza dirigenziale a seconda delle proprie attitudini e di rientrare nel mercato del lavoro in un secondo tempo. I costi per un militare in ferma continuata (escluse le spese per il materiale, l'abbigliamento e simili) ammontano in media a 34.90 franchi per giorno di servizio e corrispondono quindi a quelli delle altre reclute.

1.3.2 Lotta contro la disoccupazione di lunga durata

Assunzioni a tempo determinato nelle reti di collocamento per l'impiego in organizzazioni senza scopo di lucro

Già negli anni '90 sono state fatte esperienze positive con le reti di collocamento, organizzazioni che collocano le persone in cerca d'impiego offrendo loro occupazioni temporanee. Ora si intende ricorrere nuovamente a tali reti per procurare ai disoccupati un impiego a tempo determinato. Grazie a questi impieghi, le persone disoccupate rimangono attive nel mercato del lavoro ed esauriscono meno velocemente le loro indennità giornaliere dell'AD. Gli impieghi devono inoltre fornire delle prospettive sul mercato del lavoro. Questo obiettivo può essere raggiunto mediante occupazioni in ambiti professionali che permettono di acquisire esperienze utili e crearsi dei contatti.

La durata degli impieghi deve essere limitata a sei mesi. I costi di organizzazione delle reti di collocamento e i salari corrisposti, conformi agli usi locali e professionali, sono cofinanziati nell'ambito del terzo pacchetto di misure di stabilizzazione. Alle organizzazioni può essere richiesta una partecipazione finanziaria. Occorre tuttavia fare in modo che l'esecuzione del servizio civile sia garantita.

Assunzioni a tempo determinato per compiti speciali in organizzazioni senza scopo di lucro

Verranno assunti disoccupati a tempo determinato per lo svolgimento di compiti speciali a condizioni salariali conformi agli usi locali e professionali. I disoccupati saranno impiegati in gruppi per la realizzazione di un determinato compito. Nel quadro dell'inchiesta preliminare sono state contattate varie organizzazioni attive nei settori del turismo, della natura, della promozione della gioventù e dello sport. Questi ambiti hanno particolarmente bisogno di tali impieghi. Gli obiettivi, l'organizzazione e le condizioni quadro per tali impieghi corrispondono a quelli delle reti di collocamento. Alle organizzazioni può essere richiesta una partecipazione finanziaria. Anche in questo caso occorre fare in modo che l'esecuzione del servizio civile sia garantita.

1.3.3 Misure di qualificazione

Perfezionamento professionale durante il lavoro ridotto

Durante i periodi di lavoro ridotto le imprese hanno la possibilità di organizzare corsi di perfezionamento professionale per i dipendenti interessati dal lavoro ridotto. Si tratta in particolare di corsi di lingua, ma anche di diversi corsi specialistici (nuovi sviluppi tecnologici, impiego di nuovi materiali, prevenzione infortuni, ecc.). Tale possibilità sussiste già ma deve essere sfruttata maggiormente. I costi dei corsi di

perfezionamento durante un periodo di lavoro ridotto verranno temporaneamente cofinanziati dalla Confederazione. I contributi finanziari (analogamente all'indennità per lavoro ridotto) non verranno corrisposti direttamente ai dipendenti, bensì alle imprese. I datori di lavoro devono avere la possibilità, se necessario coinvolgendo le associazioni di categoria, di chiedere un aiuto finanziario per tali misure di qualificazione nel quadro del terzo pacchetto di stabilizzazione.

Oltre a questa iniziativa a sostegno del perfezionamento professionale si prevede di non applicare l'articolo 35 capoverso 1^{bis} della legge del 25 giugno 1982 sull'assicurazione contro la disoccupazione (LADI; RS 837.0) per il periodo di validità della legge. Durante tale periodo, la perdita di lavoro deve poter ammontare ad oltre l'85 per cento dell'orario normale di lavoro dell'azienda anche per più di quattro periodi di conteggio.

Iniziativa per la formazione e il perfezionamento professionale nel settore dell'energia

In seguito all'attuale programma di risanamento degli edifici e a causa del rapido aumento della domanda di riscaldamenti e scaldabagno basati sulle energie rinnovabili, aumenta la carenza di specialisti qualificati nel settore dell'installazione e dell'artigianato edile (tetti, pareti e finestre) e nelle professioni della progettazione direttamente interessate. Per tali professioni sono in parte già state avviate campagne di reclutamento presso i giovani giunti al termine dell'obbligo scolastico e sono stati creati nuovi posti di tirocinio, ma i relativi effetti saranno visibili soltanto fra alcuni anni. È possibile ottenere risultati più rapidi permettendo a professionisti attivi in campi d'attività affini di passare al settore dell'energia e degli edifici. A tal fine occorre lanciare un'iniziativa per il perfezionamento professionale e la riqualificazione su ampia scala. Nell'ambito di questo «programma ponte» la Confederazione deve potere, da un lato, finanziare la formazione richiesta e i relativi strumenti didattici e, dall'altro, versare contributi finanziari a imprese che occupano personale impegnato in una simile riqualificazione. Parallelamente, occorre rafforzare in maniera sistematica il programma pluriennale «energiewissen.ch», lanciato nel 2009. L'attuazione della campagna di riqualificazione richiede una stretta collaborazione con le organizzazioni del settore. Queste misure contribuiranno, conformemente alla strategia del Consiglio federale in materia di energia, ad aumentare l'efficienza energetica e a promuovere le energie rinnovabili.

1.4 Aiuti finanziari temporanei nel settore delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione

1.4.1 Premesse

Nella nostra economia e nella nostra società altamente interconnesse, Internet svolge un ruolo sempre più importante. Quale motore dell'innovazione, della crescita e della produttività, esso favorisce il cambiamento strutturale e offre nuove e migliori prestazioni in tutti i settori dell'economia.

Nonostante la buona infrastruttura e l'elevata densità di apparecchi in rete, nel confronto internazionale la Svizzera è molto in ritardo nella transizione verso una società dell'informazione. Essa deve pertanto creare le basi per trarre dall'uso delle

tecnologie dell'informazione e della comunicazione (TIC) chiari vantaggi comparativi per la sua piazza economica.

Il nostro Collegio intende approfittare del periodo di crisi per adeguare le strutture, nell'ambito della politica di crescita, affinché siano in grado di sostenere in maniera ottimale l'economia al momento della ripresa. A nostro parere occorre intervenire soprattutto nella promozione e nella creazione di alcuni elementi fondamentali, indispensabili a uno spazio economico elettronico funzionale e affidabile. Ciò riguarda in particolare l'ulteriore sviluppo della firma digitale nella *SuisseID* quale mezzo di autenticazione sicuro nelle transazioni commerciali e nei rapporti con l'Amministrazione su base elettronica, incluse le misure di promozione delle vendite. Si devono inoltre adottare *misure d'accompagnamento* per promuovere lo spazio economico elettronico (progetti pilota, diffusione del numero d'identificazione delle imprese [IDI], abilitazione degli attori e armonizzazione della prova elettronica relativa alla funzione esercitata, finanziamento iniziale di progetti prioritari nell'ambito della strategia della Confederazione in materia di Governo elettronico).

Una parte delle misure può essere attuata mediante lavori all'interno dell'Amministrazione o tramite l'attribuzione di mandati. È necessaria una nuova base legale laddove la promozione si basa su aiuti finanziari ad attori esterni all'Amministrazione. Si tratta in questo caso dei contributi per l'acquisto di carte *SuisseID*, pure disponibili sotto forma di chiavi USB.

Le misure proposte si rafforzano reciprocamente e fanno in modo che le transazioni commerciali e i rapporti con l'Amministrazione su base elettronica si affermino più rapidamente in uno spazio economico elettronico sicuro e affidabile. Nel preventivo 2010 verranno complessivamente destinati a queste misure, nell'ambito della terza tappa delle misure di stabilizzazione, 25 milioni di franchi.

1.4.2 Aiuto finanziario per l'acquisto di carte *SuisseID*

Concetto di base

Una prova elettronica sicura dell'identità è un presupposto indispensabile per lo sviluppo proficuo del commercio elettronico. Un numero crescente di Stati mette a disposizione della propria popolazione una simile prova quale funzione complementare alla carta d'identità, a una carta di identificazione dei cittadini o a una carta sanitaria. In Svizzera, anche accelerando notevolmente i tempi, non si potrebbe introdurre una carta d'identità elettronica prima del 2014.

La Svizzera prevede una regolamentazione della firma elettronica sicura, la cui funzione è simile a quella della prova elettronica dell'identità. Sul mercato sono presenti tre fornitori di carte di certificazione per la firma digitale secondo la legge federale del 19 dicembre 2003 sui servizi di certificazione nel campo della firma elettronica (FiEle; RS 943.03). Finora i loro prodotti non sono riusciti a imporsi sul mercato, trattandosi di elementi di un'infrastruttura di base che diventano redditizi soltanto se sono utilizzati in una vasta quantità di applicazioni.

Una soluzione possibile consiste nel concepire, in collaborazione con i fornitori di carte di firma conformi alla FiEle, una cosiddetta carta *SuisseID* con firma digitale (come finora) e aggiungervi una prova elettronica sicura dell'identità. Questa carta sarà distribuita a partire dal 2010 dagli attuali fornitori. Nella fase iniziale (2010), la Confederazione promuoverà le vendite versando un aiuto finanziario per ogni carta

acquistata e contribuirà in tal modo, unitamente ad altre misure, all'affermazione del prodotto sul mercato.

Standard per la nuova *SuisseID*

Le specificazioni della futura *SuisseID* possono riferirsi agli standard esistenti. Sotto la denominazione di *European Citizen Card* (ECC) è raccolta una serie di standard estesi a tutte le funzioni oggi considerate importanti per una carta elettronica di identificazione dei cittadini, fra cui anche quelli relativi alla prova elettronica dell'identità. Gli standard contenuti in questo repertorio sono comprovati e sono oggi applicati in molti Paesi per i più svariati progetti in materia di carte. L'esempio più attuale concerne la Francia, che nei prossimi mesi emetterà una carta nazionale d'identità elettronica (*carte nationale d'identité électronique*) compatibile con l'ECC.

In tale contesto, entro la fine del 2009 si potrà fissare uno standard per una nuova *SuisseID* che sia accettato e applicabile da parte dei principali attori del mercato e che possa essere integrato, nel 2010, nei prodotti dei diversi fornitori.

Ammontare dell'aiuto finanziario per carta riconosciuta

Il prezzo d'acquisto della prima carta del tipo *SuisseID* dovrebbe essere leggermente superiore a 100 franchi, se il volume delle vendite è elevato, e tendere al ribasso. Le vendite dovrebbero poter essere fortemente incentivate con un aiuto finanziario compreso tra 50 e 80 franchi per carta.

La Segreteria di Stato dell'economia (SECO) deve poter disporre, nella determinazione dell'aiuto finanziario accordato per ogni carta, di un certo margine di manovra che le permetta di reagire in modo flessibile, se necessario, all'andamento dell'iniziativa, aumentando l'importo se la richiesta è troppo scarsa o riducendolo in caso di grande successo.

Procedura di versamento dell'aiuto finanziario

Per la procedura di versamento dell'aiuto finanziario bisogna ricorrere alla stessa tecnologia che si intende promuovere con questa misura. Si dovrà sviluppare un'applicazione Internet che consenta all'acquirente di una *SuisseID* di identificarsi con questa carta e di inserire direttamente la sua domanda di aiuto finanziario fornendo le informazioni richieste, come ad esempio l'indirizzo di pagamento. Tenuto conto della sicurezza globale garantita dalla *SuisseID*, il resto della procedura fino al versamento può essere ampiamente automatizzato.

In tal modo, oltre a soddisfare i criteri usuali per la procedura citati inizialmente, si può conseguire un processo di attivazione e di apprendimento da parte degli utenti e fornire anche agli sviluppatori un'applicazione didattica pilota i cui moduli possono essere utilizzati liberamente.

1.5 Intensificare la promozione all'estero di reti industriali orientate all'esportazione

Siccome gran parte delle PMI svizzere, spesso molto piccole ma innovative, non sono organizzate a livello settoriale, l'onere per l'internazionalizzazione, la conquista di nuovi mercati e la promozione dei prodotti supera in molti casi le loro possi-

bilità. La concentrazione in piattaforme di promozione delle esportazioni permette a queste imprese di accedere a nuovi mercati sotto un patrocinio comune.

La pianificazione delle attività di marketing avviene secondo una precisa strategia che consiste per la Svizzera, in una prima fase, nel farsi conoscere e nel profilarsi quale esportatrice per un determinato settore. In una seconda fase, le piattaforme devono poter beneficiare di un ampio sostegno comunicando i loro obiettivi e attirando nuovi membri attraverso la partecipazione a fiere, seminari specialistici, pubblicazioni, viaggi di delegazioni e missioni *matchmaking*.

L'Osec offre un sostegno organizzativo per la creazione e la gestione delle strutture e per la commercializzazione e il collegamento in rete delle piattaforme di promozione delle esportazioni. Nel preventivo 2010 verranno destinati a questi strumenti, nell'ambito della terza tappa delle misure di stabilizzazione, 25 milioni di franchi. La scelta definitiva dei settori economici e la delimitazione fra di essi saranno effettuate in base all'analisi dei potenziali e delle necessità.

Secondo un'analisi preliminare relativa alla creazione delle nuove piattaforme di promozione delle esportazioni, un'importanza prioritaria va attribuita ai seguenti settori: tecnologie ambientali ed energie rinnovabili, salute e scienze della vita, architettura, design/design industriale e ingegneria, fornitura dell'industria automobilistica e infrastruttura. Dopo un finanziamento iniziale accordato nella fase costitutiva, le piattaforme dovranno rapidamente dimostrare la loro autosufficienza. Al di là della fase costitutiva, le piattaforme continueranno ad essere sostenute sul piano dell'organizzazione e del marketing, entro i limiti dei crediti ordinari, per un periodo di due fino a tre anni.

2 **Commento ai singoli articoli**

Ingresso

La presente legge si fonda sull'articolo 100 capoverso 1 della Costituzione federale (Cost.; RS 101). Le misure proposte nel settore del mercato del lavoro sono volte a garantire un'evoluzione congiunturale equilibrata e mirano a prevenire e combattere la disoccupazione. Le misure concernenti le piattaforme di promozione delle esportazioni e le tecnologie dell'informazione e della comunicazione intendono agevolare il ritorno a un'evoluzione congiunturale equilibrata (cfr. art. 100 cpv. 1 Cost.). Gli effetti congiunturali sono descritti nel numero 3.3.

Art. 1 Aiuti finanziari per il perfezionamento professionale di persone senza lavoro che hanno terminato la formazione professionale di base

Gli aiuti finanziari per il perfezionamento professionale hanno lo scopo di aumentare le possibilità di collocamento dei giovani senza lavoro che hanno concluso una formazione professionale di base e di permettere loro di sfruttare in modo proficuo il periodo in cui non hanno un lavoro o il periodo di disoccupazione. Il perfezionamento professionale mira a promuovere la qualificazione professionale in funzione delle esigenze del mercato del lavoro.

Se, ad esempio, un giovane che termina la formazione professionale di base decide di trascorrere un soggiorno linguistico di sei mesi in Inghilterra i cui costi ammontano a 7000 franchi, la Confederazione lo sostiene con un contributo di 3500 franchi.

Il perfezionamento professionale è limitato nel tempo per evitare di sussidiare in tal modo formazioni che rientrano normalmente nel livello terziario.

Art. 2 Aiuti finanziari volti a favorire l'ingresso nel mercato del lavoro

Gli assegni per il periodo di introduzione versati dall'assicurazione contro la disoccupazione servono principalmente a sostenere le persone non più giovani. L'aiuto finanziario accordato per favorire l'ingresso nel mercato del lavoro è una misura complementare di durata limitata che offre un sostegno simile ai giovani disoccupati e ai giovani con una scarsa esperienza professionale allo scopo di favorire l'inserimento nel mercato del lavoro.

Art. 3 Aiuti finanziari per impieghi a tempo determinato in organizzazioni senza scopo di lucro

Per organizzazioni senza scopo di lucro si intendono le persone giuridiche o fisiche che perseguono scopi pubblici o di utilità pubblica.

Gli impieghi a tempo determinato in organizzazioni senza scopo di lucro contribuiscono a evitare l'esaurimento del diritto all'indennità di disoccupazione. I disoccupati risparmiano le loro indennità giornaliere e hanno più tempo a disposizione per cercare un lavoro. Inoltre acquisiscono esperienza professionale e possono crearsi o sviluppare una rete di contatti professionali e sociali. Grazie a questi impieghi di breve durata, i partecipanti possono migliorare la loro collocabilità e hanno maggiori possibilità di inserirsi a lungo termine nel mercato del lavoro.

Limitando la durata di questi impieghi si vuole evitare che vengano soppressi posti di lavoro esistenti a vantaggio di posti di lavoro sussidiati. Saranno finanziati unicamente i posti di lavoro che senza questo aiuto finanziario non sarebbero stati creati e che potranno essere eliminati con la prossima ripresa economica.

I compiti speciali possono svolgersi ad esempio nei settori del turismo (*host angel*), della natura (regioni di montagna) o della promozione della gioventù e dello sport. Possono essere organizzati come progetti autonomi che occupano diversi disoccupati per un periodo determinato.

Le misure previste potrebbero ostacolare l'esecuzione del servizio civile. In un periodo in cui il numero di domande di ammissione al servizio civile è in forte aumento e richiede un ampliamento delle possibilità di impiego, le misure citate potrebbero entrare in concorrenza con i posti messi a disposizione per il servizio civile dalle organizzazioni senza scopo di lucro. Il servizio civile è svolto in linea di principio presso istituzioni di utilità pubblica, ossia nello stesso settore d'attività delle organizzazioni senza scopo di lucro nelle quali si intendono creare posti di lavoro a tempo determinato per i disoccupati. Per le organizzazioni senza scopo di lucro i costi di questi impieghi saranno minimi, mentre l'impiego di persone che prestano servizio civile avrà un costo compreso tra i 1600 e i 1700 franchi al mese. Per attenuare questa situazione di concorrenza ed evitare di ostacolare inutilmente l'esecuzione del servizio civile è necessario abbassare i costi di quest'ultima e, a tale scopo, sospendere la riscossione dei tributi dagli istituti d'impiego – versati alla Confederazione quale conguaglio per la prestazione lavorativa ottenuta (art. 46 della

legge del 6 ottobre 1995 sul servizio civile; RS 824.0) – fintanto che le misure di stabilizzazione non saranno state applicate. I costi a carico degli istituti d'impiego potranno così essere ridotti a circa 1300 franchi al mese per ogni persona che presta servizio civile. Il nostro Collegio si pronuncerà sulla sospensione dell'obbligo di versare i tributi basandosi sull'articolo 46 capoverso 2 della legge sul servizio civile. Per tale motivo, nel preventivo 2010 è stata prevista una diminuzione delle entrate della Confederazione di circa 4 milioni di franchi.

Art. 4 Aiuti finanziari per il perfezionamento professionale durante il lavoro ridotto

I periodi di lavoro ridotto devono essere sfruttati per effettuare un bilancio delle competenze nell'azienda e per organizzare corsi di perfezionamento professionale volti a migliorare le qualifiche delle persone interessate. Le istituzioni specializzate possono determinare il fabbisogno d'intesa con le associazioni interessate e offrire opportune misure di perfezionamento professionale. L'ammontare e la durata del contributo finanziario sono stabilibili nei singoli casi, in modo da evitare il più possibile effetti di trascinarsi.

Art. 5 Impieghi in progetti di ricerca durante il lavoro ridotto

Questa misura si rivolge a lavoratori qualificati interessati dal lavoro ridotto che durante i periodi di lavoro ridotto possono partecipare, a titolo gratuito, a progetti di ricerca. L'interazione tra economia e università permetterà di aumentare il livello di qualificazione professionale, favorirà il trasferimento di conoscenze e rafforzerà la capacità innovativa delle imprese.

L'articolo 41 capoverso 4 LADI non è applicabile poiché gli impieghi in questi progetti non sono retribuiti.

Art. 6 Aiuti finanziari per la formazione, il perfezionamento professionale e la riqualificazione nei settori degli edifici e dell'energia

La carenza di specialisti qualificati nel settore dell'energia e degli edifici (installazione, artigianato edile, progettazione, ecc.) dev'essere combattuta mediante un'iniziativa di formazione e perfezionamento professionale o di riqualificazione. Il nucleo dell'iniziativa è costituito da un «programma ponte» rivolto a circa 1200–1400 specialisti che nella loro professione non trovano più lavoro o hanno scarse prospettive occupazionali.

Una parte degli aiuti finanziari per l'attuazione di questo programma non può essere accordata in base al diritto vigente in materia di energia. Secondo l'articolo 13 capoversi 2 e 3 dell'ordinanza del 7 dicembre 1998 sull'energia (OEn; RS 730.01), la Confederazione non può promuovere la formazione e il perfezionamento individuali, ma unicamente le strutture necessarie a tale scopo. I contributi alle aziende qui proposti devono essere destinati alla formazione e al perfezionamento individuali, anche se le persone in formazione ne beneficiano solo indirettamente. Per questo nuovo tipo di aiuti finanziari nel settore dell'energia è quindi necessaria una base esplicita nel disegno di legge. In tal modo, inoltre, i contributi alle aziende saranno chiaramente limitati nel tempo.

Non occorre invece introdurre nella presente legge una base legale specifica per l'altra parte degli aiuti finanziari previsti. I fondi destinati a sostenere la formazione

vera e propria (organizzazione, svolgimento, formazione del personale insegnante, elaborazione della documentazione didattica, ecc.) e il programma già avviato «energiewissen.ch» possono essere versati in base all'articolo 11 capoverso 2 della legge del 26 giugno 1998 sull'energia (LEne; RS 730.0) e all'articolo 13 capoverso 2 OEn.

Art. 7 Aiuti finanziari per l'acquisto di carte di identificazione, autenticazione e firma

Ha diritto agli aiuti finanziari l'acquirente di una carta (*SuisseID*) che fornisce una determinata funzionalità secondo uno standard predefinito. In considerazione delle sue funzioni di identificazione (I), autenticazione (A) e firma (F), la carta è denominata nella legge «carta IAF». La nozione di «carta riconosciuta» sta a indicare che non tutte le carte IAF danno diritto all'aiuto finanziario, ma soltanto quelle che adempiono le condizioni stabilite.

Affinché le carte di tutti i fornitori funzionino allo stesso modo e siano interoperabili, deve essere fissata una norma per la nuova funzionalità relativa alla prova elettronica dell'identità (componenti di identificazione e di autenticazione). Tale norma deve conformarsi per quanto possibile alle corrispondenti specificazioni della *European Citizen Card*. Solo così si potrà stabilire uno standard con sufficiente rapidità.

La funzione di firma definita dalla FiEle non dev'essere rimessa in discussione. L'obbligo di conformità allo standard FiEle comporta allo stesso tempo una selezione qualitativa dei potenziali fornitori.

La domanda per l'ottenimento di un aiuto finanziario deve essere effettuata tramite un'applicazione Internet e una carta IAF riconosciuta. In questo contesto specifico appare ammissibile e opportuno che l'aiuto finanziario possa essere richiesto unicamente utilizzando la stessa *SuisseID*. Il sostegno deve essere accordato soltanto a chi acquista la carta ma è anche intenzionato e in grado di utilizzarla correttamente.

Art. 8 Ammontare dell'aiuto finanziario

I mezzi disponibili devono produrre il massimo effetto. Da un lato, si dà alla SECO la possibilità di influire sulle vendite, se necessario, adeguando a breve termine l'ammontare dell'aiuto finanziario accordato per ogni carta; dall'altro, la limitazione dell'aiuto finanziario all'80 per cento del prezzo serve a evitare acquisti sconsiderati ed eventuali abusi.

Art. 10 Rapporto con altre leggi federali

L'articolo 35 capoverso 1^{bis} LADI limita il diritto all'indennità di lavoro ridotto nel caso di una perdita di lavoro superiore all'85 per cento dell'orario normale di lavoro dell'azienda a quattro periodi di conteggio. La temporanea inapplicabilità di questo articolo permetterà di mantenere aziende e posti di lavoro anche in caso di perdite di lavoro più elevate e protratte nel tempo.

Art. 11 Referendum ed entrata in vigore

I crediti per la terza tappa delle misure di stabilizzazione si riferiscono esclusivamente all'esercizio 2010. Ci adoperiamo pertanto affinché le misure siano possi-

bilmente attuate nel 2010. A tutt'oggi non si può tuttavia escludere completamente, nell'interesse della qualità dell'esecuzione, che alcune misure possano concludersi dopo il 2010. Per tale motivo la scadenza della legge è fissata al 31 dicembre 2011.

3 Ripercussioni

3.1 Ripercussioni finanziarie per la Confederazione

Il quadro finanziario della terza tappa delle misure di stabilizzazione congiunturale è fissato a 400 milioni di franchi. L'importo massimo delle spese per il 2010, secondo il freno all'indebitamento, non sarà dunque superato. I fondi necessari sono iscritti nel preventivo 2010. Per attuare le misure e coprire parzialmente l'onere amministrativo supplementare generato, il DFE ha preventivato un aumento dei posti corrispondente a un tasso di occupazione del 350 per cento e limitato al 2010 e al 2011. I costi risultanti dal trasferimento di alcune attività per la realizzazione delle misure non provocano spese supplementari ma sono finanziati nell'ambito dei mezzi disponibili.

Tabella 2

Panoramica dei costi della terza tappa delle misure di stabilizzazione

Misura	mio. di fr.
Evitare una disoccupazione supplementare/iniziativa di formazione e perfezionamento nel settore dell'energia	350
Tecnologie dell'informazione e della comunicazione	25
Intensificare la promozione all'estero di reti industriali orientate all'esportazione	25
Totale	400

3.1.1 Freno alle spese

Allo scopo di limitare le spese, l'articolo 159 capoverso 3 lettera b Cost. stabilisce che le disposizioni in materia di sussidi e i crediti d'impegno e le dotazioni finanziarie implicanti nuove spese uniche di oltre 20 milioni di franchi o nuove spese ricorrenti di oltre 2 milioni di franchi richiedono il consenso della maggioranza dei membri di ciascuna Camera. Le misure adottate nel settore del mercato del lavoro (art. 1, 3 e 4) superano questi limiti e sottostanno pertanto al freno alle spese.

3.2 Ripercussioni finanziarie per i Cantoni e i Comuni

Le misure di stabilizzazione congiunturale avranno un effetto positivo sia per i Cantoni che per i Comuni. Da un lato, i Cantoni e i Comuni beneficeranno delle misure e della conseguente stabilizzazione economica. Dall'altro, gli uffici regionali di collocamento saranno meno sollecitati poiché le misure nel settore del mercato

del lavoro contribuiranno a ridurre il numero di disoccupati che necessitano del loro sostegno e dei loro servizi di collocamento.

3.3 Ripercussioni per l'economia

Nonostante l'orientamento espansivo della politica monetaria, le misure di consolidamento del mercato finanziario, gli effetti degli stabilizzatori automatici (in particolare dell'assicurazione contro la disoccupazione) e le prime due tappe delle misure di stabilizzazione congiunturale (cfr. messaggio dell'11 febbraio 2009 concernente la seconda tappa delle misure di stabilizzazione congiunturale: prima aggiunta A al preventivo per il 2009 e altre misure; FF 2009 823), le previsioni congiunturali della Confederazione del mese di giugno non lasciano intravedere una ripresa rapida e duratura. Per questo motivo, il 17 giugno 2009 ci siamo pronunciati a favore dell'adozione di misure mirate nel settore del mercato del lavoro e di misure volte ad agevolare la ripresa. Da un punto di vista economico, queste misure contribuiscono al superamento della crisi. Esse soddisfano i tre criteri della rapida attuazione, della durata limitata e dell'effetto mirato. In particolare, permettono di combattere la disoccupazione giovanile e la disoccupazione di lunga durata e di accrescere il potere d'acquisto con un impatto sulla domanda.

I costi delle misure sono limitati a 400 milioni di franchi. La loro utilità non è quantificabile con precisione e dev'essere considerata da un punto di vista qualitativo. Le misure adottate nel settore del mercato del lavoro hanno un effetto benefico sul consumo e attenuano l'impatto della crisi sulle persone più colpite.

- I giovani adulti devono poter accedere al mercato del lavoro. Il loro inserimento professionale permette inoltre di evitare eventuali costi sociali.
- Per quanto riguarda i disoccupati di lunga durata, la loro assenza dal mercato del lavoro per un periodo prolungato rende difficile o persino impossibile un reinserimento. Le misure mirano pertanto a mantenere il contatto dei disoccupati con la vita professionale.
- Le misure di qualificazione permettono di sviluppare le conoscenze e le competenze della forza lavoro (capitale umano). Al momento della ripresa si avranno così maggiori prospettive di crescita. Una qualificazione mirata per un dato posto di lavoro racchiude in sé un grande potenziale. Ciò vale soprattutto per le misure di qualificazione nel settore dell'energia, dove gli specialisti sono molto richiesti nell'ambito dell'attuazione della politica della Confederazione in materia.

Nel 2010 più di 28 000 persone potranno beneficiare delle misure concernenti il mercato del lavoro (vedi tabella 1).

Nel settore dell'industria d'esportazione, concentrazioni mirate di imprese orientate all'esportazione, almeno in parte di piccole dimensioni, consentiranno di realizzare risparmi di scala e, quindi, di distribuire sia prodotti che know-how. L'impulso fornito nel settore delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione in vista dell'introduzione della firma e dell'identificazione digitali potrà sfociare in futuro in uno sgravio amministrativo.

La formulazione delle disposizioni del disegno di legge è piuttosto aperta per consentire una flessibilità nell'esecuzione e l'introduzione di eventuali adeguamenti

necessari. La scelta di questa procedura è stata dettata dalla necessità di elaborare rapidamente misure temporanee che comportano innovazioni in diversi settori.

3.4 Programma di legislatura

Il disegno di legge non è stato annunciato né nel messaggio del 23 gennaio 2008 sul programma di legislatura 2007–2011 (FF 2008 597) né nel decreto federale del 18 settembre 2008 sul programma di legislatura 2007–2011 (FF 2008 7469). Le misure previste non hanno un legame diretto con gli obiettivi prioritari del programma di legislatura.

4 Aspetti giuridici

4.1 Costituzionalità

La costituzionalità è garantita dall'articolo 100 capoverso 1 Cost. Per maggiori dettagli si rinvia alle spiegazioni del numero 2 concernente l'ingresso e al numero 3.3.

4.2 Procedura di consultazione

Il 17 giugno 2009 abbiamo deciso, alla luce delle previsioni congiunturali disponibili, di dare il via a una terza tappa di misure di stabilizzazione congiunturale. Il 3 luglio 2009 la Conferenza di coordinamento ha deciso di trattare questo oggetto secondo una procedura straordinaria, in base all'articolo 85 capoverso 2 della legge del 13 dicembre 2002 sul Parlamento (RS 171.10), nel corso della sessione autunnale 2009.

Per poter garantire un esame preliminare, l'intervallo di tempo tra la decisione del Consiglio federale di avviare una terza tappa di misure di stabilizzazione e il licenziamento della legge federale e del messaggio a destinazione del Parlamento è stato ridotto a poche settimane. Il messaggio e la legge sono stati redatti in meno di un mese. Al di là delle correzioni formali del messaggio e della legge, che si sono svolti a ritmi accelerati, è mancato il tempo per organizzare una qualsiasi forma di consultazione: non è stato possibile procedere né a una consultazione di alcuni giorni né a una consultazione in forma di conferenza.

4.3 Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera

La legge e le misure previste non riguardano aspetti rilevanti per gli impegni internazionali della Svizzera.

4.4

Forma dell'atto

L'articolo 164 capoverso 1 Cost. sancisce la necessità di una base legislativa formale per le prestazioni della Confederazione. Come esposto nel capitolo «Situazione iniziale», la terza tappa ha potuto essere avviata soltanto al momento in cui sono state rese disponibili le previsioni di giugno. Tali previsioni hanno delineato un quadro piuttosto cupo per l'evoluzione economica nel 2010 e, in particolare, per il mercato del lavoro. Occorre quindi agire immediatamente. Affinché le misure possano essere attuate a partire dall'inizio del 2010, è necessario fissare le basi legali nella sessione autunnale 2009. Il ricorso alla procedura straordinaria è pertanto indispensabile per un operato efficace della politica. Per tutti i motivi citati, la legge federale temporanea è dichiarata urgente.

