

**Risposta del Consiglio federale  
alla lettera della CdG-S del 17 febbraio 2009 concernente  
l'ispezione relativa alla direzione e alla vigilanza della  
Confederazione sull'assicurazione contro la disoccupazione**

del 22 aprile 2009

---

Onorevoli presidente e consiglieri,

vi sottoponiamo il nostro parere in merito al rapporto del Controllo parlamentare dell'amministrazione sull'ispezione relativa alla direzione e alla vigilanza della Confederazione sull'assicurazione contro la disoccupazione e alla lettera della Commissione della gestione del Consiglio degli Stati (CdG-S) del 17 febbraio 2009.

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

22 aprile 2009

In nome del Consiglio federale svizzero:

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

# Parere

## 1 Situazione iniziale

Mediante lettera del 17 febbraio 2009 ci avete fatto pervenire il rapporto del Controllo parlamentare dell'Amministrazione sull'ispezione relativa alla direzione e alla vigilanza della Confederazione sull'assicurazione contro la disoccupazione unitamente alle conclusioni della vostra commissione concernenti tale rapporto. Dal punto di vista dell'efficacia, la CdG-S intravede in diversi settori della gestione e sorveglianza dell'assicurazione contro la disoccupazione da parte della Confederazione un potenziale di ottimizzazione e sottopone al Consiglio federale 14 raccomandazioni.

Grato di ottenere la possibilità di prendere posizione, il Consiglio federale si pronuncia sulle singole raccomandazioni come segue.

## 2 Parere del Consiglio federale

### Raccomandazione 1:

**Rafforzare la rappresentanza degli ambienti scientifici in seno alla Commissione di sorveglianza.**

#### *Risposta*

Secondo l'articolo 89 LADI, il compito principale della Commissione di sorveglianza consiste nel prendere decisioni fondamentali concernenti la gestione e il controllo del fondo di compensazione. In questo contesto, la priorità è accordata in primo luogo alla sorveglianza delle finanze e alla competenza in materia di bilancio preventivo e di contabilità.

La Commissione di sorveglianza decide, tra l'altro, sui contributi da destinare alla ricerca relativa al mercato del lavoro, motivo per cui alle cerchie scientifiche viene accordato, di regola, un seggio in seno a tale Commissione. Tuttavia, l'esperienza insegna che non è sempre facile occupare tale seggio con un ricercatore specializzato nel mercato del lavoro, dato che il numero di esperti in materia è esiguo. Inoltre, i ricercatori interessati a progetti della commissione di sorveglianza sono piuttosto riluttanti ad impegnarsi in seno a tale Commissione, onde non incappare in un conflitto d'interessi in qualità di potenziali mandatari. Infine, nel caso di bandi di concorso OMC per mandati di ricerca si è potuto notare che la disponibilità degli esperti stranieri a familiarizzarsi con la realtà istituzionale svizzera è assai limitata. Perciò, il Consiglio federale è dell'avviso che attualmente le cerchie scientifiche sono già rappresentate in modo adeguato in seno alla Commissione di sorveglianza. Egli si adopererà anche in futuro per garantire questa rappresentanza.

Inoltre, va tenuto presente che la ricerca è coinvolta nell'esecuzione della LADI in due modi.

- In primo luogo viene integrata l'esperienza internazionale maturata nel quadro del comitato dell'OCSE «Employment, Labour and Social Affairs» (ELSA). Insieme ai sottogruppi, l'ELSA offre la possibilità di sfruttare lo

stato attuale della ricerca scientifica e le relative esperienze internazionali. È soprattutto la partecipazione agli studi tematici che offre questa opportunità. Attualmente, in collaborazione con l'OCSE, è in fase di elaborazione uno studio sulle politiche di attivazione. In questi lavori vengono coinvolti regolarmente gli esperti in materia di mercato del lavoro provenienti dagli ambienti scientifici.

- Per incrementare la trasparenza per i ricercatori, nel 2008 la Commissione di sorveglianza ha approvato e pubblicato un piano di ricerca. Ciò si è dimostrato necessario in quanto si mira a trovare maggiormente il contatto non solo con i ricercatori degli istituti universitari affermati, ma anche con quelli delle scuole universitarie professionali. Le prime esperienze raccolte con il piano di ricerca pubblicato sono positive. L'interesse dei ricercatori è grande e c'è da aspettarsi che ne risulteranno progetti utili. Tuttavia, anche in futuro non sarà compito della Commissione di sorveglianza aumentare la quantità dei mandati di ricerca. Inoltre, per le questioni di fondo, la SECO è in continuo contatto con gli esperti del mercato del lavoro provenienti dagli ambienti scientifici.

## **Raccomandazione 2:**

**Verificare ed eventualmente migliorare i criteri di rappresentatività dei partner sociali in vista della loro ammissione alla Commissione di sorveglianza.**

### *Risposta*

Secondo l'articolo 89 capoverso 6 LADI, la Commissione è composta da 7 rappresentanti dei datori di lavoro, da 7 dei lavoratori e da 7 della Confederazione, dei Cantoni e delle cerchie scientifiche. Secondo l'articolo 89 capoverso 7 LADI, il Consiglio federale elegge i membri e designa il presidente. Questa ripartizione dei seggi garantisce il necessario equilibrio. Inoltre, anche l'amministrazione federale delle finanze è rappresentata nella commissione. Il Consiglio federale ritiene che la composizione della Commissione sia rappresentativa. In sede di scelta dei membri, le associazioni mantello di ambo le parti – datori di lavoro e lavoratori – svolgono un ruolo importante. I partner sociali badano che i diversi settori siano adeguatamente rappresentati. Tutti i gruppi d'interesse annoverano tra le proprie fila persone con esperienza nel campo che vantano una profonda dimestichezza con questioni legate all'esecuzione. L'associazione di queste persone e di rappresentanti politici si è dimostrata valida.

Inoltre, nell'articolo 89 LADI sono fissati i principali compiti della Commissione di sorveglianza. Tuttavia, la LADI non contiene ulteriori disposizioni sul funzionamento o condizioni quadro per la Commissione di sorveglianza. Numerose possibilità di ottimizzazione formulate nel rapporto della CdG-S possono essere realizzate mediante un regolamento destinato alla Commissione di sorveglianza. L'ufficio di compensazione si occuperà di elaborare un tale regolamento.

### **Raccomandazione 3:**

**Adottare provvedimenti di carattere organizzativo affinché la tematica dei costi amministrativi possa essere affrontata senza incorrere in conflitti d'interesse.**

#### *Risposta*

La competenza in materia di bilancio preventivo e contabilità della commissione di sorveglianza di cui all'articolo 89 capoverso 5 LADI si applica soltanto in maniera limitata alle casse di disoccupazione, ai Cantoni e ai provvedimenti inerenti al mercato del lavoro, in quanto i preventivi vengono presentati alla Commissione di sorveglianza soltanto per conoscenza. Benché alcuni membri della Commissione di sorveglianza siano collaboratori degli organi di esecuzione, si può affermare che la maggior parte di loro non rappresenti direttamente tali organi. Inoltre, i rappresentanti degli organi di esecuzione sono ripartiti tra rappresentanti dei datori di lavoro e dei lavoratori, il che genera un effetto di controllo implicito. Infine, il fatto che nell'assicurazione contro la disoccupazione siano state introdotte e implementate soluzioni d'avanguardia per quanto concerne la gestione basata sull'efficacia degli organi di esecuzione dimostra come l'attuale composizione della Commissione di sorveglianza garantisca il buon funzionamento dell'esecuzione.

Il previsto regolamento conterrà disposizioni volte a eliminare il rischio residuo di potenziali conflitti d'interesse in relazione all'elaborazione di nuove convenzioni e alla modifica di basi legali in seno alla commissione di sorveglianza.

### **Raccomandazione 4:**

**Prestare un'attenzione particolare, nel quadro della gestione dei rischi della Confederazione, al rischio di un'estensione dei beneficiari delle prestazioni a carico del fondo di compensazione dell'assicurazione contro la disoccupazione.**

#### *Risposta*

Per il fondo dell'AD viene già eseguita una gestione del rischio globale, coordinata dalla Revisione interna della SECO.

La Revisione interna della Direzione del lavoro ha inizializzato nel 2001 la realizzazione di un'analisi del rischio per il fondo di compensazione dell'assicurazione contro la disoccupazione. In seguito, tale analisi è stata elaborata in gruppi di lavoro composti da tutti i responsabili di settore e da singoli collaboratori. La Revisione interna ne ha assunto il coordinamento, mentre il campo di prestazioni Mercato del lavoro e Assicurazione contro la disoccupazione si è occupato dell'identificazione e della valutazione dei rischi. L'identificazione dei rischi è stata effettuata in base a criteri uniformi, che comprendono tutti i potenziali pericoli che possono pregiudicare la regolarità, la legalità, la redditività e la sicurezza dei mezzi impiegati. Non sono determinanti unicamente i fatti finanziari e orientati al passato, bensì anche quelli operazionali e futuri.

Nel dicembre 2004, il Consiglio federale ha approvato la politica in materia di rischi della Confederazione, incaricando i dipartimenti di mettere in atto un sistema di gestione dei rischi. In seguito, la Revisione interna ha elaborato, insieme agli organi della linea gerarchica, un'analisi dei rischi per tutta la SECO che comprende tutti i campi di prestazioni e tutte le zone di rischio per l'AD. Per garantire la continuità della gestione del rischio esistente, sarà mantenuta per l'AD l'attuale analisi dettagliata dei rischi. In occasione dell'integrazione dell'analisi del rischio dell'AD in

quella della SECO vengono spesso aggregate diverse zone di rischio. In tal caso si tiene conto del valore del fattore di rischio più elevato. A prescindere da questo fatto, la struttura e la metodologia delle due analisi del rischio sono identiche.

Vengono evidenziati i rischi lordi e i rischi residui più elevati. Nel 2009, l'intero panorama dei rischi verrà rivisto e improntato alla migliore collaborazione con la SECO e il DFE.

All'interno delle categorie dei beneficiari di prestazioni attualmente interessate, l'ufficio di compensazione minimizza, adottando le più svariate misure, i rischi rinvenuti. In ogni caso, le decisioni relative a un'eventuale estensione delle categorie di beneficiari di prestazioni sono di competenza del Consiglio federale e del Parlamento.

#### **Raccomandazione 5:**

**Adottare provvedimenti che permettano di sfruttare le possibilità di ottimizzazione individuate dalla valutazione nel settore della direzione e della gestione delle casse di disoccupazione e degli organi cantonali. Se del caso, occorre in particolare prestare attenzione alla parità di trattamento fra casse di disoccupazione e uffici regionali di collocamento (URC). Andrebbero ad esempio adottati provvedimenti che impongano agli organi decisionali di assumersi le conseguenze finanziarie di decisioni sbagliate (come nel caso in cui l'URC decide a torto l'attitudine al collocamento di un disoccupato con conseguenti prestazioni versate a titolo dell'AD).**

#### *Risposta*

##### *Convenzione 2009 sulle prestazioni delle casse di disoccupazione*

Nel 2009 è stata introdotta una nuova convenzione sulle prestazioni delle casse di disoccupazione. Questa nuova convenzione si basa su principi che sono stati coordinati con la Commissione di sorveglianza e con la sua sottocommissione addetta alle finanze. Il primo principio è stato quello di un orientamento agli obiettivi finora validi, ossia di ottenere un incremento in termini di efficienza mediante incentivi relativi alle prestazioni. Vi è anche stata una procedura di consultazione presso i titolari delle casse.

La nuova convenzione tiene conto dei significativi progressi in termini di efficienza ottenuti dalle casse e si concentra in particolare sui progressi che consentono una riduzione dei costi complessivi.

Con la responsabilità e l'indennità per il rischio di responsabilità si dispone di un sistema di incentivi autonomo per la gestione della qualità. Inoltre, la qualità dal punto di vista del cliente viene misurata mediante sondaggi presso la clientela. Un tale sondaggio, effettuato nel 2005, ha fatto registrare un ottimo risultato. Il prossimo sondaggio è previsto quest'anno.

L'ufficio di compensazione dell'assicurazione contro la disoccupazione in seno alla SECO osserva costantemente gli sviluppi in termini di prestazione ed efficacia e, se necessario, adotta le debite misure.

### *Revisione degli organi di esecuzione – responsabilità dei titolari*

Negli articoli 82 e 85g, la LADI addossa ai titolari delle casse e ai Cantoni la responsabilità per danni causati intenzionalmente o per negligenza dalle loro casse e servizi cantonali.

Per quanto concerne le casse e i servizi cantonali o gli uffici regionali di collocamento, le revisioni non si distinguono dunque in quanto a responsabilità, ma piuttosto per i compiti conferiti loro dalla legge e per i rischi che ne risultano. È evidente che i compiti delle casse, con i loro cinque campi di prestazioni (disoccupazione, lavoro ridotto, maltempo, insolvenza e misure inerenti al mercato del lavoro), presentano, per il fondo di compensazione, un potenziale di abuso e di danno molto più elevato rispetto ai compiti dei servizi cantonali. Di conseguenza viene attribuita una maggiore importanza alla revisione delle casse, che si traduce in un ciclo di revisione più breve (ogni due anziché ogni tre anni) e in una quota di revisione più elevata.

In occasione delle revisioni, sia le casse che gli URC devono rispondere dei versamenti ingiustificati o dei comportamenti contrari alla legge nell'ambito delle procedure di contestazione prestabilite.

La LADI trasferisce ai servizi cantonali (uffici cantonali del lavoro) quasi esclusivamente compiti decisionali e di autorizzazione. I risultati vengono comunicati al richiedente mediante una decisione. Secondo l'articolo 102 capoverso 1 LADI e l'articolo 128a OADI, in questa procedura la SECO è legittimata a ricorrere e può dunque reagire a decisioni non corrette dei servizi cantonali.

L'ufficio di compensazione sta elaborando un progetto grazie al quale potrà essere applicato in futuro un piano di revisione e di controllo globale e orientato ai rischi (cfr. risposta alla raccomandazione 10).

### **Raccomandazione 6:**

#### **Definizione e applicazione di una strategia d'informazione trasparente per la Commissione di sorveglianza.**

##### *Risposta*

Il Consiglio federale condivide l'opinione secondo cui la Commissione di sorveglianza dovrebbe disporre di una strategia d'informazione trasparente. In risposta alla raccomandazione 2, propone di realizzare diverse possibilità di ottimizzazione menzionate nel rapporto della CdG-S mediante un regolamento destinato alla Commissione di sorveglianza. Il piano di informazione e l'applicazione dello stesso dovranno far parte di questo regolamento.

### **Raccomandazione 7:**

#### **Adottare provvedimenti affinché la critica sollevata dalla valutazione nel settore della partecipazione finanziaria della Confederazione ai costi dell'Ufficio di compensazione sia d'ora in poi presa adeguatamente in considerazione.**

##### *Risposta*

I costi del personale dell'Ufficio di compensazione vengono finanziati, da un lato, mediante un credito della Confederazione e, dall'altro, tramite il fondo dell'assicurazione contro la disoccupazione (fondo dell'AD). La Confederazione e i Cantoni

partecipano inoltre ai costi sopportati dal fondo dell'AD per le misure inerenti al mercato del lavoro e per il collocamento. Infine, la Confederazione copre un eventuale deficit del fondo dell'AD mediante mutui di tesoreria. Queste modalità di finanziamento disciplinate dalla legge consentono un'applicazione efficiente dell'assicurazione contro la disoccupazione. In considerazione delle premesse legali e della situazione finanziaria della Confederazione, il Consiglio federale provvederà affinché l'Ufficio di compensazione abbia a disposizione sufficienti risorse finanziarie per adempiere ai suoi compiti.

#### **Raccomandazione 8:**

**Adottare provvedimenti organizzativi affinché determinati temi relativi all'evoluzione attuale e alle prospettive, che potrebbero costituire un tabù a causa dei potenziali conflitti d'interessi dei membri della Commissione, siano affrontati anche da un servizio competente dell'Amministrazione federale non direttamente esposto al rischio di tali conflitti.**

#### *Risposta*

All'interno della SECO, l'Ufficio di compensazione dell'assicurazione contro la disoccupazione fa parte della Direzione del lavoro. Quest'ultima, responsabile per la definizione di una politica del mercato del lavoro efficiente, sottopone le importanti decisioni strategiche alla direzione della SECO. Questo assetto garantisce l'indipendenza dalla Commissione di sorveglianza, che assiste il Consiglio federale nell'elaborazione dei testi legislativi e può presentargli proposte. La rappresentanza paritetica di tutti i gruppi d'interesse (datori di lavoro, lavoratori ed enti pubblici) garantisce la formazione equilibrata delle opinioni in seno alla Commissione. Gli interessi individuali non ostacolano la discussione sugli sviluppi attuali e le tendenze future.

#### **Raccomandazione 9:**

**Definire una strategia efficace che permetta di sfruttare i risultati delle ricerche compiute nel settore dell'assicurazione contro la disoccupazione.**

#### *Risposta*

La strategia per lo sfruttamento dei risultati della ricerca nell'ambito dell'assicurazione contro la disoccupazione si attiene, in linea di principio, agli obiettivi menzionati nell'articolo 1a LADI sullo scopo della legge. Le strutture di esecuzione della LADI, i loro processi, strumenti e mezzi ausiliari devono essere organizzati e migliorati così da sostenere nel migliore dei modi i seguenti obiettivi:

- garantire il minimo di sussistenza;
- prevenire la disoccupazione incombente;
- combattere la disoccupazione esistente;
- favorire la reintegrazione rapida e duratura sul mercato del lavoro.

La ricerca di possibilità di ottimizzazione è dunque un compito permanente. Il piano di ricerca del 28 febbraio 2007 della Commissione di sorveglianza per il periodo 2008–2012 espone già quali dovrebbero essere i temi prioritari, dal punto di vista attuale della SECO, per i prossimi cinque anni.

La strategia per lo sfruttamento dei risultati della ricerca persegue il medesimo obiettivo. Inoltre, in sede di attuazione concreta dei potenziali di ottimizzazione individuati, essa deve tenere conto del fatto che, conformemente ai principi di gestione strategica dell'assicurazione contro la disoccupazione, la Confederazione stabilisce l'obiettivo, lasciando agli organi di esecuzione la scelta del modo in cui perseguirlo. Questa procedura è stata applicata in modo sistematico in occasione dell'attuazione dei potenziali di ottimizzazione individuati nel corso degli studi effettuati nel 2006.

#### **Raccomandazione 10:**

**Migliorare il coordinamento tra i diversi strumenti di vigilanza dell'Ufficio di compensazione.**

##### *Risposta*

Nel settore Mercato del lavoro e Assicurazione contro la disoccupazione della SECO è stato avviato, nel 2008, un progetto che si occupa della questione sollevata. Il progetto è stato lanciato, non da ultimo, in seguito all'elaborazione del rapporto del Controllo parlamentare dell'amministrazione. Secondo il mandato, il progetto persegue i seguenti obiettivi:

- stabilire un coordinamento migliore e più efficiente degli organi di revisione e di controllo e minimizzare le lacune nei controlli, i doppioni e le affermazioni contraddittorie nei risultati dei controlli;
- creare maggior trasparenza e disciplinare la sorveglianza delle attività di revisione;
- elaborare un piano annuale integrato di revisione e di controllo.

#### **Raccomandazione 11:**

**Colmare le lacune evidenziate dalla valutazione a livello di istruzioni dell'Ufficio di compensazione.**

##### *Risposta*

L'obiettivo e il compito dell'Ufficio di compensazione consistono nel garantire un'applicazione uniforme della LADI. Questo obiettivo viene sostenuto anche dalle direttive. Come le leggi, anch'esse hanno sempre un carattere generale e fungono da base per la risoluzione dei singoli casi. Un'istruzione generale non può dunque tenere conto di ogni singola situazione individuale. Infine, va precisato che le istruzioni destinate agli organi di esecuzione sono vincolanti, ma che terzi, ossia i tribunali, possono derogarvi se le ritengono non conformi alla legge. Per quanto concerne la quantità delle istruzioni, va pure detto che l'Ufficio di compensazione si limita a un minimo, nella consapevolezza che un maggior numero non garantisce necessariamente una migliore informazione. La SECO riesaminerà il piano di comunicazione e, se necessario, adotterà i debiti provvedimenti.

## **Raccomandazione 12:**

### **Parere sulle competenze e responsabilità del CDF.**

#### *Risposta*

Il conto annuale del fondo di compensazione viene esaminato dal Controllo federale delle finanze (art. 118 OADI). La Revisione interna della SECO assiste il CDF in qualità di «revisore del gruppo». I criteri del Controllo delle finanze sono, in particolare, la legalità e la conformità ai regolamenti. Nella misura in cui la prassi del Cantone di Ginevra non è contraria alla legge, essa non è neppure criticabile dal Controllo delle finanze nell'ambito della vigilanza finanziaria. La Revisione interna della SECO, in qualità di «revisore del gruppo», emana istruzioni di controllo all'attenzione dei servizi interni dell'Ufficio di compensazione, consentendo così un'attività di controllo globale e coordinata.

## **Raccomandazione 13:**

### **Verifica della prassi dei Cantoni per quel che concerne la presentazione degli atti esecutivi cantonali nell'ambito dell'assicurazione contro la disoccupazione e, se necessario, adozione di misure per garantire una situazione conforme allo spirito e agli scopi della LADI.**

#### *Risposta*

Va osservato che quello del Cantone di Ginevra è stato un caso isolato. Il Cantone era dell'avviso che le misure cantonali non necessitassero l'approvazione da parte del Consiglio federale. In via di principio questo parere è esatto. Nel caso in questione, tuttavia, le conseguenze delle misure cantonali sono state considerate in contraddizione con la LADI. In considerazione dell'enorme influsso delle misure cantonali, di per sé non soggette ad approvazione, sulla legislazione federale, è stata tuttavia necessaria un'approvazione.

A questo proposito va rilevato che, normalmente, le autorità cantonali inoltrano gli atti esecutivi cantonali per tempo al fine di ottenere un'autorizzazione. Di norma, tali atti vengono presentati all'Ufficio di compensazione a titolo preliminare.

L'adozione di particolari misure non è necessaria poiché, in definitiva, il Cantone di Ginevra è stato persuaso a modificare la sua prassi.

## **Raccomandazione 14:**

### **Adottare provvedimenti volti a riconoscere tempestivamente una prassi cantonale contraria al diritto federale e a procedere immediatamente alle rettifiche necessarie.**

#### *Risposta*

La prassi degli organi di esecuzione cantonali è solitamente conforme alla legge, anche se è incontestabile che possano verificarsi degli errori. Tuttavia, l'Ufficio di compensazione ha la competenza di verificare tutte le decisioni degli organi di esecuzione e dei tribunali cantonali e, se necessario, di contestarle presso l'autorità immediatamente superiore. L'Ufficio di compensazione si avvale di questo diritto. Se constata che un Cantone abusa regolarmente del suo margine discrezionale a scapito dell'assicurazione contro la disoccupazione, può procedere non soltanto alla

sistematica contestazione delle decisioni, ma anche a un avviso all'indirizzo del Cantone. Se si verifica un danno, può inoltre decretare che siano i responsabili a doverne rispondere. In generale, le possibilità di controllo e di rettifica previste dalla legge sono sufficienti.

Considerato il rapporto tra il numero di decisioni e sentenze giudiziarie e le risorse personali di cui dispone l'Ufficio di compensazione, sono possibili soltanto dei controlli per campionatura. Tendenzialmente, gli errori commessi in settori in cui vengono prese numerose decisioni vengono constatati prima rispetto a quelli commessi in ambiti con poche decisioni.