



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

FF 2023
www.fedlex.admin.ch
La versione elettronica firmata
è quella determinante



Il lavoro ridotto durante la crisi pandemica

Rapporto della Commissione della gestione del Consiglio nazionale

del 20 ottobre 2023

L'essenziale in breve

Nella seduta del 25/26 gennaio 2021 le Commissioni della gestione delle Camere federali (CdG) hanno disposto un'ispezione sul lavoro ridotto durante la crisi pandemica e hanno incaricato il Controllo parlamentare dell'amministrazione (CPA) di condurre una valutazione a tal proposito. Quest'ultimo ha esaminato se sia stato opportuno modificare ripetutamente le basi legali di riferimento, se la Confederazione abbia fornito un'assistenza adeguata agli organi d'esecuzione nei Cantoni e se la vigilanza della Confederazione sia stata confacente allo scopo. Sulla base della valutazione del CPA, la CdG-N considera che, ricorrendo alle indennità per lavoro ridotto (ILR) durante la crisi pandemica, sia stato impiegato lo strumento previsto per situazioni di questo tipo e che, all'inizio della crisi, i rapidi adeguamenti delle basi legali abbiano permesso alla Confederazione di erogare in tempi brevi e a un'ampia cerchia di destinatari indennità per un importo complessivo di 16,2 miliardi di franchi. La Commissione giunge pertanto alla conclusione che la Segreteria di Stato dell'economia (SECO) abbia fornito agli organi d'esecuzione un'assistenza adeguata, sebbene, data la situazione di crisi, molte informazioni non siano state rese disponibili con il dovuto anticipo.

Alla luce della suddetta valutazione, la CdG-N rileva tuttavia la necessità di intervenire sugli aspetti riportati qui di seguito.

Modifiche delle basi legali e completezza delle basi decisionali

La legge prevede che il lavoro ridotto possa essere applicato per far fronte a restrizioni ordinate dalle autorità, pertanto è stato opportuno ricorrervi durante la crisi pandemica. Tuttavia, è stato necessario modificare più volte questo strumento e, nella sua valutazione, il CPA ha riscontrato che tali modifiche sono state spesso adottate in tempi assai brevi, con effetto retroattivo e sono rimaste a lungo in vigore, dando luogo a difficoltà supplementari. Tra queste, per esempio, la disparità di trattamento che si è venuta a creare tra gli impiegati con salario su base oraria e quelli con salario mensile nell'erogazione dell'indennità per vacanze e giorni festivi. La CdG-N raccomanda perciò, in caso di future situazioni di crisi, di definire sin dall'elaborazione delle misure di emergenza, o comunque il prima possibile dopo la loro entrata in vigore, dei criteri quanto più concreti per la loro successiva revoca o per il controllo della loro applicazione. Ritiene inoltre che il Consiglio federale debba disporre di basi decisionali esaurienti, anche in relazione ai rischi identificati dagli uffici coinvolti.

Controlli sull'eventuale indebita riscossione delle indennità per lavoro ridotto

Durante la crisi, la procedura di richiesta e di versamento delle ILR è stata semplificata in modo da poter garantire alle aziende una sicurezza finanziaria il più tempestivamente possibile. Nella sua analisi, il CPA ha esaminato il piano d'indagine elaborato dalla SECO nell'estate del 2020, il quale riportava la strategia per la lotta contro gli abusi. Nei due anni successivi alla pubblicazione, nell'estate del 2020, questo piano non è tuttavia stato aggiornato, nonostante la situazione sia cambiata repentinamente dopo la prima ondata pandemica. A giudizio della CdG-N, è importante che venga stabilito un ordine di priorità dei controlli sull'eventuale indebita riscos-

sione delle ILR o su eventuali abusi, cosicché le numerose segnalazioni possano essere esaminate entro lo scadere del termine di perenzione di cinque anni. La CdG-N chiede altresì al Consiglio federale di garantire una verifica di abusi o riscossioni indebite improntata ai rischi, in modo da rafforzare la fiducia in questo strumento in vista di eventuali situazioni di crisi future.

Stato dei controlli relativi alle ILR versate (agosto 2023)

A seguito di una verifica analitica, che non ha però contemplato lo svolgimento di un controllo sul posto, 994 delle complessive 2241 segnalazioni di abuso sono state considerate prive di fondamento. 747 segnalazioni sono state oggetto di un esame approfondito. Questi controlli hanno permesso di individuare 81 casi di presunto abuso che hanno dato luogo a una denuncia da parte della SECO. In due controlli su tre la SECO ha rilevato errori nei conteggi delle aziende. Sono attualmente in corso oltre 200 controlli sul posto e restano da esaminare altre 300 segnalazioni.

Altri aspetti

La CdG-N formula inoltre altre tre raccomandazioni: invita il Consiglio federale a rilevare il numero di controlli effettuati nelle aziende sull'eventuale indebita riscossione di ILR durante la crisi pandemica e a verificarne la pubblicazione; chiede al Collegio governativo di indicare in che misura i controlli e le sanzioni in caso di abuso esercitino un effetto deterrente; infine, lo esorta a verificare se l'attuale composizione della Commissione di sorveglianza per il fondo di compensazione dell'assicurazione contro la disoccupazione (CS AD) sia idonea a garantire una funzione di vigilanza indipendente in materia di ILR.

Il Consiglio federale è invitato a prendere posizione in merito alle sette raccomandazioni della CdG-N entro il 1° marzo 2024.

Rapporto

1 Introduzione

1.1 Situazione iniziale

Durante la crisi provocata dal coronavirus¹ tra il 2020 e il 2022, ristoranti, strutture ricreative e molte altre attività non essenziali sono state temporaneamente chiuse o sottoposte a restrizioni per ordine delle autorità. Al fine di attenuare l'impatto economico sulle aziende interessate, la Confederazione e i Cantoni hanno fatto capo a misure quali i crediti COVID-19, le indennità per perdita di guadagno per gli indipendenti o i provvedimenti per i casi di rigore. Si è inoltre deciso di adeguare alla situazione lo strumento già esistente delle indennità per lavoro ridotto, modificandone in particolare la procedura di richiesta e di versamento, la durata, l'entità e ampliando le categorie dei beneficiari. Tali modifiche, spesso introdotte in modo repentino durante la crisi hanno suscitato critiche nei confronti del Consiglio federale, dell'Amministrazione e del Parlamento nonché delle autorità d'esecuzione cantonali.

L'indennità per lavoro ridotto è uno strumento previsto dalla legge sull'assicurazione contro la disoccupazione (LADI)² che permette di coprire parte dei costi salariali dei lavoratori interessati da una riduzione dell'attività e costituisce in tal senso un'alternativa al rischio di licenziamento³. Le ILR sono quindi finalizzate a contrastare la disoccupazione (art. 1a cpv. 2, LADI). Concretamente, ciò significa che in caso di perdita di lavoro probabilmente temporanea, inevitabile e di cui il datore di lavoro non ha colpa (art. 31 cpv. 1 lett. d LADI), per esempio a causa di provvedimenti disposti dalle autorità (art. 32 cpv. 3 LADI), l'assicurazione contro la disoccupazione (AD) si fa carico a determinate condizioni di parte dei costi salariali dei dipendenti. In una situazione di «normalità», le ILR sono finanziate con i contributi salariali versati dai lavoratori e dai datori di lavoro⁴.

Durante la crisi pandemica, un numero senza precedenti di aziende ha richiesto ILR per i propri dipendenti. Nell'aprile del 2020 i lavoratori con orario di lavoro ridotto erano più di un milione, livello mai raggiunto prima. A quel punto, siccome non era più possibile finanziare le ILR attraverso l'AD⁵, tra il 2020 e il 2022 se ne è fatta carico la Confederazione attraverso un contributo straordinario. In questo frangente, le ILR hanno generato costi pari a circa 16,2 miliardi di franchi⁶.

¹ Di seguito *pandemia di coronavirus* o *crisi pandemica*.

² Legge federale del 25.6.1982 sull'assicurazione obbligatoria contro la disoccupazione e l'indennità per insolvenza (LADI; RS **837.0**).

³ Per ulteriori informazioni al riguardo, si consulti il portale della SECO per le piccole e medie imprese: www.kmu.admin.ch > Consigli pratici > Personale > Diritto del lavoro > Aspetti contrattuali > Indennità per lavoro ridotto (stato: 7.9.2023).

⁴ Il lavoro ridotto durante la crisi pandemica, rapporto del Controllo parlamentare dell'amministrazione del 13.1.2023 all'attenzione della Commissione della gestione del Consiglio nazionale, n. 2.1, pag. 12, (di seguito: rapporto del CPA del 13.1.2023).

⁵ Rapporto del CPA del 13.1.2023, n. 2.1, pag. 12.

⁶ Rapporto del CPA del 13.1.2023, n. 6.6, pag. 55.

1.2 Oggetto dell'indagine e procedura della CdG-N

Contestualmente all'ispezione sull'operato delle autorità svizzere durante la crisi pandemica⁷, il 26 gennaio 2021 le Commissioni della gestione hanno deciso di incaricare il Controllo parlamentare dell'amministrazione di condurre una valutazione sulle inidoneità di lavoro ridotto durante la pandemia di coronavirus. Il 9 settembre 2021 la sottocommissione DFF/DEFR della CdG-N, competente in materia, ha specificato che il CPA avrebbe dovuto indagare gli aspetti riportati qui di seguito:

1. È stato opportuno modificare ripetutamente, durante la pandemia, le basi legali relative al lavoro ridotto?
2. La Confederazione ha fornito un'adeguata assistenza agli organi d'esecuzione nei Cantoni?
3. La vigilanza della Confederazione è confacente allo scopo e garantisce che le ILR non vengano percepite indebitamente?

Il CPA ha circoscritto l'intervallo di tempo oggetto di valutazione al periodo compreso tra marzo 2020, inizio della crisi pandemica, e giugno 2022. Nell'ambito degli accertamenti ha preso in esame le basi decisionali del Consiglio federale ed altri documenti, nonché condotto audizioni con persone interne all'Amministrazione⁸. Ha inoltre incaricato una ditta esterna di svolgere un sondaggio e ulteriori audizioni con esponenti degli organi d'esecuzione nei Cantoni⁹. A giugno del 2022, la maggior parte delle modifiche apportate alle ILR era già stata revocata¹⁰. Il CPA ha illustrato i risultati della propria valutazione nel rapporto finale del 13 gennaio 2023 all'attenzione della CdG-N.

Nella seduta del 20 ottobre 2023, la CdG-N ha discusso del presente rapporto, comprese le raccomandazioni in esso contenute, e lo ha adottato e trasmesso al Consiglio federale. La CdG-N ha altresì deciso di pubblicarlo insieme al rapporto del CPA e ai relativi allegati.

Di seguito, la CdG-N esamina i principali risultati della valutazione del CPA e, su tale base, rivolge sette raccomandazioni al Consiglio federale. Il presente rapporto è dunque da considerarsi complementare a quello del CPA e ne ripropone i risultati solo nella misura necessaria a comprendere le conclusioni e le raccomandazioni della CdG-N.

2 Considerazioni e raccomandazioni

Il presente capitolo illustra le varie considerazioni e raccomandazioni della CdG-N formulate sulla base della valutazione del CPA. Dopo una serie di rilievi sulle proce-

⁷ Per ulteriori informazioni in merito ai lavori si veda: www.parlamento.ch > Organi > Commissioni > Commissioni di vigilanza > Commissioni della gestione > Ispezione in relazione alla pandemia di COVID-19 (consultato il 19.8.2022).

⁸ Rapporto del CPA del 13.1.2023, n. 1.2, pag. 9.

⁹ Ecoplan (2022). *Kurzarbeit in der Coronakrise. Befragung der Vollzugsstellen und Dokumentenanalyse*. Rapporto del 20.10.2022 commissionato dal CPA.

¹⁰ Rapporto del CPA del 13.1.2023, all. 3 *Principali modifiche delle disposizioni sul lavoro ridotto*, pagg. 69–72.

ture semplificate (n. 2.1), vengono esaminate, dapprima, la completezza delle basi decisionali del Consiglio federale (n. 2.2) e poi la definizione delle priorità e i compiti della Confederazione in materia di vigilanza sul lavoro ridotto (n. 2.3). Il capitolo si conclude con alcune osservazioni sui miglioramenti che si potrebbero apportare ai controlli per appurare un eventuale versamento indebito delle ILR e sull'efficacia di tali controlli (n. 2.4).

2.1 Modifiche e proroghe delle norme sulle ILR

Nel marzo del 2020 il Consiglio federale ha proclamato la *situazione straordinaria* e ha deciso di imporre restrizioni temporanee a numerose attività commerciali. Contestualmente, ha emanato un'ordinanza di necessità che modificava le norme sulle ILR per adeguarle alla situazione pandemica¹¹. L'erogazione di ILR è subordinata a una procedura di autorizzazione e a una successiva procedura di conteggio. La procedura ordinaria prevede che, per beneficiare di ILR, le aziende forniscano di volta in volta determinate informazioni relative ai singoli dipendenti. Durante la crisi pandemica, tale procedura è stata però semplificata: è stata cioè introdotta una procedura sommaria grazie alla quale, per richiedere le ILR, le aziende dovevano comunicare l'ammontare complessivo dei salari dei dipendenti per cui chiedevano le ILR e il totale delle ore di lavoro da questi perdute¹², anziché i dati relativi a ciascun dipendente. L'obiettivo della semplificazione era quello di alleggerire il carico di lavoro degli organi d'esecuzione cantonali e consentire così una rapida erogazione delle indennità nonostante l'elevato numero di richieste¹³.

2.1.1 Risultati della valutazione del CPA

Nella sua valutazione, il CPA giunge alla conclusione che è stato opportuno semplificare le procedure relative alle ILR nella fase iniziale della crisi pandemica, ossia durante la prima ondata di contagi e fino all'estate del 2020. In questo modo è infatti stato possibile elaborare velocemente le richieste e versare tempestivamente le indennità. Il CPA si mostra tuttavia critico rispetto all'elevato numero di modifiche e proroghe introdotte repentinamente dopo la fase iniziale, in quanto hanno suscitato dubbi e aumentato la mole di lavoro degli organi d'esecuzione. I dubbi – e le conseguenti incertezze sul piano attuativo – sono stati causati soprattutto dalla retroattività delle modifiche¹⁴.

Ne è un esempio eloquente l'introduzione della procedura di conteggio sommaria, avvenuta nell'aprile del 2020, ma con validità retroattiva a partire dal 1° marzo. La validità di tale procedura è stata ripetutamente prorogata, spesso in tempi assai brevi,

¹¹ Ordinanza del 20.3.2020 sulle misure nel settore dell'assicurazione contro la disoccupazione riguardo al coronavirus (COVID-19) (Ordinanza COVID-19 assicurazione contro la disoccupazione, RS **837.033**), versione del 17.3.2020. *Qui*: RU **2020 877**.

¹² Rapporto del CPA del 13.1.2023, pag. 2.

¹³ Rapporto del CPA del 13.1.2023, n. 2.2 e 2.3.1.

¹⁴ Rapporto del CPA del 13.1.2023, fig. 3, pag. 26.

ed è stata applicata senza soluzione di continuità sino al 31 marzo 2022¹⁵. Nell'ambito della propria valutazione, il CPA ha rilevato che inizialmente la SECO era partita dal presupposto che nell'autunno del 2020, allo scadere dell'ordinanza COVID-19 assicurazione contro la disoccupazione, sarebbe stata reintrodotta la procedura ordinaria. La possibilità di semplificare le procedure è stata però poi introdotta all'articolo 17 lettera d della legge COVID-19 del 25 settembre 2020 (RU 2020 3835), conferendo così al Consiglio federale la facoltà di prorogare ripetutamente la procedura sommaria sino al 31 marzo 2022¹⁶.

Alla fine del 2020 i Cantoni si sono pronunciati a favore di una proroga della procedura di conteggio sommaria, ma sul versante parlamentare la Delegazione delle finanze (DelFin) si è presto detta contraria, mentre le Commissioni della sicurezza sociale e della sanità (CSSS) l'hanno piuttosto caldeggiata in fasi pandemiche caratterizzate da contagi elevati. Nel novembre del 2021 il Tribunale federale ha constatato che nella procedura di conteggio sommaria si era prodotta una disparità di trattamento tra gli impiegati con salario su base oraria e quelli con salario mensile, dato che soltanto ai primi era stata riconosciuta un'indennità per vacanze e giorni festivi. Il problema della disparità di trattamento era presente sin dall'inizio, anche nell'ordinanza di necessità, ed era noto alla SECO. La trasposizione di tale procedura dall'ordinanza alla legge COVID-19 aveva pertanto colto di sorpresa la SECO, che non ha perciò avuto il tempo di approfondire le conseguenze di tale decisione nel messaggio concernente la legge COVID-19¹⁷. In un rapporto della Revisione interna (DBIR) della SECO¹⁸ si lamenta altresì che neppure dopo la trasposizione della procedura nella legge sia stata condotta una perizia giuridica per esaminare la problematica che, considerato l'enorme numero di aziende coinvolte, è stata ulteriormente esacerbata dalla prolungata permanenza in vigore della procedura sommaria. In seguito alla sentenza del Tribunale federale, l'Esecutivo ha deciso che le aziende coinvolte avrebbero potuto chiedere gli arretrati per gli anni 2020 e 2021. Benché controverso, il relativo credito aggiuntivo di circa 2 miliardi di franchi è stato comunque approvato dal Parlamento¹⁹.

2.1.2 Valutazione della CdG-N

La CdG-N giudica positivamente il fatto che, all'inizio della crisi pandemica, gli uffici competenti siano intervenuti tempestivamente e abbiano fatto in modo che i sostegni alle imprese, previsti dalla legge allo scopo di evitare licenziamenti in massa in seguito alle chiusure disposte dalle autorità, siano stati erogati in tempo utile.

¹⁵ Rapporto del CPA del 13.1.2023, tab. 2, pag. 28.

¹⁶ Rapporto del CPA del 13.1.2023, n. 3.3.2.

¹⁷ Rapporto del CPA del 13.1.2023, n. 3.3.2.

¹⁸ *Kurzbericht über den Prozess zur Entstehung des summarischen Verfahrens der Kurzarbeitsentschädigung (KAE)*, rapporto della SECO dell'1.3.2022, 4. *Die Überführung der Regelungen vom Notrecht in die Botschaft Covid-19 ALV*, pag. 6.

¹⁹ Rapporto del CPA del 13.1.2023, n. 3.3.2., pag. 29.

Efficacia del lavoro ridotto sul mercato del lavoro

Sia la valutazione del CPA che le raccomandazioni della CdG-N si riferiscono all'adeguatezza dell'applicazione di ILR durante la crisi pandemica, nel periodo tra marzo 2020 e giugno 2022. Non viene però trattata in maniera approfondita l'efficacia del lavoro ridotto sul mercato del lavoro, aspetto che può essere valutato con attendibilità solo sul medio-lungo periodo.

Nell'aprile del 2023 la CS AD ha pubblicato uno studio sulle ripercussioni della pandemia sul mercato del lavoro e sul ruolo dell'assicurazione contro la disoccupazione. Dal documento emerge che il lavoro ridotto non è riuscito a impedire in toto i licenziamenti nelle primissime fasi della pandemia, anche perché, nei settori maggiormente colpiti (gastronomia e settore alberghiero), era stato impiegato raramente nelle crisi precedenti e mancava quindi l'esperienza necessaria. A questo si aggiunge il fatto che, nella primavera del 2020, molti contratti stagionali erano in scadenza. Ciononostante, si è visto che durante l'ondata di contagi dell'inverno 2020/21 i licenziamenti sono stati inferiori nelle aziende che hanno fatto ricorso alle ILR. Per quanto riguarda la seconda fase pandemica, da luglio 2020 a marzo 2021, lo studio non ha rilevato alcun effetto sui licenziamenti, ma ha per contro riscontrato segnali di una più rapida ripresa presso le aziende che hanno ottenuto ILR²⁰.

La Commissione ritiene importante che, a tempo debito, il Consiglio federale faccia esaminare l'efficacia delle indennità per lavoro ridotto durante la pandemia di coronavirus per appurare, in particolare, se le ILR abbiano permesso di evitare licenziamenti sul lungo periodo o se abbiano solo contribuito a mantenere le attività in una prospettiva di breve termine.

Secondo il rapporto del CPA, la SECO era al corrente sin dall'entrata in vigore della procedura di conteggio sommaria della problematica relativa alla disparità di trattamento in merito all'indennità per vacanze e giorni festivi. La CdG-N è consapevole del fatto che alcune decisioni sono state prese repentinamente e a volte con effetto retroattivo a causa della straordinarietà della situazione. Apportare numerose modifiche e proroghe comporta tuttavia dei rischi e può dare adito a problemi dal punto di vista giuridico, come si è visto con l'indennità per vacanze e giorni festivi. La CdG-N non si capacita del fatto che, prima di trasporre la procedura sommaria nella legge COVID-19, non siano stati fatti gli accertamenti necessari sulle conseguenze di una disparità di trattamento tra i lavoratori sopracitati, per esempio mediante una perizia

²⁰ Brühlhart, Marius / Lalive, Rafael / Lehmann, Tobias / Siegenthaler, Michael (2020): «Covid-19 financial support to small businesses in Switzerland: evaluation and outlook». In: *Swiss Journal of Economics and Statistics*, 165 (15); Götz, Alexander / Kopp, Daniel / Siegenthaler, Michael (2021): «Kurzarbeit in der Schweiz während der Covid-19-Krise». In: *KOF Analysen*, 2021 (4); OCSE (2020): *Job Retention Schemes during the Covid-19 lockdown and beyond*. OECD Publishing, Parigi; OCSE (2021): *Employment Outlook 2021: Navigating the Covid-19 Crisis and Recovery*. OECD Publishing, Parigi; OCSE (2022): *OECD Economic Surveys: Switzerland 2022*. OECD Publishing, Parigi; OCSE (2022): *Riding the waves: Adjusting job retention schemes through the Covid-19 crisis*. OECD Publishing, Parigi.

giuridica indipendente²¹. Per la CdG-N è fondamentale che, in eventuali situazioni di crisi future, quando si tratterà di elaborare misure di emergenza si definisca con la maggiore lungimiranza possibile in quali condizioni tali misure debbano essere revocate o invece prorogate.

Raccomandazione 1: definire i criteri per la revoca delle misure di emergenza

Il Consiglio federale è invitato a definire, sin dall'elaborazione delle misure di emergenza o comunque il prima possibile dopo la loro entrata in vigore, i criteri concreti per la loro successiva revoca

Il Parlamento ha già dibattuto la questione se, in termini assoluti, fosse opportuno introdurre la procedura di conteggio sommaria e si è allineato con la proposta del Consiglio federale respingendo la mozione Bauer 20.4169²².

La CdG-N constata altresì che il credito aggiuntivo di 2 miliardi di franchi non verrà presumibilmente esaurito e che le aziende che hanno richiesto il versamento degli arretrati sono molte meno rispetto a quanto ci si aspettasse inizialmente²³.

2.2 Basi decisionali del Consiglio federale non esaurienti

Durante la crisi pandemica sono state decise numerose modifiche in poco tempo, la maggior parte delle quali è stata emanata dal Consiglio federale per via di ordinanza. Nell'ambito della propria valutazione, il CPA ha esaminato la completezza delle basi decisionali del Consiglio federale.

2.2.1 Risultati della valutazione del CPA

Nel suo rapporto, il CPA è giunto alla conclusione che le basi decisionali del Consiglio federale all'origine delle modifiche alle norme sulle ILR erano lacunose²⁴. Secondo quanto rilevato, la SECO si è rapidamente adoperata per revocare la procedura di conteggio sommaria; nei colloqui con il CPA, l'ha persino definita un «intricato groviglio di norme»²⁵. Tuttavia, nei documenti destinati al Consiglio federale non vi è traccia della posizione della SECO, mentre vengono addotte a più riprese motivazioni di ordine pratico.

²¹ Rapporto del CPA del 13.1.2023, n. 3.3.2 *Problematica 2: Pagamento arretrato delle indennità per vacanze e giorni festivi*, pag. 29.

²² Mo. 20.4169 Indennità per lavoro ridotto. Proseguire sulla via della semplificazione amministrativa, depositata dal consigliere agli Stati Bauer il 24.9.2020.

²³ Rapporto della Delegazione delle finanze alle Commissioni delle finanze del Consiglio nazionale e del Consiglio degli Stati concernente l'alta vigilanza sulle finanze della Confederazione nel 2022, del 13.3.2023, n. 4.6.1.

²⁴ Rapporto del CPA del 13.1.2023, n. 3.4, pag. 30.

²⁵ Rapporto del CPA del 13.1.2023, n. 3.3.1, pag. 25.

Per esempio, le modifiche relative all'ammontare delle ILR sono una diretta conseguenza della semplificazione delle procedure (cfr. n. 2.1) e sono state motivate in tal senso. A seguito dell'introduzione della procedura sommaria, gli organi d'esecuzione non disponevano più delle informazioni necessarie per dedurre dalle ILR le ore in esubero prestate dai dipendenti nei mesi precedenti o i loro redditi da occupazioni provvisorie, cosa che si verifica invece in una situazione di normalità in modo che ai dipendenti sia versato al massimo l'80 per cento del salario assicurato. Nel caso dei lavoratori con un reddito modesto, su decisione del Parlamento, da dicembre del 2020 l'indennità è stata alzata fino al 100 per cento del salario, nonostante il parere contrario del Dipartimento federale dell'economia, della formazione e della ricerca (DEFR) e del Consiglio federale in corpore. A questo proposito, l'Esecutivo e il DEFR hanno chiamato in causa l'aiuto sociale, finalizzato a offrire un sostegno nei casi in cui il reddito non sia sufficiente e dunque, come le ILR, a prevenire la disoccupazione dovuta a una riduzione temporanea dell'attività²⁶.

In occasione delle successive modifiche alle ILR, l'obiettivo centrale di prevenire la disoccupazione dovuta a una riduzione temporanea dell'attività viene menzionato sempre meno nelle basi decisionali²⁷. Di conseguenza, nelle decisioni circa le tempistiche e l'ammontare delle ILR non si è tenuto sufficientemente conto dei rischi economici²⁸.

Il principale rischio economico legato alle ILR è costituito dall'eventualità che vengano salvati posti di lavoro o intere aziende che di per sé non sarebbero invece in grado di far fronte alla trasformazione strutturale dell'economia. Potrebbero addirittura produrre cosiddetti effetti opportunistici, inducendo le aziende a richiedere ILR per dipendenti il cui posto di lavoro non è in effetti in pericolo²⁹. Secondo il CPA, i rischi economici correlati alle modifiche apportate sono confluiti poco, nel complesso, nelle basi decisionali del Consiglio federale³⁰.

2.2.2 Valutazione della CdG-N

Alla luce di tali risultati, la CdG-N conclude che le basi decisionali del Consiglio federale non sono state del tutto esaurienti e che, con l'avanzare della crisi, determinati rischi non sono più stati menzionati. A suo parere, anche nel bel mezzo di una crisi, la finalità di uno strumento non dev'essere mai relegata in secondo piano³¹. La Commissione si chiede se il dipartimento competente abbia adempiuto in toto il proprio obbligo d'informare il Consiglio federale (art. 12a della legge del 21 marzo 1997³² sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione, LOGA). A suo avviso è infatti essenziale che i dipartimenti presentino al Consiglio federale informazioni il più possibile esaurienti, tanto più durante una crisi. L'articolo 30 dell'ordinanza

²⁶ Rapporto del CPA del 13.1.2023, n. 3.3.1., pag. 20.

²⁷ Rapporto del CPA del 13.1.2023, n. 3.1.

²⁸ Rapporto del CPA del 13.1.2023, n. 3.4.2.

²⁹ Rapporto del CPA del 13.1.2023, n. 3.4.2.

³⁰ Rapporto del CPA del 13.1.2023, n. 3.4, pag. 30.

³¹ Rapporto del CPA del 13.1.2023, n. 3.1.

³² RS 172.010

del 25 novembre 1998³³ sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (OLOGA) precisa che sia il Consiglio federale, sia la Conferenza dei segretari generali, i dipartimenti o la Cancelleria federale devono provvedere con istruzioni e documenti ausiliari al «buon funzionamento dell'Amministrazione». La CdG-N rivolge pertanto al Consiglio federale la seguente raccomandazione:

Raccomandazione 2: completezza delle basi decisionali del Consiglio federale

La CdG-N invita il Consiglio federale a fare in modo che i possibili rischi correlati a una misura (di emergenza) siano illustrati sin dall'inizio in modo trasparente e completo nelle basi decisionali predisposte dai dipartimenti.

Tale raccomandazione è volta a garantire che le informazioni provenienti dai dipartimenti secondo le *direttive per gli affari del Consiglio federale*^{34, 35} siano trasmesse al Consiglio federale in modo trasparente, anche in periodi di crisi.

2.3 **Definizione delle priorità e compiti della Confederazione in materia di vigilanza sul lavoro ridotto**

Oltre a provvedere all'applicazione uniforme del diritto in materia di lavoro ridotto, la Confederazione è responsabile anche della sorveglianza (art. 76 cpv. 2 LADI). Nell'ambito dell'assicurazione contro la disoccupazione, ciò avviene in base a un cosiddetto modello dei tre livelli³⁶. Il primo livello è costituito dagli organi d'esecuzione nei Cantoni, ossia i servizi cantonali (SC) che si occupano dei preannunci e le casse di disoccupazione (CD) che eseguono il versamento delle ILR. Il secondo livello comprende l'ufficio di compensazione dell'AD, i cui compiti di vigilanza sono svolti dal Servizio di revisione del campo di prestazioni Mercato del lavoro/Assicurazione contro la disoccupazione (SECO TCRD), facente capo alla Direzione del lavoro. Il Servizio di revisione verifica le attività degli organi d'esecuzione e può anche delegare tale compito a terzi (art. 83 LADI). Il terzo livello consiste nel controllo delle attività dell'ufficio di compensazione dell'AD; tale controllo è assicurato dalla Revisione interna (DBIR) della SECO, direttamente subordinata alla Segretaria di Stato. Il Controllo federale delle finanze (CDF) svolge inoltre le verifiche che ritiene opportune³⁷ nel quadro dei suoi compiti di vigilanza.

In periodi non di crisi le ILR sono finanziate mediante il fondo di compensazione dell'assicurazione contro la disoccupazione, alimentato dai contributi versati per metà dai lavoratori e per metà dai datori di lavoro. A vigilare sul fondo di compensazione dell'AD è la Commissione di sorveglianza per il fondo di compensazione dell'assicu-

³³ RS 172.010.1

³⁴ Note anche col nome di «Raccogliitore rosso».

³⁵ Per ulteriori informazioni: www.intranet.bk.admin.ch > Coordinazione in seno alla Confederazione > Direttive per gli affari del Consiglio federale (stato: 9.6.2023).

³⁶ Rapporto del CPA del 13.1.2023, n. 2.3.1, fig. 2.

³⁷ Rapporto del CPA del 13.1.2023, n. 2.3.2.

razione contro la disoccupazione (CS AD), una commissione extraparlamentare facente capo al DEFR composta di rappresentanti delle parti sociali, della Confederazione, dei Cantoni e delle cerchie scientifiche (art. 89 LADI). Tradizionalmente, il Consiglio federale nomina a presidente della CS AD il capo della Direzione del lavoro della SECO. La CS AD stabilisce in particolare i costi amministrativi che gli organi d'esecuzione possono addebitare al fondo. L'ufficio di compensazione e la Revisione interna della SECO riferiscono alla CS AD mediante un rapporto³⁸.

2.3.1 Risultati della valutazione del CPA

Nel corso della crisi pandemica, l'elevato numero di richieste ha reso necessario definire delle priorità nelle verifiche relative alla loro legittimità. L'ufficio di compensazione dell'AD, per esempio, a differenza di quanto previsto dai processi ordinari, ha verificato solo sporadicamente i preannunci del lavoro ridotto autorizzati dagli organi d'esecuzione, anche perché a seguito dell'introduzione del preannuncio semplificato non disponeva degli elementi necessari ad appurare la sussistenza del diritto alle prestazioni. In più, con la procedura di conteggio sommaria, anziché conteggi particolareggiati per il calcolo delle ILR, bastava comunicare l'ammontare complessivo dei salari dell'intero organico aziendale. I datori di lavoro erano tuttavia comunque chiamati a tenere una contabilità delle ore di lavoro e dei salari individuali, in modo da poterli comprovare in caso di controlli sul posto. Al fine di poter condurre il maggior numero possibile di controlli presso le aziende, si è fatto ricorso a società di revisione esterne e si è in larga parte sospesa l'attività di revisione delle casse di disoccupazione. Tali società di revisione sono state incaricate dalla SECO³⁹.

Nel suo rapporto, il CPA ha concluso che la definizione di priorità riguardo all'attività di vigilanza sia di per sé un provvedimento opportuno, a condizione che i controlli delle CD vengano poi comunque svolti entro un termine ragionevole⁴⁰. Ha tuttavia avanzato delle critiche in merito all'attività di vigilanza della CS AD quale organo supremo di sorveglianza sul fondo dell'AD. Dai colloqui tra il CPA e i membri della CS AD non è emerso un approccio differenziato rispetto alla problematica dell'indebita riscossione delle ILR. Studi condotti dal CPA⁴¹ e dal CDF⁴² avevano peraltro già evidenziato che, sebbene la CS AD garantisca la circolazione delle informazioni tra parti sociali, organi d'esecuzione e Amministrazione federale, non è chiaro fino a che punto eserciti o possa esercitare una vigilanza indipendente.

³⁸ Art. 26 cpv. 1 lett. e e cpv. 2 lett. d del regolamento della CS AD del 16.12.2015, stato: 14.6.2021.

³⁹ Rapporto del CPA del 13.1.2023, n. 5.1.

⁴⁰ Rapporto del CPA del 13.1.2023, n. 5.1.

⁴¹ *Valutazione della direzione e della vigilanza della Confederazione sull'assicurazione contro la disoccupazione*. Rapporto del CPA della CdG-S del 27.3.2008 all'attenzione del CF (FF 2009 2709).

⁴² CDF (2018): *Verifica della governance dell'assicurazione contro la disoccupazione*, 22.5.2018.

2.3.2 Valutazione della CdG-N

Secondo la CdG-N, il fatto che tutti gli organi su cui la CS AD esercita la sua attività di vigilanza siano al tempo stesso membri della commissione extraparlamentare stessa è problematico sotto il profilo della governance. La SECO, per esempio, è competente per molti dei provvedimenti sulle ILR e ricopre al contempo la presidenza dell'organo supremo di sorveglianza. La Commissione reputa pertanto essenziale che il Consiglio federale indichi i criteri in base ai quali vengono definite le priorità per quanto concerne i controlli sugli organi d'esecuzione delle ILR e sull'eventuale indebita riscossione delle indennità.

Pur constatando che durante la crisi la circolazione delle informazioni tra i membri della CS AD ha funzionato bene, la CdG-N si chiede in che misura tale scambio di informazioni lasci spazio a un approccio critico e indipendente nei confronti dei provvedimenti adottati, dal momento che i soggetti responsabili di tali provvedimenti fanno parte dell'organo preposto alla vigilanza⁴³. La CdG-N formula pertanto la seguente raccomandazione:

Raccomandazione 3: composizione della Commissione di sorveglianza per il fondo di compensazione dell'assicurazione contro la disoccupazione

La CdG-N esorta il Consiglio federale a verificare se la composizione della CS AD sia idonea a garantire una funzione di vigilanza indipendente in materia di ILR, anche alla luce del fatto che durante la crisi pandemica le ILR sono state interamente finanziate dalla Confederazione.

A complemento della raccomandazione precedente, la CdG-N ritiene importante che, in situazioni in cui si ricorre al diritto necessità – come accaduto nella crisi pandemica –, l'attività di vigilanza svolta dal Consiglio federale e le procedure di controllo che ne scaturiscono vengano programmate con il dovuto anticipo. L'utilizzo di strumenti come le ILR non può prescindere dallo svolgimento dei necessari controlli. È perciò di essenziale importanza che questi vengano presi in considerazione quanto prima nei processi di gestione della crisi. La Commissione formula pertanto la seguente raccomandazione:

Raccomandazione 4: programmare tempestivamente l'attività di vigilanza

La CdG-N invita il Consiglio federale a programmare in modo adeguato i controlli necessari già al momento di adottare misure fondate sul diritto di necessità, provvedendo affinché questi possano essere svolti tempestivamente.

⁴³ I rappresentanti delle cerchie scientifiche che compongono la CS AD non hanno alcun conflitto di interessi.

2.4 Controlli sull'eventuale indebito versamento delle ILR e relativo impatto

In relazione alla definizione delle priorità in materia di controlli, nell'estate del 2020 l'ufficio di compensazione dell'AD ha elaborato un piano d'indagine finalizzato a contrastare gli abusi in materia di ILR. Il piano illustrava in particolare l'iter procedurale, dalla richiesta del lavoro ridotto sino al versamento delle ILR, definendo anche le responsabilità delle imprese, degli organi d'esecuzione, dell'ufficio di compensazione e del CDF. Dopo aver valutato i rischi di riscossione indebita delle ILR, sulla base di tale valutazione si è stabilito il numero di controlli previsti sui datori di lavoro⁴⁴.

Tali controlli non sono ancora stati conclusi. La restituzione delle ILR può essere chiesta entro cinque anni a contare dal loro versamento; per le prime ILR il termine di perenzione scadrà dunque all'inizio dell'estate del 2025. Mentre prima della crisi pandemica l'ufficio di compensazione verificava praticamente tutte le decisioni e i versamenti delle ILR, durante la pandemia l'aumento esorbitante delle richieste ha reso impossibile farlo. Proprio per questo, già nell'agosto del 2020 la SECO aveva richiesto alla CS AD un importo di 25 milioni di franchi del fondo dell'AD per poter ricorrere a enti di verifica esterni⁴⁵.

In sede di controllo, viene operata una distinzione tra gli errori nella richiesta delle ILR e gli abusi intenzionali finalizzati alla riscossione indebita delle ILR: nel primo caso, l'ufficio di compensazione può esigere la restituzione delle ILR; in caso di abuso tentato o consumato, invece, può addossare all'azienda le spese supplementari generate nell'ambito dei controlli sull'azienda e derivanti dall'abuso stesso (art. 88 cpv. 2^{bis} LADI e art. 45 cpv. 4 della legge federale del 6 ottobre 2000 sulla parte generale del diritto delle assicurazioni sociali [LPGA; RS 830.1]) oppure pretendere dalle aziende che hanno percepito abusivamente le ILR fino al doppio delle prestazioni riscosse (art. 88 cpv. 2^{ter} LADI, in deroga all'art. 25 cpv. 1 LPGA)⁴⁶.

2.4.1 Risultati della valutazione del CPA

A giudizio del CPA, il piano d'indagine che l'ufficio di compensazione dell'AD ha elaborato in tempi brevi nell'autunno del 2020 al fine di contrastare eventuali abusi ha il pregio di essere chiaro e di aver esposto i rischi in modo appropriato. Tuttavia, sebbene dopo l'estate del 2020 la situazione sia cambiata radicalmente, l'ufficio di compensazione della SECO ha atteso a lungo prima di aggiornarlo o integrarlo. Per esempio, secondo il piano d'indagine avrebbero dovuto arrivare tra le 300 e le 400 segnalazioni di abuso da parte degli organi d'esecuzione o di altre unità, ma nell'aprile del 2022 erano pervenute oltre 2000 segnalazioni. Alcune di queste sono state archiviate a seguito di un esame preliminare, dato che l'importo percepito dalle aziende non aveva raggiunto la soglia minima prestabilita. Questa prassi di archiviazione, però, non era prevista dal piano d'indagine. Per esaminare le segnalazioni di abuso si

⁴⁴ Rapporto del CPA del 13.1.2023, n. 5.2.

⁴⁵ Rapporto del CPA del 13.1.2023, n. 5.3.

⁴⁶ Rapporto del CPA del 13.1.2023, n. 5.4.

sono inoltre rese necessarie molte più risorse del previsto⁴⁷. Al termine del rilevamento dei dati, il CPA non disponeva ancora di un piano d'indagine aggiornato. Solo il 4 gennaio 2023 la SECO ha pubblicato sul sito web dedicato alle ILR una versione del piano d'indagine retrodatata al 9 settembre 2022⁴⁸.

Anche alla luce della valutazione del CDF⁴⁹, la CdG-N ha considerato opportuno il ricorso a un supporto esterno per eseguire i controlli. A tale scopo sono stati impiegati e formati circa 40 collaboratori di due società di revisione. Stando a quanto riportato da queste società, al personale, nonostante la formazione, sarebbero serviti diversi mesi per acquisire familiarità con una tematica così complessa. Nel suo rapporto, il CPA si è chiesto se, date le difficoltà legate alla complessità della tematica e la decisione di interrompere la collaborazione con una delle due società, le risorse disponibili consentiranno di eseguire un numero sufficiente di controlli presso i datori di lavoro prima dello scadere del termine di perenzione di cinque anni. Secondo la SECO, ciò sarà garantito dalle modalità di gestione delle segnalazioni⁵⁰.

Il CPA ha constatato che, sulla base dei controlli condotti sul posto fino a giugno del 2022, l'ufficio di compensazione dell'AD ha sporto denuncia per riscossione abusiva intenzionale delle ILR in meno del dieci per cento dei casi e si è limitato comunque a esigere la restituzione dell'importo indebitamente percepito. Come menzionato sopra, in seguito alla revisione della LADI del 2002, l'ufficio di compensazione ha la facoltà di addossare all'azienda le spese supplementari generate nell'ambito dei controlli sull'azienda e derivanti dall'abuso, sia esso tentato o consumato (art. 88 cpv. 2^{bis} LADI, art. 45 cpv. 4 LPGa), o di pretendere fino al doppio delle prestazioni riscosse abusivamente (art. 88 cpv. 2^{er} LADI, in deroga all'art. 25 cpv. 1 LPGa). Il CPA ha tuttavia appurato che l'ufficio non ha ancora fatto ricorso a tali forme di sanzioni⁵¹.

2.4.2 Valutazione della CdG-N

La CdG-N apprezza il fatto che, all'inizio della crisi pandemica, sia stato approntato in tempi rapidi un piano d'indagine efficace per contrastare gli abusi, ma non capisce come mai nei due anni successivi, nonostante la situazione sia cambiata radicalmente, questo non sia stato aggiornato. Nel nuovo piano, la SECO preventiva 1200 segnalazioni di abuso e prevede 2500 controlli a campione secondo un approccio orientato ai rischi al fine di assicurare un'esecuzione conforme alla legge. Dal piano d'indagine

⁴⁷ Rapporto del CPA del 13.1.2023, n. 5.1.

⁴⁸ Per ulteriori informazioni, consultare: www.lavoro.swiss > Datori di lavoro > Aiuti finanziari > Indennità per lavoro ridotto > Riscossione indebita (consultato il: 15.6.2023). A quel punto, per il CPA era troppo tardi per includere nel proprio rapporto una valutazione approfondita del nuovo piano.

⁴⁹ *Verifica del coinvolgimento di terzi nell'attuazione dei provvedimenti COVID-19*, rapporto del CDF del 13.5.2022.

⁵⁰ Rapporto del CPA del 13.1.2023, n. 5.3.

⁵¹ Rapporto del CPA del 13.1.2023, n. 5.4.

aggiornato si evince tra l'altro che i controlli a campione concernerebbero anche circa 900 segnalazioni da parte degli organi d'esecuzione della LADI⁵².

Sul sito web della SECO sono pubblicate le cifre relative ai controlli sulle ILR erogate durante la crisi pandemica. Il CPA ha esaminato questi dati nell'intervallo di tempo oggetto di valutazione (marzo 2020–giugno 2022). La CdG-N ha interpretato i dati attualmente pubblicati tenendo conto dell'analisi del CPA: dal settembre del 2020, stando alla SECO, i casi controllati o per cui è previsto un controllo sono in totale 2241 (stato: agosto 2023). Nello stesso periodo sono stati riscontrati 81 casi di presunto abuso⁵³. Sulla base di queste informazioni, al momento la somma da restituire sarebbe pari a 114 150 562 franchi⁵⁴.

Il piano d'indagine aggiornato prevede circa 2500 controlli a campione. Dagli indicatori pubblicati dalla SECO non è dato intendere quanti dei casi interessati siano stati selezionati mediante il metodo dei controlli a campione e quanti derivino invece da segnalazioni di anomalie da parte di CD o altri uffici⁵⁵. Alla luce di questa situazione, la CdG-N non è in grado di stabilire se il piano d'indagine sia stato implementato. Occorre inoltre tenere conto del termine di perenzione di cinque anni^{56, 57}. Per la CdG-N è importante non solo che tutte le segnalazioni vengano esaminate entro i termini di perenzione applicabili, ma anche che i controlli a campione previsti dal piano d'indagine siano svolti per tempo.

I circa 114 milioni di franchi da restituire corrispondono a meno dell'uno per cento delle ILR versate complessivamente⁵⁸. Il rapporto finale del CPA ha evidenziato che, fino a giugno del 2022, anche nei casi in cui vi erano elementi fondati che ravvisavano una riscossione abusiva delle ILR e di avvenuta denuncia da parte dell'ufficio di compensazione, ci si è limitati unicamente a esigere la restituzione degli importi percepiti indebitamente, senza ricorrere alle possibilità di sanzione previste dalla legge (n. 2.4)⁵⁹. La CdG-N dubita che, senza tali sanzioni, si possa esercitare un effetto deterrente adeguato per prevenire la riscossione abusiva intenzionale delle ILR.

Alla luce dei risultati del rapporto di valutazione e in considerazione dei più recenti dati resi disponibili dalla SECO, la CdG-N formula le tre raccomandazioni seguenti

⁵² *Strategisches Prüfkonzept. Missbrauchsbekämpfung im Bereich der Kurzarbeitsentschädigung (KAE) während und nach Covid-19.* Piano d'indagine del Servizio di revisione della SECO del 9.9.2022.

⁵³ Tali abusi sono presunti in quanto non ancora esaminati in sede giudiziaria. Quando rileva un abuso, il Servizio di revisione sporge automaticamente denuncia penale.

⁵⁴ Per ulteriori informazioni, consultare: www.lavoro.swiss > Datori di lavoro > Aiuti finanziari > Indennità per lavoro ridotto > Riscossione indebita (stato: 7.9.2023).

⁵⁵ *Strategisches Prüfkonzept. Missbrauchsbekämpfung im Bereich der Kurzarbeitsentschädigung (KAE) während und nach Covid-19.* Piano d'indagine del Servizio di revisione della SECO del 9.9.2022, tab. 3.

⁵⁶ Il termine, corrispondente al periodo in cui si ha il diritto di esigere la restituzione delle ILR versate indebitamente, decorre a partire dall'erogazione della prestazione. Va inoltre osservato un termine di perenzione relativo di tre anni (art. 25 cpv. 2 LPGA).

⁵⁷ Rapporto della Revisione interna della SECO del 21.8.2023, *Prüfungen im Bereich der Kurzarbeitsentschädigung (KAE)*, cap. 3.2, raccomandazione 3a.

⁵⁸ Per ulteriori informazioni, consultare: www.lavoro.swiss > Datori di lavoro > Aiuti finanziari > Indennità per lavoro ridotto > Riscossione indebita (stato: 7.9.2023).

⁵⁹ Rapporto del CPA del 13.1.2023, n. 5.4.

in merito ai controlli sull'eventuale indebito versamento delle ILR durante la crisi pandemica:

Raccomandazione 5: valutazione dei dati a disposizione sulle ILR

La CdG-N esorta il Consiglio federale a fare in modo che i dati a disposizione sulle ILR versate durante la crisi pandemica e sui controlli condotti vengano valutati in modo sistematico, così da rafforzare la vigilanza sull'utilizzo di questo strumento.

Invita altresì il Consiglio federale a pubblicare i risultati rilevanti di tale valutazione.

Raccomandazione 6: controlli a campione basati su un approccio orientato ai rischi

La CdG-N esorta il Consiglio federale ad accertarsi che tutti i controlli previsti dal piano d'indagine siano svolti prima dello scadere dei termini di perenzione, in modo tale da fornire una visione d'insieme sulla quota di casi di indebita riscossione/abuso verificatisi durante la crisi pandemica, al fine di rafforzare la fiducia nello strumento del lavoro ridotto.

Raccomandazione 7: effetto deterrente contro gli abusi

La CdG-N esorta il Consiglio federale a verificare che le sanzioni disponibili e applicate dall'ufficio di compensazione in caso di riscossione abusiva delle ILR siano adeguatamente attuate secondo la volontà del legislatore, al fine di esercitare un effetto deterrente contro gli abusi in vista di eventuali casi analoghi in futuro.

3 Conclusioni e prossime tappe

Dalla valutazione della CdG-N sui risultati presentati dal CPA emerge che lo strumento delle ILR, concepito per situazioni di questo tipo, è stato ampiamente usato nel corso della crisi pandemica⁶⁰. I rapidi adeguamenti delle basi legali hanno permesso di erogare le indennità in tempi brevi, il che era cruciale in quel frangente della pandemia⁶¹. La Commissione giunge inoltre alla conclusione che la SECO abbia fornito agli organi d'esecuzione un'assistenza adeguata, sebbene, data la situazione di crisi, molte informazioni non siano state rese disponibili con il dovuto anticipo⁶². Basandosi sulla valutazione, la CdG-N rileva al contempo che è necessario intervenire su diversi aspetti e nel presente rapporto rivolge pertanto sette raccomandazioni al Consiglio federale. Le raccomandazioni riguardano le numerose modifiche delle basi legali in

⁶⁰ Rapporto del CPA del 13.1.2023, n. 3.1.

⁶¹ Rapporto del CPA del 13.1.2023, n. 3.3.1.

⁶² Rapporto del CPA del 13.1.2023, n. 4.

seguito alla prima ondata della pandemia di coronavirus (dall'estate del 2020) e la durata di tali modifiche (raccomandazione 1), nonché la completezza delle basi decisionali su cui il Consiglio federale si è basato per adottarle (raccomandazione 2). La CdG-N ritiene altresì importante programmare in modo adeguato i controlli necessari già al momento di adottare le misure fondate sul diritto di necessità (raccomandazione 4). In riferimento alla vigilanza e ai controlli sul versamento di ILR durante la crisi pandemica, periodo in cui tale strumento era finanziato dalla Confederazione, la CdG-N consiglia di interrogarsi sulla composizione della CS AD (raccomandazione 3). Auspica inoltre che i dati relativi alla riscossione di ILR siano elaborati e valutati in modo adeguato (raccomandazione 5). La CdG-N è persuasa del fatto che, per rafforzare la fiducia nello strumento delle ILR, sarebbe utile effettuare controlli a campione basati su un approccio orientato ai rischi e finalizzati a individuare la quota di riscossioni indebite e di potenziali abusi. Si otterrebbe così una visione d'insieme sull'applicazione dello strumento in questa situazione di crisi, da cui dedurre eventuali misure di miglioramento (raccomandazione 6). La CdG-N esorta altresì l'Esecutivo a verificare che le sanzioni previste per legge in caso di riscossione abusiva delle ILR siano efficaci e che vengano applicate in modo da esercitare un effetto deterrente per altre aziende (raccomandazione 7).

Dal punto di vista della CdG-N, è di fondamentale importanza controllare le aziende che hanno percepito ILR ed elaborare e valutare i dati correlati (raccomandazioni 5 e 6). La CdG-N ritiene inoltre importante che i controlli previsti possano essere svolti entro lo scadere dei termini di perenzione applicabili.

La CdG-N sa bene che la crisi pandemica ha rappresentato una situazione straordinaria sia per la popolazione che per l'economia e l'Amministrazione federale. In questo contesto la SECO, così come il resto dell'Amministrazione federale, i Cantoni e gli organi d'esecuzione hanno profuso un impegno eccezionale affinché fosse possibile versare le ILR alle aziende con la massima sollecitudine⁶³. La Commissione ritiene tuttavia essenziale trarre da queste esperienze le opportune lezioni, non solo nell'ottica delle attuali attività dell'Amministrazione, ma anche in vista di eventuali crisi future.

⁶³ Rapporto del CPA del 13.1.2023, n. 6.4.

La CdG-N chiede al Consiglio federale di prendere posizione, entro il 1° marzo 2024, sulle presenti considerazioni e raccomandazioni, nonché sulle valutazioni del CPA su cui queste poggiano, e di spiegare le misure che intende adottare – specificandone le tempistiche – al fine di attuare le raccomandazioni della Commissione.

20 ottobre 2023

In nome della Commissione della gestione
del Consiglio nazionale:

La presidente,
Prisca Birrer-Heimo

La segretaria,
Ursina Jud Huwiler

La presidente della sottocommissione DFF/DEFR,
Yvonne Feri

I collaboratori scientifici delle Commissioni della gestione,
Selina Stoller, Dorian Gollut

Elenco delle abbreviazioni

AD	Assicurazione contro la disoccupazione
art.	articolo
CD	Cassa di disoccupazione
CDF	Controllo federale delle finanze
CdG	Commissioni della gestione
CdG-N	Commissione della gestione del Consiglio nazionale
CPA	Controllo parlamentare dell'amministrazione
cpv.	capoverso
CS AD	Commissione di sorveglianza per il fondo di compensazione dell'assicurazione contro la disoccupazione
CSSS	Commissione della sicurezza sociale e della sanità
DBIR	Revisione interna della SECO
DEFR	Dipartimento federale dell'economia, della formazione e della ricerca
DelFin	Delegazione delle finanze
DFF	Dipartimento federale delle finanze
FF	Foglio federale
ILR	Indennità per lavoro ridotto
LADI	Legge sull'assicurazione contro la disoccupazione
lett.	lettera
LOGA	Legge sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione
LPGA	Legge federale sulla parte generale del diritto delle assicurazioni sociali
n.	numero
OLOGA	Ordinanza sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione
RU	Raccolta ufficiale delle leggi federali
SC	Servizio cantonale
SECO	Segreteria di Stato dell'economia
SECO TCRD	Servizio di revisione del campo di prestazioni Mercato del lavoro/ Assicurazione contro la disoccupazione