



Il lavoro ridotto durante la crisi pandemica

Rapporto della Commissione della gestione del Consiglio nazionale del 20 ottobre 2023

Parere del Consiglio federale

del 21 febbraio 2024

Onorevoli presidente e consiglieri,

conformemente all'articolo 158 della legge sul Parlamento, vi sottoponiamo il nostro parere in merito al rapporto della CdG-N del 20 ottobre 2023¹ concernente il lavoro ridotto durante la crisi pandemica.

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

21 febbraio 2024

In nome del Consiglio federale svizzero:

La presidente della Confederazione, Viola Amherd
Il cancelliere della Confederazione, Viktor Rossi

¹ FF 2023 2598

Parere

1 Situazione iniziale

Durante la crisi provocata dalla pandemia di COVID-19 tra il 2020 e il 2022, un numero elevato di aziende e di esercizi commerciali è stato temporaneamente chiuso o sottoposto a restrizioni per ordine delle autorità. Al fine di attenuare l'impatto economico sulle aziende e le persone 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 esistente dell'indennità per lavoro ridotto (ILR), modificandone in particolare la procedura di richiesta e di versamento, l'entità, la durata del periodo di fruizione e ampliando le categorie dei beneficiari.

Contestualmente all'ispezione sull'operato delle autorità svizzere durante la crisi pandemica, il 26 gennaio 2021 le Commissioni della gestione (CdG) hanno deciso di incaricare il Controllo parlamentare dell'amministrazione (CPA) di condurre una valutazione sulle indennità per lavoro ridotto durante la pandemia di COVID-19. Il 9 settembre 2021 la sottocommissione DFF/DEFR della Commissione della gestione del Consiglio nazionale (CdG-N), cui è stata attribuita la competenza in materia, ha incaricato il CPA di indagare gli aspetti riportati 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 dei Cantoni?
3. La vigilanza della Confederazione è confacente allo scopo e garantisce che le ILR non vengano percepite indebitamente?

Il CPA ha svolto una propria valutazione e commissionato un'indagine esterna (sondaggio tra esponenti degli organi d'esecuzione condotto da Ecoplan AG).

Il 20 ottobre 2023 la CdG-N ha esaminato e adottato il proprio rapporto di ispezione, che ha poi sottoposto al Consiglio federale. Nel rapporto la Commissione esamina i principali risultati della valutazione del CPA e rivolge sette raccomandazioni al Consiglio federale.

La CdG-N ha trasmesso il suo rapporto al Consiglio federale con lettera del 24 ottobre 2023 invitandolo a prendere posizione, entro il 1° marzo 2024, sulle considerazioni e raccomandazioni da essa formulate nonché sulle valutazioni del CPA su cui queste poggiano. Lo ha inoltre sollecitato a spiegare le misure che intende adottare, specificandone anche le tempistiche, al fine di attuare le dette raccomandazioni.

Nella lettera del 24 ottobre 2023 la CdG-N chiede peraltro al Consiglio federale di indicare, nell'ambito del suo parere e a complemento delle raccomandazioni, i criteri in base ai quali vengono definite le priorità per quanto concerne i controlli sugli organi d'esecuzione e sull'eventuale indebita riscossione delle ILR da parte dei datori di lavoro.

2 **Parere del Consiglio federale**

Il Consiglio federale ringrazia la CdG-N del lavoro svolto con il rapporto, che presenta un'analisi critica dell'attuazione dell'ILR durante la crisi pandemica. Esprime inoltre la sua riconoscenza per le analisi approfondite effettuate nell'ambito dell'ispezione della CdG-N. In sintonia con la Commissione, il Consiglio federale attribuisce una notevole importanza agli insegnamenti da trarre dalla gestione della pandemia di COVID-19.

Il parere formulato di seguito è articolato secondo le raccomandazioni del rapporto della CdG-N del 20 ottobre 2023. Il Consiglio federale è disposto ad accettare sei delle sette raccomandazioni. Sulla spiegazione dei criteri in base ai quali vengono definite le priorità per quanto concerne i controlli e la verifica dell'efficacia del lavoro ridotto menzionata nel rapporto della CdG-N, il Consiglio federale si esprime nella parte generale del suo parere.

2.1 **Aspetti generali**

Il Consiglio federale accoglie con favore la constatazione della CdG-N secondo cui le autorità federali hanno utilizzato in linea di principio in modo appropriato lo strumento delle ILR durante la crisi pandemica. Constata che, secondo la CdG-N, i rapidi adeguamenti delle basi legali all'inizio della crisi hanno permesso di erogare le indennità in tempi brevi alla cerchia di destinatari prevista, evitando così licenziamenti in massa in seguito alle chiusure disposte dalle autorità. Il Consiglio federale prende inoltre favorevolmente atto dei risultati dello studio esterno condotto da Ecoplan AG e osserva che la Segreteria di Stato dell'economia (SECO) ha fornito un sostegno nell'insieme adeguato agli organi d'esecuzione. Condivide la valutazione del CPA secondo cui numerosi collaboratori dell'Amministrazione federale e degli organi d'esecuzione hanno compiuto uno sforzo straordinario per garantire che le ILR potessero essere versate il più rapidamente possibile nel periodo in questione.

Il Consiglio federale sottolinea che la crisi pandemica ha costituito una situazione eccezionale e che non è possibile trarre conclusioni dirette da questo periodo né per il periodo successivo alla pandemia né per altre situazioni. Ciò vale anche per l'assicurazione contro la disoccupazione (AD), che ha dovuto adeguare a più riprese i suoi strumenti a una situazione in continua evoluzione, fermo restando che le sfide poste dalla pandemia erano storicamente inedite anche per l'AD. Il Consiglio federale ne tiene conto nel suo parere sulle raccomandazioni formulate dalla CdG-N.

Le valutazioni sulle quali si basa il rapporto della CdG-N si concentrano sull'utilizzo delle ILR nell'intervallo compreso tra marzo 2020 e giugno 2022. Il Consiglio federale limita dunque il suo parere all'oggetto dell'indagine e al periodo delle valutazioni, tralasciando ulteriori conclusioni, per esempio sull'impostazione di fondo delle misure adottate sulla base del diritto di necessità sancito nella Costituzione. Il Consiglio federale rimanda in proposito ai numerosi studi sulla pandemia di COVID-19 che sono stati e continueranno a essere condotti dal Parlamento, dalla Confederazione e da altri organi.

Efficacia del lavoro ridotto sul mercato del lavoro

Nel capitolo 2.1.2 del suo rapporto la CdG-N sottolinea come sia importante che, a tempo debito, il Consiglio federale faccia esaminare l'efficacia delle ILR erogate durante la crisi pandemica per appurare se abbiano permesso di evitare licenziamenti sul lungo periodo o se abbiano solo contribuito a mantenere le attività in una prospettiva di breve termine.

La questione dell'efficacia delle ILR è analizzata dalla SECO. Come esposto dalla CdG-N, sono già stati condotti studi in materia su incarico della Commissione di sorveglianza per il fondo di compensazione dell'assicurazione contro la disoccupazione (CS AD). Per determinare quali aspetti significativi possano essere analizzati sulla base di tutti i dati disponibili, su mandato della CS AD la SECO ha incaricato il centro di ricerche congiunturali del Politecnico di Zurigo di svolgere uno studio di fattibilità. Se sarà possibile realizzare ulteriori studi, la SECO chiederà alla CS AD di commissionarli e ne pubblicherà i risultati.

Sebbene non si disponga attualmente di ulteriori elementi, il Consiglio federale è convinto che, in un'ottica macroeconomica, l'utilizzo delle ILR durante la crisi pandemica, tempestivo e unico nella storia, abbia permesso di conseguire gli obiettivi stabiliti per legge tempestivo e abbia contribuito in misura determinata a evitare gravi perturbazioni sul mercato del lavoro e a sostenerne la ripresa. Sono giunti a queste stesse conclusioni anche gli studi sinora condotti dall'OCSE² e dall'Università di Basilea in collaborazione con BSS³. L'OCSE ha fondato la sua valutazione su un'analisi approfondita della Rilevazione sulle forze di lavoro in Svizzera (RIFOS) sino al 2020 compreso e ha potuto confrontare i risultati ottenuti per la Svizzera con quelli di altri Paesi dell'OCSE. In un secondo studio sono stati analizzati diversi dati del mercato del lavoro forniti dalla SECO e dall'Ufficio federale di statistica, esaminando in generale, oltre al lavoro ridotto, anche il ruolo dell'AD nella crisi pandemica. Un'analisi delle entrate e delle uscite delle persone in cerca d'impiego registrate ha evidenziato che, durante la pandemia, i passaggi da settori professionali molto colpiti (p. es. il turismo) ad altri settori (p. es. il commercio al dettaglio o la sanità) sono stati più frequenti del solito, a conferma degli effetti di aggiustamento auspicati. Tuttavia questi effetti sono stati relativamente modesti rispetto alla pesante crisi economica, il che potrebbe essere ascrivibile all'offerta generalmente scarsa di posti di lavoro e all'impatto protettivo delle ILR. È difficile sapere fino a che punto il ricorso alle ILR durante la crisi pandemica abbia consentito di raggiungere un livello ottimale di mantenimento temporaneo o adeguamento a medio termine delle strutture esistenti. Come risulta

- 2 OCSE (2022): OECD Economic Surveys: Switzerland 2022. OECD Publishing, Parigi; OECD (2022): The impact of the COVID-19 crisis across different socio-economic groups and the role of job retention schemes – The case of Switzerland; traduzione tedesca. Grundlagen der Wirtschaftspolitik Nr. 37. Segreteria di Stato dell'economia SECO, Berna, Svizzera.
- 3 R. Felder, B. Kaiser, T. Möhr, C. Wunsch (2023): Auswirkungen der Coronapandemie auf den Arbeitsmarkt und Rolle der Arbeitslosenversicherung. Grundlagen der Wirtschaftspolitik Nr. 38. Segreteria di Stato dell'economia SECO, Berna, Svizzera.

dai primi studi approfonditi, queste valutazioni d'impatto si scontrano con notevoli ostacoli.

Diversi indicatori suggeriscono che, alla metà del 2022, il mercato del lavoro svizzero si era in gran parte ripreso dalla crisi pandemica. Dall'inizio del 2021 l'offerta di posti di lavoro è superiore al livello pre-crisi, mentre dalla primavera del 2022 la disoccupazione è inferiore a prima della pandemia. Dalla metà del 2022 sono diminuite anche le domande di ILR. L'eccellente stato di salute del mercato del lavoro svizzero induce a escludere l'ipotesi che il suo funzionamento sarebbe stato sostanzialmente penalizzato dalla crisi pandemica o dal ricorso alle ILR dettato dalla pandemia.

Priorità per quanto concerne i controlli sugli organi d'esecuzione e sull'eventuale indebita riscossione delle ILR da parte dei datori di lavoro

Con lettera del 24 ottobre 2023 la CdG-N ha invitato il Consiglio federale, a complemento delle sette raccomandazioni formulate nel suo rapporto, a indicare i criteri in base ai quali vengono definite le priorità per quanto concerne i controlli sugli organi d'esecuzione e sull'eventuale indebita riscossione delle ILR da parte dei datori di lavoro. La riscossione indebita delle indennità si compone di due elementi: da un lato conteggi erronei, sui quali figurano impropriamente troppe ore o persone assicurate che non hanno diritto all'indennità, dall'altro conteggi abusivi, che comportano errori. Nel caso dell'abuso, può essere dimostrata l'intenzione di riscuotere le prestazioni illegalmente.

La sorveglianza degli *organi d'esecuzione* (servizio cantonale [SC] e cassa di disoccupazione [CD]) si basa sui rischi finanziari che un organo d'esecuzione deve assumersi. I rischi sono valutati in funzione del numero delle prestazioni accordate (per i SC) o all'ammontare della prestazione versata (per le CD). Quanto più alto è il rischio finanziario, tanto più frequenti sono i controlli.

Le priorità in materia di controlli dei *datori di lavoro* sono stabilite secondo i seguenti criteri: tipo e fonte della segnalazione; entità della prestazione versata e fondatezza della segnalazione; termine assoluto di perenzione per le richieste di restituzione. Il piano concreto dei controlli è redatto e attuato considerando e confrontando questi criteri.

Le segnalazioni di possibili abusi nella riscossione delle ILR sono inviate all'ufficio di compensazione e provengono da diverse fonti. Tra queste è opportuno menzionare in particolare le segnalazioni effettuate tramite la piattaforma di whistleblowing del Controllo federale delle finanze (CDF) o i sospetti comunicati dagli organi d'esecuzione. Le segnalazioni effettuate nell'ambito del whistleblowing sono oggetto di indagine sistematica. Una segnalazione diventa prioritaria se contiene un chiaro riferimento a un abuso (c.d. segnalazione di abuso). Queste segnalazioni sono verificate d'ufficio e prioritariamente, dopo di che sono accertate le segnalazioni per le quali esistono soltanto indizi di un possibile abuso (c.d. segnalazioni orientate ai rischi).

Per quanto concerne l'entità e la fondatezza delle ILR versate, si è proceduto a categorizzarle d'intesa con il CDF e nell'intento di rafforzare il rapporto costi/benefici. Nella categoria 1 rientrano i versamenti di ILR superiori a 10 000 franchi, per i quali esiste una segnalazione di abuso qualificata, corredata di documenti o di un riferimento alla presenza di giustificativi in azienda. Questi pagamenti sono esaminati in ogni caso. La categoria 2 comprende i versamenti superiori a 50 000 franchi, accompagnati da una segnalazione di abuso credibile o motivata senza giustificativi. Anche questi datori di lavoro sono sempre oggetto di verifiche. Per quanto riguarda la categoria 3, vengono effettuati controlli periodici durante il periodo di riscossione. Tale categoria comprende segnalazioni concernenti i datori di lavoro ai quali non è stato effettuato alcun versamento (il SC ha rilasciato l'autorizzazione per la riscossione dell'ILR, ma il datore di lavoro non ha ancora effettuato un conteggio) e segnalazioni concernenti datori di lavoro per i quali l'importo versato è inferiore a 50 000 franchi, ma potrebbe superare questa soglia durante il periodo di riscossione. Per i versamenti delle ILR che rientrano nella categoria 4, le segnalazioni pervenute sono prive di un riferimento tangibile a un abuso. Inoltre, l'esame preliminare del dossier della CD non ha rilevato elementi in tal senso. In questo caso nessun controllo è effettuato presso il datore di lavoro.

Infine, l'esame della riscossione illecita delle ILR tiene conto del termine assoluto di perenzione per le richieste di restituzione secondo la legge federale del 6 ottobre 2000⁴ sulla parte generale del diritto delle assicurazioni sociali (LPGA). L'articolo 25 LPGA sancisce un termine assoluto di perenzione di cinque anni, che decorre dal momento in cui una prestazione è stata effettivamente erogata (data di versamento dell'indennità). Tenendo conto del termine di perenzione, i versamenti delle ILR meno recenti (p. es. effettuati in aprile 2020) sono controllati prima dei versamenti successivi (p. es. ottobre 2020).

2.2 Raccomandazioni della CdG-N

Il Consiglio federale esprime il seguente parere in merito alle raccomandazioni della CdG-N:

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.

Nella sua valutazione, il CPA giunge alla conclusione che è stato opportuno semplificare le procedure relative alle ILR nella fase iniziale della crisi pandemica. Si mostra tuttavia critico rispetto all'elevato numero di modifiche e proroghe introdotte dopo

⁴ RS 830.1

questa prima fase, in quanto ritiene che abbiano generato dubbi sul piano attuativo. Secondo il CPA ne è un esempio eloquente la proroga a più riprese della validità della procedura di conteggio sommaria.

Anche 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, ma apportare numerose modifiche e proroghe comporta tuttavia dei rischi e può dare adito a incertezze giuridiche. 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.

Il Consiglio federale prende atto delle critiche espresse dal CPA e dalla CdG-N. A suo parere, queste si riferiscono all'attuazione della legge COVID-19 del 25 settembre 2020⁵ e all'applicazione delle norme di delega disciplinate nell'ordinanza COVID-19 del 20 marzo 2020⁶ assicurazione contro la disoccupazione. Il Consiglio federale ha esercitato le proprie competenze in materia con cautela e in linea con una valutazione aggiornata della situazione generale. Il Dipartimento federale dell'economia, della formazione e della ricerca (DEFR) e la SECO hanno analizzato regolarmente la situazione corrente e i possibili sviluppi, tenendo conto non solo del rischio di abuso, ma anche dell'evoluzione della pandemia, dei divieti e delle restrizioni disposti dalle autorità, della situazione e delle previsioni economiche, delle esigenze delle aziende e dei lavoratori aventi diritto all'indennità nonché delle risorse degli organi d'esecuzione. Sulla base di quest'analisi, le disposizioni straordinarie concernenti le ILR sono state limitate nel tempo, ove possibile a pochi mesi.

In linea di principio il Consiglio federale ritiene che, nel definire le misure di attenuazione di conseguenze economiche, un approccio graduale con misure temporanee sia idoneo per reagire in modo mirato a una situazione di crisi la cui intensità è in rapida evoluzione. Stabilire ulteriori condizioni per proseguire o abrogare le misure adottate non sarebbe stato appropriato nella situazione di crisi venutasi a creare durante la pandemia di COVID-19. Il Consiglio federale ha sempre operato con la ferma volontà di verificare costantemente la necessità e l'opportunità delle misure straordinarie concernenti le ILR per tornare il più rapidamente possibile al regime ordinario. Già all'inizio dell'estate 2020 ha quindi deciso di abrogare diverse estensioni del diritto alle ILR entro la fine di maggio 2020. Sulla base delle valutazioni fatte in quel momento, varie estensioni sono state poi trasposte nella legge COVID-19. Il Consiglio federale ha in seguito (re)introdotta alcune misure ad hoc nella successiva fase pandemica per affrontare le conseguenze di un riacutizzarsi della pandemia e reagire alle conseguenti fasi di debolezza e alle incertezze per l'economia mondiale. Le competenti commissioni delle Camere federali sono state continuamente consultate in proposito.

Secondo la legge del 25 giugno 1982⁷ sull'assicurazione contro la disoccupazione (LADI), l'indennità per lavoro ridotto è uno strumento teso a prevenire la disoccupazione incombente in caso di perdite di lavoro temporanee e non dovute a responsabilità propria. È possibile ricorrere a questo strumento per porre rimedio a perdite di

5 RS 818.102

6 RS 837.033

7 RS 837.0

lavoro derivanti da provvedimenti presi dalle autorità e permette quindi di attenuare gli indesiderati effetti economici e sociali imputabili alla gestione di una crisi. L'AD ha realizzato diverse misure di digitalizzazione nell'ambito dell'erogazione delle ILR. Di conseguenza il Consiglio federale confida che in futuro l'autorizzazione e il versamento delle ILR sarà efficiente anche nelle situazioni di forte aumento delle domande.

Il Consiglio federale prende atto della raccomandazione 1 della CdG-N e sottolinea che, anche di fronte a crisi future caratterizzate da notevoli incertezze e pesanti ripercussioni per l'economia, sarà necessario un approccio mirato e il più possibile cauto nella definizione di possibili misure di attenuazione. La messa in atto di misure temporanee permette una risposta adeguata. Il Consiglio federale non prevede ulteriori misure relativamente alla raccomandazione 1 e rimanda alle disposizioni della LADI in merito al ricorso alle ILR.

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.

Nella sua valutazione il CPA giunge alla conclusione che le modifiche delle norme sulle ILR si sono dimostrate perlopiù opportune nelle prime fasi della crisi pandemica e sono state espressamente finalizzate a prevenire la disoccupazione, in sintonia con l'obiettivo principale delle ILR. Secondo il CPA, i rischi insiti nelle modifiche delle norme sulle ILR sono stati menzionati sempre meno durante l'evolversi della crisi pandemica e, dal suo punto di vista, in misura insufficiente nelle basi decisionali del Consiglio federale. Il CPA menziona in particolare i rischi di indebita riscossione delle ILR nonché i rischi economici derivanti dalle modifiche.

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, è importante che la finalità di uno strumento non sia mai relegata in secondo piano anche nel bel mezzo di una crisi. La CdG-N si chiede inoltre se il DEFR, in qualità di dipartimento competente, abbia adempiuto in toto il proprio obbligo d'informare il Consiglio federale.

Il Consiglio federale conferma l'importanza di disporre di una documentazione completa su cui basare le proprie decisioni. Riconosce che i rischi derivanti dalla ripetuta modifica delle disposizioni straordinarie concernenti le ILR non sono stati più menzionati in modo esauriente e sistematico nel corso della pandemia. Ciò riguarda in primo luogo le conseguenze dell'applicazione concreta dell'ordinanza COVID-19 assicurazione contro la disoccupazione.

Secondo il Consiglio federale, la presentazione dei rischi che la CdG-N ritiene inadeguata non è dovuta a una mancanza di linee guida o a un loro uso poco accorto, ma al fatto che, in alcuni casi, è stato necessario rivedere le basi decisionali in tempi brevi a causa dell'evoluzione della situazione critica. Le ripetute modifiche delle ordinanze hanno inoltre generato una certa ripetitività e assuefazione. In ogni caso le ordinanze

sono state modificate secondo le procedure di consultazione definite, anche se talvolta in tempi brevi. Il Consiglio federale ritiene sostanzialmente che tutte le parti coinvolte fossero al corrente, al più tardi nel corso della crisi pandemica, dei rischi generali di un ampio ricorso alle ILR e dei rischi specifici di un'applicazione in deroga alla LADI.

In retrospettiva, il Consiglio federale sottolinea di essere riuscito in ogni momento a effettuare un'analisi globale trasversale fondandosi sulle basi decisionali esistenti e considerando di volta in volta le diverse criticità. Ritiene che il DEFR abbia adempiuto in misura sufficiente l'obbligo di informazione correlato all'applicazione delle ILR durante la pandemia.

La SECO, responsabile della messa in atto delle ILR, ha analizzato a fondo le osservazioni della CdG-N e del CPA ed è quindi sufficientemente sensibilizzata per tenere conto dei rischi correlati alle deroghe straordinarie alla LADI nelle basi decisionali da sottoporre al Consiglio federale in conformità alle disposizioni in vigore, qualora in futuro dovesse verificarsi una situazione simile alla pandemia in termini di disciplinamento delle ILR. Il DEFR si occuperà dell'eventuale controllo.

In merito alla raccomandazione 2 il Consiglio federale non ritiene necessarie misure ulteriori o addirittura vincolanti.

*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.

Nella sua valutazione il CPA descrive la struttura e i processi della vigilanza all'interno dell'AD e su di essa. Reputa che le responsabilità siano definite in modo sostanzialmente chiaro; tuttavia, sulla base dell'esempio della legittimità dei versamenti delle ILR, constata che vari enti non hanno assolto o non hanno potuto assolvere i loro compiti di vigilanza durante la crisi pandemica secondo le modalità precedenti. Il CPA identifica nella CS AD l'organo supremo di vigilanza e constata che, in questa sua funzione, la CS AD ha discusso la problematica dell'indebita riscossione delle ILR e si è tenuta al corrente dell'andamento dei controlli, ma che la situazione non è stata esaminata con il dovuto senso critico. Il CPA ritiene che ciò sia dovuto alla composizione della Commissione e si chiede fino a che punto questa possa esercitare una sorveglianza indipendente.

Anche la CdG-N giudica problematica la composizione della CS AD sotto l'aspetto della governance per il fatto che tutti gli organi su cui la CS AD esercita la sua attività di vigilanza sono al tempo stesso suoi membri. Al riguardo ritiene anche problematico il fatto che la SECO, competente per molti dei provvedimenti sulle ILR correlati alla pandemia, ricopre al contempo la presidenza di questo organo supremo di sorveglianza. Dubita peraltro che sia possibile avere un approccio critico e indipendente nei

confronti dei provvedimenti adottati se i soggetti responsabili di tali provvedimenti fanno parte dell'organo preposto alla vigilanza.

Conformemente all'articolo 89 LADI, la CS AD svolge compiti di sorveglianza e di assistenza. La sua funzione precipua consiste nel controllare lo stato e l'evoluzione del fondo di compensazione. Esamina i conti annuali e il rapporto annuo dell'AD da sottoporre al Consiglio federale e assiste quest'ultimo in tutte le questioni finanziarie dell'assicurazione nonché in questioni di natura legislativa. Per consentire alla Commissione di vigilare sulla legittimità della riscossione di prestazioni dell'AD, le vengono regolarmente sottoposti rapporti dall'ufficio di compensazione dell'AD, dalla revisione interna della SECO e dal CDF. La CS AD esamina ogni anno i seguenti rapporti:

- rapporto dell'ufficio di compensazione sui controlli della gestione e sulle revisioni dei pagamenti eseguiti dalle casse, come anche sulle decisioni dei servizi cantonali (art. 83 cpv. 1 lett. c, c^{bis}, d, f, h, l e m LADI);
- rapporto di attività della revisione interna della SECO sulla valutazione dell'efficacia dei sistemi di controllo interni e delle risultanti misure di riduzione dei rischi;
- risultati della revisione del CDF sui conti annuali del fondo di compensazione.

La Commissione approva annualmente il piano dei controlli dell'ufficio di compensazione (controlli presso gli organi d'esecuzione da parte del servizio di revisione dell'ufficio di compensazione) nonché quello della revisione interna della SECO (controlli presso l'ufficio di compensazione dell'AD) e stabilisce così le priorità delle attività di vigilanza. Il Consiglio federale ritiene che le responsabilità, le strutture e le procedure in essere consentano di garantire una vigilanza indipendente.

A differenza della CdG-N, il Consiglio federale reputa che la CS AD abbia contrastato gli abusi in modo attivo e certamente critico. Dai verbali delle riunioni della CS AD esaminati dal CPA emerge che la Commissione si è adoperata sin dall'inizio con decisione per prevenire la riscossione abusiva delle ILR. Ha infatti tempestivamente chiesto all'ufficio di compensazione di adottare provvedimenti in tal senso, cosa che è poi avvenuta (controlli intensificati, riorientamento del piano dei controlli, misure di comunicazione volte a scoraggiare gli abusi). Inoltre ha adottato rapidamente decisioni opportune per rafforzare la vigilanza sulla legittimità delle prestazioni erogate. All'inizio di agosto 2020 ha quindi stanziato ulteriori risorse finanziarie per un ammontare complessivo di 25 milioni di franchi attingendo al fondo di compensazione al fine di contrastare gli abusi nell'ambito dell'ILR, aspetto su cui ha peraltro concentrato le proprie attività di revisione. Questa priorità è stata confermata negli anni successivi e si protrarrà fino al 2026.

L'AD è finanziata in prevalenza con i contributi dei datori di lavoro e dei lavoratori e in misura minore da partecipazioni della Confederazione e dei Cantoni. Il Consiglio federale ritiene opportuno coinvolgere gli enti finanziatori nelle decisioni sull'impegno dei fondi ed è convinto che tutti coloro che versano contributi abbiano un notevole interesse a mantenere un rapporto equilibrato tra le entrate e le uscite dell'AD e vi prestino attenzione nella loro attività di vigilanza in seno alla CS AD. Sottolinea che, grazie alla composizione eterogenea e alle competenze dei suoi membri, la Commissione ha le capacità necessarie per vigilare correttamente sui complessi e articolati

aspetti dell'esecuzione dell'AD in adempimento del suo mandato legale. Un esempio in questo senso è il finanziamento supplementare straordinario dell'AD deciso dal legislatore, per il quale è stato certamente utile che, grazie alla sua presenza nella CS AD, l'Amministrazione federale delle finanze abbia apportato importanti conoscenze specialistiche per una vigilanza adeguata sulle prestazioni erogate.

Come menzionato nei rapporti del CPA e della CdG-N, la questione della composizione della CS AD è già stata esaminata a fondo più volte. Questo ha comportato delle correzioni organizzative senza tuttavia dover modificare radicalmente la scelta degli organi rappresentati al suo interno. Il Consiglio federale procede a questa verifica anche in occasione delle elezioni per il rinnovo integrale delle commissioni extraparlamentari e ha di volta in volta confermato l'attuale composizione della CS AD. A suo avviso, l'indipendenza dei membri della Commissione è inoltre garantita. Secondo l'articolo 14 del regolamento della CS AD, i membri si recusano in qualsiasi affare in cui abbiano un interesse professionale o personale diretto. In caso di controversia in merito a una ricusazione, la Commissione decide in assenza del membro interessato. Il Consiglio federale è dunque del parere che i membri eletti siano in grado di adempiere il proprio ruolo e i propri compiti nell'interesse generale trasversale dell'AD.

Per i motivi suesposti il Consiglio federale respinge la raccomandazione 3 della CdG-N per una (nuova) verifica della composizione della CS AD.

Raccomandazione 4 Programmare tempestivamente l'attività di vigilanza

La CdG 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.

Il CPA menziona nel suo rapporto uno speciale piano d'indagine dell'ufficio di compensazione dell'AD finalizzato a combattere gli abusi nel campo delle ILR. Il piano d'indagine, stilato in tempi brevi nell'estate 2020, ha il pregio di essere chiaro e di aver esposto e valutato in modo appropriato i vari rischi. Il CPA ritiene problematico il fatto che il piano d'indagine non sia poi mai stato aggiornato benché la situazione si fosse radicalmente modificata.

A giudizio della CdG-N è importante che, in situazioni come il ricorso al diritto di necessità, l'attività di vigilanza svolta dal Consiglio federale e le procedure di controllo che ne scaturiscono vengano programmate con il dovuto anticipo. Secondo la CdG-N l'utilizzo di strumenti come le ILR non può prescindere dallo svolgimento sistematico dei controlli, da incorporare quanto prima nei processi di gestione della crisi.

Il Consiglio federale è consapevole della necessità di effettuare controlli quando vengono adottate misure straordinarie, in particolare quelle con conseguenze finanziarie di vasta portata, come nel caso delle ILR erogate durante la crisi pandemica. Anche gli organi di vigilanza dell'AD ne erano coscienti e per questo motivo sono state rapidamente adottate le prime misure concrete nel giugno 2020 di fronte al presumibile andamento della pandemia (cfr. al riguardo le spiegazioni sulla raccomandazione 3). Secondo il Consiglio federale, in quel momento della crisi l'attività di vigilanza pre-

vista era sufficiente, ma con il successivo andamento della pandemia è emerso che le misure adottate dovevano essere ampliate. Le capacità interne ed esterne per contrastare gli abusi sono state potenziate anche per questo motivo.

La CdG-N menziona che il CDF ha continuamente intensificato i propri sforzi nella vigilanza per contrastare gli abusi d'intesa con l'ufficio di compensazione. Per la SECO si sono rivelate utili soprattutto le sue analisi dei dati. Inoltre il CDF, di concerto con l'ufficio di compensazione, ha condotto controlli mirati presso gli organi d'esecuzione e fornito un notevole sostegno all'ufficio stesso nell'elaborare la strategia di controllo. Anche il Consiglio federale ritiene che il ruolo più incisivo svolto dal CDF nella vigilanza fosse adeguato considerando il notevole impegno finanziario assunto dalla Confederazione. Il CDF rimane in stretto contatto con la SECO, e nello specifico con la CS AD.

Il Consiglio federale accoglie la raccomandazione 4 della CdG-N e, nel caso in cui si verificasse una situazione straordinaria simile a quella della pandemia nell'ambito delle ILR, vigilerà insieme agli organi di vigilanza dell'AD affinché venga tempestivamente attribuito un peso ancora maggiore all'intensità e alla portata dei controlli. Ritiene altresì che i competenti organi di vigilanza dell'AD siano opportunamente sensibilizzati sulla scorta delle esperienze maturate durante la pandemia, dei controlli previsti sino alla fine del 2026 e del presente rapporto d'ispezione. Il Consiglio federale è convinto che le esperienze compiute durante la pandemia consentiranno di anticipare meglio le ripercussioni di possibili crisi future sul ricorso alle ILR e sulla necessaria portata dei controlli.

Per il momento il Consiglio federale non intende adottare ulteriori misure.

Sulle raccomandazioni 5 e 6 il Consiglio federale formula un parere unico.

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 sistematicamente, 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.

Nella sua valutazione il CPA si sofferma sull'elaborazione, da parte dell'ufficio di compensazione, del piano d'indagine per combattere gli abusi. Nonostante la situazione di partenza sia radicalmente cambiata in seguito all'aumento delle segnalazioni di abuso, il piano d'indagine non è stato aggiornato per due anni. Il CPA dubita che la SECO sia ancora in grado di svolgere controlli sufficienti che le consentano di stimare in modo attendibile l'importo totale di ILR riscosse indebitamente a causa di errori o abusi.

Anche 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 perché non sia stato aggiornato a tempo debito nonostante la situazione fosse cambiata radicalmente. Dagli indicatori pubblicati dalla SECO non si evince 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 uffici. Alla luce di questa situazione, la CdG-N non è in grado di stabilire se il piano d'indagine aggiornato sia stato implementato. Per la CdG-N è importante che tutte le segnalazioni vengano esaminate entro i termini di perenzione applicabili e che anche i controlli a campione previsti dal piano d'indagine siano svolti per tempo.

Il Consiglio federale conferma che i controlli sulla legittimità delle ILR riscosse non sono ancora conclusi. Concorde con la CdG-N sul fatto che i necessari controlli debbano avvenire nei termini previsti dalla legge al fine di garantire la legittimità dei versamenti delle ILR. In considerazione dei termini di perenzione ciò avverrà entro la fine del 2026.

Il piano d'indagine aggiornato, orientato ai rischi, si basa sui risultati dei controlli delle segnalazioni di abuso sinora ricevute. Dall'analisi dei casi di abuso è emerso che, avvalendosi di determinati criteri, è possibile identificare conteggi che con grande probabilità rappresentano un abuso. Su questa base può essere stimato il rischio di un conteggio abusivo e i controlli possono essere fatti in modo mirato.

Sulla scorta dei criteri orientati ai rischi, l'ufficio di compensazione ha quindi esaminato l'insieme dei dati relativi ai conteggi effettuati tra marzo 2020 e dicembre 2022 ed è così in grado di stimare anche l'entità degli abusi in relazione alla concessione delle ILR durante la crisi pandemica. Il risultato dell'analisi dei dati consiste in un controllo a campione dei conteggi che presentano un rischio elevato di abuso. Nell'ottimizzazione di questi controlli a campione sono stati infine definiti i casi che esigono un controllo del datore di lavoro presso la sede dell'impresa. Una volta analizzati i dati, gli altri casi sono considerati conclusi. Il termine assoluto di perenzione per ogni periodo di conteggio (mese) è di cinque anni dal relativo versamento (data di valuta). Le verifiche dell'ufficio di compensazione si basano sulle date di valuta dei conteggi di ogni singolo caso al fine di garantire che il termine assoluto di perenzione sia rispettato.

Per assicurare la necessaria densità dei controlli, le misure adottate dall'ufficio di compensazione sono sottoposte a verifiche regolari e molto frequenti da parte del CDF e della revisione interna della SECO. Questa interazione di diverse istanze di controllo garantisce che i rischi di lacune nelle verifiche siano ridotti al minimo.

Il Consiglio federale accoglie la valutazione della CdG-N e ne sostiene le raccomandazioni. Lo svolgimento concreto dei controlli nell'ambito delle ILR compete alla

SECO ovvero all'ufficio di compensazione dell'AD. Il Consiglio federale concorda con la CdG-N sulla necessità di pubblicare i risultati dei controlli svolti presso i datori di lavoro in merito alla legittimità delle ILR riscosse durante la crisi pandemica e incarica i servizi competenti di sottoporgli un rapporto conclusivo sui risultati dei controlli una volta che saranno terminati. Il rapporto finale deve esporre l'entità delle riscossioni abusive e degli abusi comprovati.

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.

Nella sua valutazione il CPA conclude che la SECO non ha sfruttato appieno le possibilità riconosciute dalla LADI di sanzionare le imprese che hanno commesso abusi in materia di ILR. Nel suo rapporto finale spiega che anche nel caso di indizi attendibili di abuso e di denuncia, l'ufficio di compensazione ha richiesto soltanto la restituzione di ILR indebitamente riscosse. La CdG-N dubita pertanto che, senza le sanzioni previste dal legislatore, si possa esercitare un effetto deterrente adeguato per prevenire la riscossione abusiva intenzionale delle ILR.

Le valutazioni del CPA e della CdG-N si riferiscono alle possibilità previste dall'articolo 88 LADI di sanzionare la riscossione abusiva di prestazioni da parte del datore di lavoro. Sinora si è volutamente rinunciato a queste possibilità di sanzionare le aziende interessate (addossamento degli oneri supplementari, aumento della restituzione decisa) dal momento che, secondo l'esperienza della SECO, la loro applicazione concreta è problematica e può condurre a conseguenze indesiderate. Le considerazioni che ne stanno alla base sono espone nel rapporto del CPA. In passato, così come durante la crisi pandemica, l'ufficio di compensazione ha quindi prevalentemente optato per il perseguimento penale dei presunti autori degli abusi.

Il Consiglio federale condivide pienamente la raccomandazione 7 della CdG-N. Ritene che il perseguimento penale sia uno strumento importante e appropriato per ottenere un effetto preventivo generale. Conviene che, proprio in riferimento a tale effetto, è opportuna e indicata una verifica dettagliata degli strumenti menzionati nella LADI in linea con la raccomandazione 7. Il Consiglio federale incarica quindi il DEFR (SECO) di procedere a tale verifica entro la fine di marzo 2025 e di esporgli i risultati in un rapporto.