



Schweizerische Eidgenossenschaft  
Confédération suisse  
Confederazione Svizzera  
Confederaziun svizra

# **Il lavoro ridotto durante la crisi pandemica**

## **Rapporto del Controllo parlamentare dell'amministrazione all'attenzione della Commissione della gestione del Consiglio nazionale**

del 13 gennaio 2023

---

---

## Parole chiave

---



### Indennità per lavoro ridotto

Il lavoro ridotto ha lo scopo di aiutare le aziende alle prese con una riduzione temporanea dell'attività a superare il momento di difficoltà senza operare licenziamenti. L'assicurazione contro la disoccupazione versa a tali aziende l'indennità per lavoro ridotto (ILR), destinata a coprire parte dei salari dei dipendenti.

### Organi d'esecuzione cantonali

L'esecuzione del lavoro ridotto si articola in due fasi: dapprima i servizi cantonali (SC) verificano i presupposti del lavoro ridotto preannunciato dalle aziende e lo autorizzano, quindi le casse di disoccupazione versano le ILR.



### Procedura di conteggio sommaria

Durante la crisi pandemica è stata introdotta una procedura di conteggio sommaria: per beneficiare delle ILR le aziende hanno dovuto comunicare unicamente l'ammontare complessivo dei salari dei propri dipendenti, senza fornire indicazioni riguardo a ciascuno di essi, come previsto invece dalla procedura ordinaria.

### Controlli presso i datori di lavoro

La sorveglianza e i controlli presso i datori di lavoro sono di competenza della Confederazione, la quale verifica che le ILR siano state erogate regolarmente. I controlli sono condotti dall'ufficio di compensazione dell'assicurazione contro la disoccupazione, facente parte della Segreteria di Stato dell'economia (SECO), o da un ufficio fiduciario da questo incaricato.



---

## **L'essenziale in breve**

***Durante la crisi pandemica il lavoro ridotto si è rivelato uno strumento utile, benché con il passare del tempo le numerose modifiche legislative apportate abbiano dato luogo a problemi. Nel complesso, la SECO ha fornito un sostegno adeguato ai servizi cantonali. Con ogni probabilità, i controlli svolti e quelli previsti non le permetteranno di stabilire in modo attendibile in che misura i 16 miliardi di franchi spesi in ILR siano stati versati ad aziende che vi avevano effettivamente diritto.***

*Contestualmente all'ispezione sulla gestione della pandemia di COVID-19 da parte delle autorità federali, il 26 gennaio 2021 le Commissioni della gestione delle Camere federali (CdG) hanno incaricato il Controllo parlamentare dell'amministrazione (CPA) di condurre una valutazione del lavoro ridotto durante la crisi pandemica.*

*Il 9 settembre 2021 la sottocommissione DFF/DEFR della Commissione della gestione del Consiglio nazionale (CdG-N), competente in materia, ha specificato che il CPA avrebbe dovuto indagare le ragioni alla base delle ripetute modifiche apportate alle disposizioni sul lavoro ridotto, esaminando anche l'assistenza fornita ai servizi cantonali e la vigilanza sull'eventuale indebita percezione delle ILR.*

*La valutazione è stata svolta attraverso l'analisi di documenti e l'audizione di oltre 40 persone, principalmente membri dell'Amministrazione. Incaricata dal CPA, la Ecoplan AG ha inoltre condotto un sondaggio fra i servizi cantonali. La valutazione abbraccia il periodo tra il marzo del 2020, quando ha avuto inizio la pandemia, e il giugno del 2022, ed è giunta alle conclusioni esposte qui di seguito.*

### ***Il lavoro ridotto si è rivelato uno strumento idoneo, ma ha abbisognato di ritocchi***

*Il ricorso al lavoro ridotto durante la crisi pandemica si è rivelato essere una scelta opportuna. La legge prevede del resto che il lavoro ridotto possa essere applicato per far fronte a restrizioni ordinate dalle autorità. Quantomeno nelle prime fasi della pandemia, i documenti su cui poggiano le decisioni del Consiglio federale (di seguito: basi decisionali) hanno espressamente sottolineato come uno degli obiettivi della legge sia appunto quello di prevenire la disoccupazione (n. 3.1). L'ILR è stata inoltre coordinata con altri provvedimenti di sostegno economico adottati durante la crisi pandemica (n. 3.2). Considerato il numero enorme di aziende coinvolte, si è nondimeno ritenuto opportuno semplificare le procedure ordinarie previste per il lavoro ridotto (n. 3.3.1) e promuoverne la digitalizzazione (n. 4.3). A questo riguardo v'è da chiedersi se sia possibile modificare ulteriormente le procedure in modo da renderle più consone a crisi di questa portata.*

### ***Le decisioni politiche concernenti le modifiche delle ILR hanno difettato di lungimiranza***

*Il Consiglio federale – e occasionalmente anche il Parlamento – hanno preso decisioni in tempi assai brevi, modificando spesso retroattivamente le disposizioni sul lavoro ridotto non solo nelle prime fasi della crisi, ma anche in seguito. L'Amministrazione non ha dunque avuto il tempo per valutare con cura l'impatto delle modifiche e prepararne l'attuazione. Le basi decisionali del Consiglio federale non hanno sottolineato a sufficienza i rischi economici e il rischio di abusi (n. 3.4).*

---

*Le frequenti e ravvicinate modifiche hanno messo inoltre a dura prova i servizi cantonali (n. 3.3).*

### ***Le nuove disposizioni sono rimaste a lungo in vigore, dando luogo a nuovi problemi***

*Nel corso della pandemia, numerose modifiche delle disposizioni sull'ILR sono state prorogate a più riprese, il che ha posto nuovi problemi. Riguardo alla proroga della procedura sommaria, ad esempio, le opinioni divergevano sia in Consiglio federale sia in Parlamento: la procedura è stata infine applicata per due anni, il che ha dato luogo a incertezze giuridiche di varia natura. Nel caso delle indennità per vacanze e giorni festivi, l'incertezza è stata fugata da una sentenza del Tribunale federale, che ha reso necessario lo stanziamento di un credito aggiuntivo di due miliardi di franchi. Le numerose modifiche hanno complicato anche l'esecuzione, giacché si è dovuto riesaminare il diritto alle ILR di numerose aziende (n. 3.3.2). Per quanto attiene alla vigilanza da parte della SECO, la proroga delle procedure semplificate ha incrementato il rischio di un indebito versamento delle ILR (n. 3.4.1), rendendo di conseguenza più onerosa l'attività di controllo (n. 5.3). Prolungando la validità delle disposizioni è aumentato anche il rischio che le ILR ostacolassero il cambiamento strutturale (n. 3.4.2). Una volta adottate le modifiche, da più parti, Parlamento compreso, sono state esercitate pressioni nei confronti dell'Esecutivo affinché queste non venissero revocate. Nelle basi decisionali l'obiettivo delle ILR, vale a dire prevenire la disoccupazione, è stato relegato sempre più in secondo piano (n. 3.1).*

### ***La SECO e i servizi cantonali hanno svolto un lavoro enorme***

*Tanto i Cantoni quanto l'Amministrazione federale hanno svolto un lavoro enorme per fare sì che le ILR fossero versate con la massima sollecitudine. Indipendentemente dal ruolo svolto, prima della crisi pandemica erano in pochi a conoscere nel dettaglio il settore delle ILR. La SECO ha cercato quindi di venire incontro il più possibile alle esigenze dei servizi cantonali (n. 4.4), e ha istituito una infoline per le aziende e il pubblico (n.4.3). A causa delle numerose e frequenti modifiche delle disposizioni, la SECO ha tuttavia incontrato difficoltà nel fornire un'assistenza adeguata agli organi d'esecuzione (n. 4.2), benché questi ultimi abbiano perlopiù dato un giudizio positivo del suo operato (n. 4.1). La SECO non è comunque più riuscita ad assicurare in ogni frangente l'applicazione uniforme delle disposizioni (n. 4.5).*

### ***Vigilanza: la SECO ha definito le priorità e il Controllo federale delle finanze ha intensificato l'attività***

*Durante la pandemia le responsabilità in materia di vigilanza sulle ILR sono rimaste immutate, ma la SECO, prendendo una decisione consona alla situazione, ha sospeso taluni controlli, preferendo dare la priorità all'assistenza ai Cantoni e ai controlli presso i datori di lavoro. L'organo supremo di vigilanza, vale a dire la Commissione di sorveglianza per il fondo di compensazione dell'assicurazione contro la disoccupazione, ha dal canto suo acquisito periodicamente informazioni, senza tuttavia esercitare una vigilanza attiva (n. 5.1). Il Controllo federale delle finanze (CDF) ha per contro intensificato l'attività nel campo delle ILR. Nelle prime fasi della pandemia il suo apporto è stato modesto, dato che ancora non si era familiarizzato con le ILR, ma le sue analisi dei dati, in particolare, sono tornate utili alla SECO*

---

(n. 5.5). Tenuto conto del considerevole impegno finanziario sostenuto dalla Confederazione per le ILR, il CPA ritiene che il CDF abbia opportunamente svolto un ruolo di vigilanza incisivo.

***Probabilmente i controlli non permetteranno di esprimere un giudizio complessivo fondato sulla regolarità delle ILR versate***

*Durante la pandemia il Consiglio federale e la SECO hanno affermato pubblicamente che, nonostante le procedure semplificate, non era stato riscontrato un aumento degli abusi e che in ogni modo i controlli a posteriori li avrebbero accertati. Già nell'estate del 2020 la SECO ha approntato un piano di lotta agli abusi e ha presto assegnato a ditte esterne l'incarico di svolgere controlli nelle aziende. Avuta notizia di un numero di abusi assai più elevato del previsto, la SECO non si è tuttavia premurata di aggiornare il piano (n. 5.2). Al momento non vi è la certezza che la SECO riuscirà ad esaminare tutte le segnalazioni prima dello scadere del termine di prescrizione di cinque anni, tanto più che i controlli presso le aziende si sono rivelati più impegnativi del previsto. Il CPA dubita anche che la SECO potrà svolgere i controlli a campione delle aziende inizialmente previsti dal piano, così da poter stimare in modo affidabile in che misura le ILR siano state percepite indebitamente a causa di errori o abusi (n.5.3). Il CPA ha inoltre rilevato che la SECO non ha sfruttato appieno gli strumenti sanzionatori previsti dalla legge per punire chi si è macchiato di un abuso (n. 5.4). Più in generale, v'è da chiedersi se i controlli eseguiti possano fungere da deterrente contro gli abusi nella misura auspicata.*