



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.

Indice

1	Introduzione	8
1.1	Contesto e domande di valutazione	8
1.2	Metodologia	9
1.3	Utilità e limiti della valutazione	10
1.4	Struttura del rapporto	11
2	Il lavoro ridotto durante la crisi pandemica	12
2.1	Il ruolo del lavoro ridotto nella pandemia	12
2.2	Basi legali e modifiche apportate	13
2.3	Gli organi d'esecuzione e di vigilanza	15
2.3.1	L'esecuzione nei Cantoni	15
2.3.2	Sorveglianza e controllo da parte della Confederazione	17
3	Modifica delle norme sul lavoro ridotto	18
3.1	Prime fasi della crisi: modifiche delle ILR giustificate con l'obiettivo di prevenire la disoccupazione	19
3.2	Modifiche delle ILR ampiamente coordinate con altre misure di sostegno	21
3.3	Modifiche delle operate tempestivamente, ma troppo frequenti e frutto di decisioni affrettate	23
3.3.1	Tempestività delle modifiche	23
3.3.2	Frequenza delle modifiche	26
3.4	Rischi non evidenziati a dovere	31
3.4.1	Rischi di indebita riscossione delle ILR	31
3.4.2	Rischi economici	32
4	Assistenza agli organi d'esecuzione dei Cantoni	35
4.1	Assistenza fornita dalla SECO: giudizio complessivamente positivo da parte degli organi d'esecuzione	35
4.2	Assistenza della SECO utile, ma spesso tardiva a causa dell'urgenza decisionale	37
4.3	Compito degli organi d'esecuzione agevolato dalla <i>infoline</i> e dai servizi digitali della SECO	38
4.4	Risposta nel complesso adeguata della SECO alle domande e alle esigenze degli organi d'esecuzione	39
4.5	Applicazione non uniforme a causa delle direttive della Confederazione non sempre chiare	42
5	Vigilanza e controlli da parte della Confederazione	44
5.1	Responsabilità in materia di vigilanza ben definite, ma non sempre espletate appieno durante la crisi pandemica	44
5.2	Mancato aggiornamento del piano d'indagine per la lotta agli abusi	46

5.3	Incertezza sulla possibilità di svolgere un numero di controlli sufficiente a verificare la legalità dei versamenti	49
5.4	Sanzioni a disposizione non sfruttate a dovere	50
5.5	Vigilanza del CDF nel complesso adeguata nonostante l'iniziale mancanza di dimestichezza con le ILR	51
6	Conclusioni	53
6.1	Lavoro ridotto: strumento appropriato durante la crisi pandemica, ma con le dovute modifiche	53
6.2	Mancata lungimiranza delle decisioni politiche concernenti la modifica delle ILR	54
6.3	Proroghe della validità delle modifiche e conseguenti nuovi problemi	55
6.4	Impegno eccezionale profuso da SECO e organi d'esecuzione	56
6.5	Vigilanza: priorità stabilite dalla SECO e intensificazione dell'attività del CDF	56
6.6	Incertezza sull'attendibilità della valutazione riguardo all'indebito versamento delle ILR	57
	Elenco delle abbreviazioni	59
	Bibliografia e documenti di riferimento	61
	Elenco delle persone interpellate	65
	Allegato 1: Approccio della valutazione	68
	Allegato 2: Criteri di valutazione	69
	Allegato 3: Principali modifiche delle disposizioni sul lavoro ridotto	71
	Impressum	74

Rapporto

1 Introduzione

1.1 Contesto e domande di valutazione

Il 16 marzo 2020 il Consiglio federale ha proclamato la situazione straordinaria¹, disponendo nel contempo la chiusura immediata dei ristoranti, delle strutture ricreative e di quelle non essenziali². Quando la riduzione dell'attività è dovuta a provvedimenti delle autorità, le aziende possono chiedere il versamento di una ILR per i loro dipendenti³. Questa permette di coprire parte dei costi salariali ed evitare così licenziamenti. A causa delle ampie chiusure disposte dalle autorità, nel marzo del 2020 innumerevoli aziende hanno chiesto il lavoro ridotto.

Per far fronte alla situazione, nel marzo del 2020 la Confederazione ha semplificato le procedure relative alle ILR, adeguando nel contempo la durata e l'ammontare delle indennità e ampliando la cerchia dei beneficiari. Nell'aprile del 2020 le persone in lavoro ridotto erano oltre un milione, e alla fine dell'anno erano state versate ILR per un ammontare complessivo di 10 miliardi di franchi.

Alla luce delle numerose modifiche apportate alle basi legali, che nel 2020 e 2021 sono spesso entrate in vigore con effetto retroattivo e sono state prorogate a più riprese, ci si è chiesti su quali elementi il Consiglio federale abbia fondato le proprie decisioni. Ci si è inoltre domandati se la Confederazione abbia debitamente assistito gli organi d'esecuzione dei Cantoni e abbia vigilato a dovere, assicurandosi che le ILR non fossero percepite da chi non ne aveva diritto.

Le Commissioni della gestione delle Camere federali (CdG) hanno disposto un'ispezione sull'operato delle autorità svizzere durante la crisi pandemica⁴. Nel corso del 2020 la CdG-N ha sentito in merito al lavoro ridotto il capo del Dipartimento federale dell'economia, della formazione e della ricerca (DEFR) e alcuni esponenti della SECO, mentre la commissione omologa del Consiglio degli Stati (CdG-S) si è occupata del diritto alle ILR delle aziende di diritto pubblico⁵. Il 26 gennaio 2021 le CdG hanno incaricato il CPA di svolgere una valutazione sul lavoro ridotto durante la crisi pandemica.

¹ Art. 7 della legge federale del 28.9.2012 sulla lotta contro le malattie trasmissibili dell'essere umano (Legge sulle epidemie, LEp; RS **818.101**).

² Consiglio federale (2020): Coronavirus: il Consiglio federale proclama la «situazione straordinaria» e inasprisce ulteriormente i provvedimenti, comunicato stampa del 16.3.2022.

³ Art. 32 cpv. 3 della legge federale del 25.6.1982 sull'assicurazione contro la disoccupazione e l'indennità per insolvenza (Legge sull'assicurazione contro la disoccupazione, LADI; RS **837.0**); art. 51 cpv. 1 dell'ordinanza del 31.8.1983 sull'assicurazione contro la disoccupazione e l'indennità per insolvenza (Ordinanza sull'assicurazione contro la disoccupazione, OADI; RS **837.02**).

⁴ 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).

⁵ Rapporto annuale 2020 delle Commissioni della gestione e della Delegazione delle Commissioni della gestione delle Camere federali, del 26.1.2021 (FF **2021** 570).

Basandosi su una bozza del CPA, il 9 settembre 2021 la sottocommissione DFF/DEFR della CdG-N, responsabile della valutazione, ha disposto l'esame delle seguenti questioni:

1. È stato opportuno modificare ripetutamente, durante la pandemia, le basi legali relative al lavoro ridotto? (cap. 3)
2. La Confederazione ha fornito un'adeguata assistenza agli organi d'esecuzione dei Cantoni? (cap. 4)
3. La vigilanza della Confederazione è confacente allo scopo e garantisce che le ILR non vengano percepite indebitamente? (cap. 5)

La valutazione del CPA non si pronuncia tuttavia in alcun modo sull'efficacia dello strumento delle indennità per lavoro ridotto (si veda in merito il n. 1.3).

1.2 Metodologia

Per dare risposta ai quesiti di cui sopra, il CPA ha fatto capo ai metodi di raccolta e analisi dei dati illustrati nella tabella 1. I rilevamenti e le analisi sono stati effettuati tra il settembre del 2021 e il luglio del 2022. L'allegato 1 espone sinteticamente l'approccio seguito ai fini della valutazione, mentre l'allegato 2 descrive i criteri valutativi applicati dal CPA.

Tabella 1

In sintesi

Quesiti	Analisi documentale	Audizioni	Sondaggio presso gli organi d'esecuzione
Basi decisionali del Consiglio federale (1)	*	*	
Assistenza agli organi d'esecuzione (2)	*	*	*
Vigilanza e controlli (3)	*	*	

L'*analisi documentale* del CPA, finalizzata a dare risposta al quesito 1, ha abbracciato le basi decisionali del Consiglio federale e la documentazione approntata dalla SECO (le cosiddette «notes jaunes») per il capo del DEFR. Sono stati analizzati i documenti concernenti le modifiche alle norme sul lavoro ridotto disposte dalla Confederazione tra il marzo del 2020 e il marzo del 2022. Quanto al quesito 2, riguardante l'applicazione del lavoro ridotto, l'analisi ha interessato le direttive e gli strumenti introdotti allo scopo di supportare il lavoro degli organi d'esecuzione. Per quanto concerne il quesito 3, infine, l'analisi si è focalizzata sui documenti strategici relativi alla vigilanza e ai controlli. Il CPA ha inoltre preso in considerazione i rapporti di verifica stilati dalla Revisione interna della SECO e dal CDF sino al luglio del 2022⁶.

⁶ I controlli sulla legittimità delle indennità percepite abbracciano un arco di tempo più ampio (n. 1.3).

L'analisi documentale è stata affiancata da numerose *audizioni* di collaboratori delle varie unità della Direzione del lavoro della Segreteria di Stato dell'economia (SECO TC), di rappresentanti del CDF e dei responsabili delle ditte esterne cui la SECO TC aveva affidato l'esecuzione dei controlli presso i datori di lavoro. In merito al coordinamento sono stati inoltre interpellati vari esponenti del Dipartimento federale dell'interno (DFI) e del DFF. Il CPA ha infine svolto colloqui con le parti sociali coinvolte nella sorveglianza sull'assicurazione contro la disoccupazione (AD).

Con particolare riferimento al quesito 2, concernente l'assistenza fornita sul piano esecutivo, il CPA ha incaricato l'Ecoplan AG di svolgere un *sondaggio online tra gli organi d'esecuzione*, condotto poi tra l'aprile e il maggio del 2021⁷. Tutti i 26 servizi cantonali (SC) e le 25 casse pubbliche di disoccupazione (CD) vi hanno preso parte. Dalle 6 casse di disoccupazione private sono pervenute 12 risposte, dato che talvolta si sono espresse anche le sedi regionali⁸. Per corroborare i risultati del sondaggio, l'Ecoplan AG ha svolto audizioni strutturate con i rappresentanti di alcuni servizi cantonali e delle loro associazioni⁹.

Nell'estate del 2022 il CPA ha discusso gli esiti della valutazione con i responsabili della Direzione del lavoro della SECO e del CDF. Nel novembre del 2022 il Dipartimento competente, la SECO e il CDF hanno potuto esprimersi riguardo al progetto di rapporto del CPA e al rapporto dell'Ecoplan AG.

1.3 Utilità e limiti della valutazione

La gestione della crisi pandemica da parte della Confederazione è stata oggetto di vari rapporti. Il CDF ne ha pubblicati diversi concernenti le ILR¹⁰, mentre altri, tra cui quello della Cancelleria federale concernente gli aspetti organizzativi¹¹, si occupano soltanto marginalmente del lavoro ridotto. Laddove opportuno, il CPA rimanda alle conclusioni di tali rapporti.

⁷ Ecoplan (2022), Kurzarbeit in der Coronakrise. Befragung der Vollzugsstellen und Dokumentenanalyse, Bericht im Auftrag der PVK.

⁸ I Cantoni di Obvaldo e Nidvaldo dispongono di una cassa di disoccupazione congiunta. La cassa di disoccupazione privata Syndicom non è stata interpellata poiché non ha versato ILR.

⁹ Le persone interpellate sono elencate nell'allegato.

¹⁰ CDF (2020): COVID-19 – Verifica delle misure urgenti in materia di indennità per lavoro ridotto: risultati dell'esame degli organi di esecuzione dell'assicurazione contro la disoccupazione in cinque Cantoni (AG, FR, LU, TI, ZH), 3.11.2020; CDF (2022a): Impiego di persone soggette all'obbligo di prestare servizio presso l'Esercito, la protezione civile e il servizio civile durante la pandemia di COVID-19 - Aggruppamento Difesa, Ufficio federale della protezione della popolazione, Ufficio federale del servizio civile, 30.3.2022; CDF (2022b): Verifica del coinvolgimento di terzi nell'attuazione dei provvedimenti COVID-19, 13.5.2022 (di tali rapporti in italiano è disponibile unicamente un riassunto).

¹¹ CaF (2022): Rapporto concernente la valutazione della gestione di crisi dell'Amministrazione federale durante la pandemia di COVID-19 (Seconda fase / agosto 2020 – ottobre 2021), 22.6.2022, pag. 29.

A differenza di quanto fatto nei rapporti summenzionati, il CPA analizza minuziosamente le informazioni fornite dal DEFR al Consiglio federale, sulla base delle quali quest'ultimo ha poi deciso di modificare le norme sulle ILR. La valutazione si sofferma sull'impatto delle decisioni di Consiglio federale e Parlamento sugli organi d'esecuzione dei Cantoni, senza esprimere tuttavia un giudizio di valore sulle decisioni stesse.

Grazie al sondaggio condotto su incarico del CPA tra gli organi d'esecuzione dei Cantoni, la valutazione tiene conto delle loro esperienze e considerazioni sul ruolo svolto dalla Confederazione relativamente alle ILR. Nel presente rapporto l'attività degli organi d'esecuzione non è stata però oggetto di esame.

La valutazione non verte neppure sulle ripercussioni delle ILR. A questo riguardo sono già stati pubblicati¹² o commissionati¹³ vari studi. Come nel caso delle valutazioni effettuate nel 2009 e 2010 a seguito della crisi finanziaria, l'efficacia delle ILR in termini di riduzione dei licenziamenti potrà essere accertata soltanto sul lungo periodo.

La valutazione si riferisce essenzialmente all'arco di tempo compreso tra il marzo del 2020 e il giugno 2022. La vigilanza e i controlli sulla legittimità dell'erogazione delle ILR durante la crisi pandemica si sono tuttavia iniziati da poco e proseguiranno sino allo scadere del termine di prescrizione di cinque anni, quindi ben oltre il periodo summenzionato.

1.4 Struttura del rapporto

Nel capitolo 2 il rapporto si sofferma sulle modalità con cui si è fatto capo allo strumento del lavoro ridotto durante la pandemia. I tre capitoli successivi rispondono ai tre quesiti di cui sopra, vale a dire l'opportunità delle modifiche apportate alle norme, l'assistenza fornita agli organi d'esecuzione cantonali, la vigilanza e i controlli. Nel capitolo 6 si traggono infine le conclusioni.

¹² 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.

¹³ La Commissione di sorveglianza per il fondo di compensazione dell'assicurazione contro la disoccupazione (CS AD) ha incaricato l'Università di Basilea (WWZ) e la BSS Volkswirtschaftliche Beratung di condurre uno studio sulle ripercussioni della pandemia sul mercato del lavoro e sul ruolo dell'AD. Lo studio dovrebbe essere pubblicato nel febbraio del 2023.

2 Il lavoro ridotto durante la crisi pandemica

Il presente capitolo illustra dapprima il ruolo svolto dal lavoro ridotto nella crisi pandemica (n. 2.1) e presenta quindi le basi legali che lo regolano, incluse le modifiche che vi sono state apportate tra il marzo del 2020 e il marzo del 2022 (n. 2.2). Con l'aiuto di un diagramma, descrive infine la procedura di concessione delle ILR e definisce le responsabilità per quanto concerne l'esecuzione, la vigilanza e il controllo (n. 2.3).

2.1 Il ruolo del lavoro ridotto nella pandemia

All'inizio della crisi pandemica il numero dei dipendenti il cui orario di lavoro è stato ridotto ha visto un'impennata già nel marzo del 2020, a causa delle chiusure disposte dalle autorità, per superare quindi il milione nell'aprile del 2020¹⁴ – su un totale di 4,7 milioni di lavoratori¹⁵. In occasione della seconda ondata (cioè nell'inverno 2020/21), il lavoro ridotto è aumentato ulteriormente, per calare notevolmente a partire dall'estate del 2021 (fig. 1). Per fare un confronto, nel 2009, quando la crisi finanziaria raggiunse il suo apice, il lavoro ridotto aveva interessato circa 92 000 lavoratori.

Al di là delle cifre elevate, nella crisi pandemica il lavoro ridotto si è contraddistinto per un altro nuovo aspetto, e cioè per il fatto che ha interessato settori in precedenza pressoché immuni al fenomeno, come ad esempio quello dei servizi, e ha coinvolto numerose imprese con meno di 100 dipendenti. Molte aziende non avevano quindi familiarità con lo strumento e le procedure, il che ha posto i Cantoni dinanzi a ulteriori problemi di esecuzione. Va inoltre rilevato che per quanto riguarda il ricorso al lavoro ridotto vi sono state grandi differenze tra un Cantone e l'altro¹⁶.

Di norma le ILR sono finanziate dai contributi versati all'AD dai lavoratori e dai datori di lavoro¹⁷. Nel 2019 tali contributi sono ammontati a 32 milioni di franchi¹⁸. Durante la crisi pandemica la Confederazione si è per contro assunta i costi versando un contributo straordinario, cosicché non si attivasse il meccanismo del freno all'indebitamento dell'AD, in virtù del quale il superamento di una soglia determinata comporta automaticamente una revisione della legge e un aumento dell'aliquota di contribuzione¹⁹. Nel 2020 e nel 2021 la Confederazione ha speso rispettivamente

¹⁴ SECO (2020): La situazione sul mercato del lavoro nel mese di giugno 2020, pubblicato l'8.7.2020.

¹⁵ Ufficio federale di statistica, tabella «Erwerbstätige (Inlandkonzept) nach Geschlecht, Nationalität und Erwerbsstatus. Durchschnittliche Quartals- und Jahreswerte», 18.8.2022. Arbeitnehmende (ohne Selbstständige und mitarbeitende Familienmitglieder) für das 1. Quartal 2020.

¹⁶ Swiss National Covid-19 Science Task Force (2020): Disruption of the Swiss labor market. 2020 Corona crisis and 2008 Financial crisis compared. Policy Brief, 16.6.2020.

¹⁷ Concerne soltanto il testo tedesco.

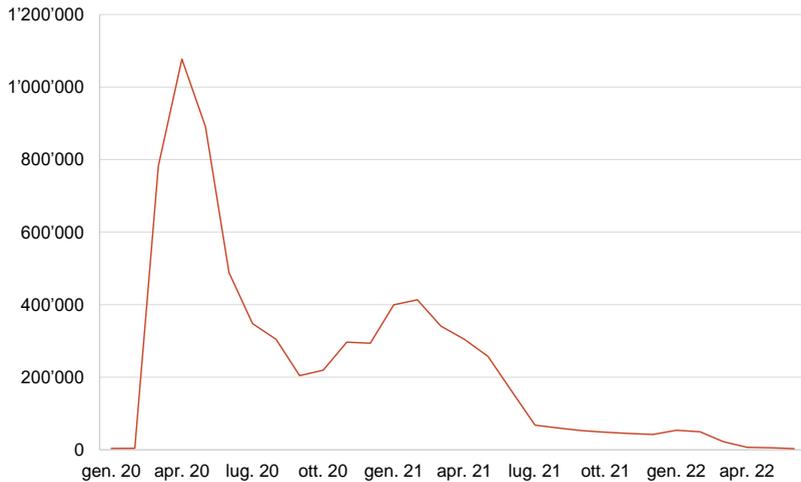
¹⁸ SECO (2020): Zahlen, Daten, Fakten 2019. Tätigkeitsbericht Arbeitsmarkt/Arbeitslosenversicherung, luglio 2020.

¹⁹ Art. 90c cpv. 1 LADI.

10,78 e 5,65 miliardi di franchi²⁰, vale a dire 10 volte più di quanto speso per la crisi finanziaria, per la quale tra il 2008 e il 2010 erano stati sborsati circa 1,5 miliardi²¹. L'importo summenzionato non comprende poi i 2,1 miliardi stanziati dal Parlamento affinché la Confederazione potesse versare a circa 200 000 aziende le indennità supplementari arretrate per vacanze e giorni festivi relative al 2020 e al 2021, come disposto da una decisione del Tribunale federale²².

Figura 1

Numero dei dipendenti il cui orario di lavoro è stato ridotto tra il gennaio del 2020 e il giugno del 2022



Fonte: SECO, La situazione sul mercato del lavoro (pagina consultata il 18.8.2022).

2.2 Basi legali e modifiche apportate

Impiegato per prevenire la disoccupazione incombente (art. 1a cpv. 2 della legge sull'assicurazione contro la disoccupazione [LADI]²³), il lavoro ridotto è lo strumento grazie al quale le aziende possono chiedere un'indennità per i loro lavoratori in modo da far fronte a una perdita di lavoro probabilmente temporanea (art. 31 cpv. 1 lett. d LADI), dovuta a motivi economici e inevitabile (art. 32 cpv. 1 LADI). Il sistema si

²⁰ SECO (2022): Assicurazione contro la disoccupazione 2021: i fondi federali continuano a scongiurare l'indebitamento, comunicato stampa del 7.4.2022.

²¹ SECO (2012): Bericht des Staatssekretariats für Wirtschaft SECO über die Stabilisierungsmassnahmen 2009/2010, 15.5.2012.

²² Consiglio federale (2022): Messaggio del 30.3.2022 concernente la prima aggiunta B al preventivo per il 2022 (FF 2022 820).

²³ Legge federale del 25.6.1982 sull'assicurazione obbligatoria contro la disoccupazione e l'indennità per insolvenza (LADI; RS 837.0).

basa su due semplici considerazioni: da un lato le aziende possono riprendere l'attività più velocemente se non devono mettersi alla ricerca di nuovo personale, dall'altro possono contenere le spese, giacché l'inserimento di persone dopo un periodo di disoccupazione comporta costi maggiori. La legge prevede espressamente che le ILR siano accordate per far fronte alle perdite di lavoro derivanti da provvedimenti delle autorità (art. 32 cpv. 3 LADI); è quanto è appunto accaduto durante la crisi pandemica.

Per attenuare l'impatto economico delle misure di lotta alla pandemia, dal marzo del 2020 il Consiglio federale, oltre a disporre la chiusura di numerosi esercizi commerciali, ha nel contempo modificato le norme sul lavoro ridotto mediante un'apposita ordinanza di necessità²⁴. Numerose di queste modifiche sono entrate in vigore con effetto retroattivo e sono state prorogate a più riprese tra il 2020 e il 2022, ancorché sospese per determinati periodi. Le modifiche hanno interessato sostanzialmente tre aspetti:

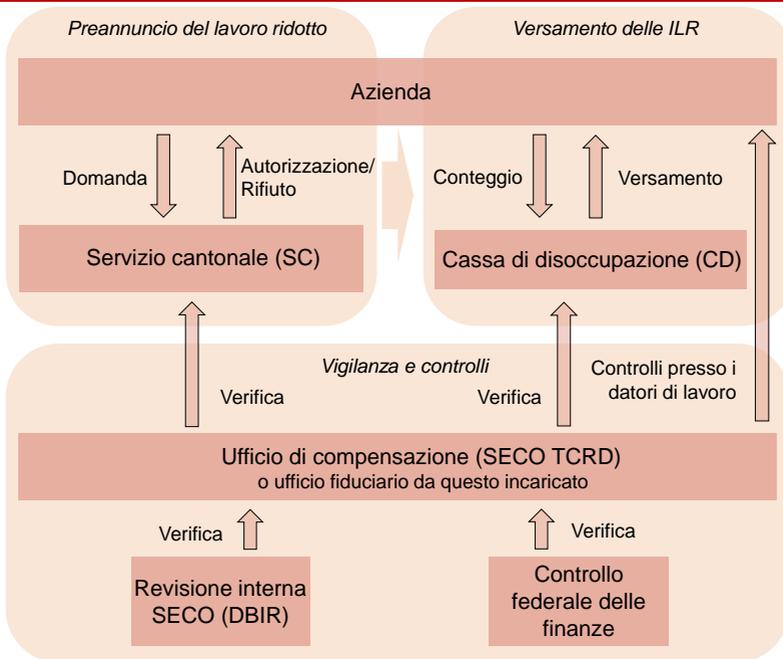
1. le *procedure* di presentazione delle domande e di conteggio sono state modificate allo scopo di agevolare il compito delle aziende e degli organi d'esecuzione cantonali (in merito ai dettagli procedurali si veda il n. 2.3.1);
2. le ILR sono state riconosciute a *categorie di persone* che generalmente non vi avevano diritto. Per determinati periodi hanno così potuto beneficiare delle ILR:
 - i lavoratori con un contratto di durata determinata e i lavoratori temporanei, cui di norma non sono accordate ILR in quanto la fine del rapporto lavorativo è prestabilita,
 - i lavoratori su chiamata, il cui impiego presenta forti discontinuità e la cui perdita di lavoro è pertanto difficilmente quantificabile,
 - le persone con una posizione analoga a quella di un datore di lavoro che, in veste di dipendenti, percepiscono un salario da una società anonima, una Sagl o una società cooperativa e che, in virtù dell'influsso che esercitano sulle decisioni della società, potrebbero chiedere le ILR per se stesse,
 - gli apprendisti, che di norma non hanno diritto alle ILR perché, nella misura del possibile, la loro formazione non deve essere soggetta a interruzioni;
3. la *durata e l'ammontare* delle ILR sono state adeguate. Di norma le ILR sono versate al massimo per 12 mesi nell'arco di due anni (art. 35 LADI). Durante la pandemia la durata massima è stata portata dapprima a 18 e quindi a 24 mesi. L'ammontare delle ILR è stato inoltre innalzato tanto per le aziende quanto per gli impiegati. Le aziende devono generalmente farsi carico dei costi salariali per la durata del cosiddetto periodo d'attesa, la cui durata è di tre giorni al massimo (art. 32 cpv. 2 LADI), ma durante la pandemia questo è stato perlopiù soppresso. Come in caso di disoccupazione, di norma gli

²⁴ 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 (RU **2020 877**).

disoccupazione pubblica o privata del loro Cantone. Nel corso della crisi pandemica le ILR sono state tuttavia versate quasi esclusivamente da casse di disoccupazione pubbliche²⁶. L'azienda deve trasmettere il conteggio entro tre mesi dalla fine del relativo periodo, pena l'estinzione del diritto alle ILR. In genere il conteggio specifica in modo particolareggiato in che modo il lavoro ridotto ha inciso sul normale orario di lavoro e indica il numero di ore perse da ciascun lavoratore. L'azienda deve inoltre dimostrare di aver già versato le ILR e pagato i contributi delle assicurazioni sociali. Se un dipendente ha conseguito un reddito da un'occupazione provvisoria, questo va inoltre notificato affinché la CD possa tenerne conto e fare sì che non vada ad aggiungersi all'ILR. Dopo aver verificato la plausibilità delle indicazioni fornite, la cassa di disoccupazione versa quindi le ILR all'azienda.

Figura 2

Esecuzione e vigilanza: procedure e soggetti coinvolti



Durante la crisi pandemica è stata introdotta una *procedura di conteggio sommaria*, in virtù della quale le aziende potevano limitarsi a indicare l'ammontare totale dei

²⁶ Le casse di disoccupazione pubbliche hanno versato l'89 % delle ILR nel 2020 e il 91 % nel 2021. Fonte: SECO TC (2021): Tätigkeitsbericht. Arbeitsmarkt/Arbeitslosenversicherung 2020, pag. 37 e SECO TC (2022): Tätigkeitsbericht Arbeitsmarkt/Arbeitslosenversicherung 2021, pag. 35.

salari e le ore di lavoro perdute complessivamente dall'azienda, senza dover indicare le ore perdute da ciascun dipendente, e non erano tenute neppure a notificare i redditi derivanti da occupazioni provvisorie. Le aziende dovevano nondimeno rilevare le ore di lavoro perdute e predisporre la documentazione che permettesse loro di provarle. Grazie a questi accorgimenti è stato possibile alleviare l'onere a carico non solo delle aziende, ma anche delle CD, giacché queste hanno dovuto controllare e verificare una quantità minore di informazioni prima di versare le ILR. Le ILR hanno inoltre potuto essere corrisposte in anticipo, ossia prima della fine del mese. Prorogata più volte, la procedura sommaria si è applicata dal 1° marzo 2020 sino al 31 marzo 2022. Dal luglio del 2021, tuttavia, è stato chiesto nuovamente un elenco dettagliato delle ore perdute da ciascun dipendente.

2.3.2 Sorveglianza e controllo da parte della Confederazione

In fatto di lavoro ridotto, la Confederazione è responsabile dell'applicazione uniforme del diritto (art. 110 LADI) e della sorveglianza (art. 76 cpv. 2 LADI). Per assicurare che le prestazioni vengano fornite conformemente alla legge, l'AD applica il modello dei tre livelli (il cosiddetto *Drei-Linien-Modell*)²⁷. Il primo livello è costituito dagli organi d'esecuzione dei Cantoni: questi devono attenersi alle istruzioni della cassa di compensazione dell'AD e disporre di un sistema interno di controllo secondo il quale una medesima persona non può ad esempio sia autorizzare una domanda di lavoro ridotto, sia disporre il versamento delle ILR. Gli organi d'esecuzione devono verificare l'attendibilità delle informazioni fornite dalle aziende riguardo alla perdita di lavoro subita, per assicurare che l'esecuzione sia conforme alla legge.

Il secondo livello è costituito dall'*ufficio di compensazione* dell'AD. Uno dei compiti chiave di questo ufficio, peraltro delegabile a terzi, consiste nel supervisionare e controllare le attività degli organi d'esecuzione (n. 2.3.1; art. 83 LADI). Sotto il profilo organizzativo i compiti dell'ufficio di compensazione sono assolti dal Servizio di revisione del campo di prestazioni Mercato del lavoro/Assicurazione contro la disoccupazione (SECO TCRD), facente capo alla Direzione del lavoro della SECO²⁸.

L'ufficio di compensazione è inoltre tenuto a svolgere controlli presso le aziende al fine di verificare eventuali indebite riscossioni delle ILR (si tratta dei cosiddetti *controlli presso i datori di lavoro*). Effettuando controlli a campione, l'ufficio di compensazione o gli uffici fiduciari da esso incaricati verificano cioè che le ILR non siano state riscalate indebitamente e siano state correttamente conteggiate (art. 110 cpv. 4 OADI). Tali controlli sono necessari in quanto gli organi d'esecuzione dei Cantoni si limitano a verificare la plausibilità delle informazioni fornite dalle aziende. Se a seguito di un controllo l'azienda non è in grado di comprovare le ore di lavoro perdute dai propri dipendenti, l'intera ILR gli viene revocata. Se l'ufficio di

²⁷ Si tratta di un modello di gestione dirigenziale e dei rischi delle imprese la cui applicazione nell'ambito dell'AD è definita nel manuale relativo al sistema di controllo interno.

²⁸ Alla SECO si utilizza spesso l'abbreviazione SECO TCRD, in luogo di «ufficio di compensazione».

compensazione riscontra un errore nei conteggi dell'azienda, chiede la restituzione dell'importo versato in eccesso. L'ufficio distingue tra la riscossione indebita, dovuta a errori o all'assenza della necessaria documentazione, e l'abuso, che presuppone invece un dolo la cui sussistenza va provata²⁹. In caso di abuso, l'ufficio sporge denuncia presso le autorità di perseguimento penale³⁰. Alle ILR si applica un termine di prescrizione assoluto di cinque anni a decorrere dal versamento delle prestazioni (art. 25 cpv. 2 LPGA)³¹.

Il terzo livello consiste nel controllo delle attività dell'ufficio di compensazione dell'AD. Tale controllo è assicurato dalla *Revisione interna* della SECO (DBIR), direttamente subordinata alla Segreteria di Stato.

Nel quadro dei suoi compiti di vigilanza, il *Controllo federale delle finanze* (CDF) svolge inoltre le verifiche che ritiene opportune. Durante la crisi pandemica il CDF ha intensificato le attività di controllo sul lavoro ridotto (cfr. n. 5.5). Il CDF ha inoltre il compito di esaminare il conto annuale del fondo di compensazione dell'AD (art. 118 OADI).

La vigilanza sul fondo di compensazione dell'AD è assicurata anche dalla *Commissione di sorveglianza per il fondo di compensazione dell'assicurazione contro la disoccupazione* (di seguito: Commissione di sorveglianza), una commissione extraparlamentare facente capo al DEFR composta di rappresentanti delle parti sociali, della Confederazione, dei Cantoni e delle cerchie scientifiche (art. 89 LADI). All'atto pratico, si provvede affinché in seno alla commissione siano rappresentati gli organi d'esecuzione, vale a dire i SC e le casse di disoccupazione pubbliche e private. Tradizionalmente il Consiglio federale nomina presidente il capo della Direzione del lavoro della SECO. L'ufficio di compensazione dell'AD stabilisce in particolare i costi amministrativi che gli organi d'esecuzione possono addebitare al fondo ed è inoltre responsabile dei progetti informatici concernenti l'AD. Tanto l'ufficio di compensazione quanto la Revisione interna della SECO riferiscono alla Commissione mediante un rapporto³². Durante la pandemia la Commissione di sorveglianza ha autorizzato il ricorso a società esterne, per un ammontare complessivo di 25 milioni di franchi, perché svolgessero controlli supplementari sui datori di lavoro³³.

3 Modifica delle norme sul lavoro ridotto

Il presente capitolo esamina l'opportunità delle ripetute modifiche apportate alle norme relative alle ILR. Il CPA ha a tal fine stabilito criteri di valutazione quali la

²⁹ SECO TCRD (2020): Strategisches Prüfkonzept Missbrauchsbekämpfung im Bereich der Kurzarbeitsentschädigung (KAE) während und nach Covid-19, giugno 2020, n. 4.1. *Di seguito*: Piano d'indagine (2020).

³⁰ Tali autorità possono procedere anche d'ufficio.

³¹ Se le ILR sono state ad esempio autorizzate nel marzo del 2020 e versate nel maggio dello stesso anno, il termine di prescrizione decorre dalla data del versamento. Il termine decorre separatamente per ciascun versamento.

³² Art. 26 cpv. 1 lett. e e cpv. 2 lett. d del regolamento della Commissione di sorveglianza del 16.12.2015, stato: 1.1.2021.

³³ SECO (2021): Lavoro ridotto: intensificata la lotta contro gli abusi, comunicato stampa del 7.6.2021.

conformità delle modifiche alle finalità delle ILR stabilite dalla legge, il loro coordinamento con altre misure di sostegno economico, la loro tempistica (tempestività e frequenza) e la ponderazione, nelle basi decisionali, dei rischi insiti nelle modifiche (cfr. in merito allegato 2).

In sintesi: il CPA giunge alla conclusione che le modifiche delle norme sulle ILR, perlopiù opportune nelle prime fasi della crisi pandemica, siano state meno indicate nelle fasi successive. Inizialmente le modifiche erano espressamente finalizzate a prevenire la disoccupazione, in sintonia con l'obiettivo principale delle ILR (n. 3.1), e sono state coordinate con altre misure di sostegno economico adottate dalla Confederazione allo scopo di attenuare l'impatto della crisi pandemica (n. 3.2). Il Consiglio federale le ha adottate tempestivamente, ma troppo spesso le decisioni sono state prese in modo affrettato e senza considerare a dovere le implicazioni sul lungo periodo (n. 3.3). Nelle basi decisionali, i rischi insiti nelle modifiche delle ILR e nella loro proroga non sono stati debitamente sottolineati in vari casi importanti (n. 3.4).

3.1 Prime fasi della crisi: modifiche delle ILR giustificate con l'obiettivo di prevenire la disoccupazione

L'obiettivo delle ILR stabilito per legge, cioè la prevenzione della disoccupazione (cfr. n. 2.2), viene menzionato ripetutamente nelle basi decisionali concernenti l'opportunità di ricorrere a tali indennità per far fronte alla crisi pandemica e in particolare in quelle concernenti le modifiche alle norme apportate in seguito del diffondersi del coronavirus e delle chiusure generalizzate disposte a partire dal 17 marzo 2020.

La semplificazione delle *procedure* di richiesta e di conteggio delle ILR è stata introdotta nel marzo 2020 da due direttive³⁴, ribadita da un'ordinanza³⁵ nell'aprile del 2020 e iscritta infine nella legge COVID-19³⁶. La semplificazione mirava ad agevolare il compito delle aziende e degli organi d'esecuzione, così da accelerare il versamento delle ILR e prevenire licenziamenti, salvaguardando in tal modo i posti di lavoro. La SECO ha esposto i motivi alla base di tali modifiche della procedura nella lettera relativa alle summenzionate direttive, e il DEFR ne ha informato tempestivamente il Consiglio federale³⁷.

Le modifiche relative all'*ammontare* delle ILR sono una diretta conseguenza della suddetta semplificazione delle procedure e sono state inoltre motivate facendovi riferimento: a seguito dell'introduzione della procedura sommaria gli organi

³⁴ La direttiva 2020/02, dell'11.3.2020, concernente il preannuncio del lavoro ridotto, e la direttiva 2020/04, del 3.4.2020, concernente il versamento delle ILR.

³⁵ Art. 8i dell'ordinanza COVID-19 assicurazione contro la disoccupazione (RU 2020 1201).

³⁶ Art. 17 lett. d della legge federale del 25.9.2020 sulle basi legali delle ordinanze del Consiglio federale volte a far fronte all'epidemia di COVID-19 (Legge COVID-19; RS 818.102).

³⁷ Documento interlocutorio (doc. int.) DEFR/DFP «Wirtschaftliche Abfederung der behördlichen Massnahmen zur Bekämpfung des Covid-19», 12.3.2020.

d'esecuzione non disponevano più della documentazione particolareggiata di cui necessitano per dedurre dalle ILR le ore in esubero e i redditi da occupazioni provvisorie, ragione per cui il DEFR ha chiesto al Consiglio federale di non tenerne conto all'atto di determinare le ILR³⁸.

Nelle basi decisionali l'ampliamento delle *categorie di beneficiari* è stato giustificato soltanto in alcuni casi con l'obiettivo di prevenire la disoccupazione. L'estensione ai lavoratori temporanei e a quelli su chiamata è stata motivata con il rischio di perdere impieghi³⁹, e l'allargamento alle persone che lavorano in un'economia domestica è stato bocciato dal Consiglio federale per il fatto che il loro lavoro non era stato oggetto di alcun divieto⁴⁰. Nel motivare l'estensione delle ILR agli apprendisti e ai loro formatori nonché alle persone con una posizione analoga a quella di un datore di lavoro, per contro, non si è fatto esplicito riferimento all'obiettivo primario delle ILR⁴¹.

Nelle successive fasi della pandemia, l'obiettivo di prevenire la disoccupazione è stato menzionato solo sporadicamente nei documenti alla base delle decisioni del Consiglio federale di prorogare o revocare le modifiche alle norme sulle ILR.

Nell'estate del 2020, dopo la prima ondata di contagi, e a partire dal marzo 2021, dopo la seconda ondata, il DEFR ha giustificato le proroghe della *procedura sommaria* rammentando che questa agevolava l'esecuzione e che occorreva concedere ai Cantoni il tempo necessario preparare la reintroduzione della procedura ordinaria⁴². Nelle fasi in cui si è verificato un calo delle domande di ILR (cfr. fig. 2), il DEFR ha quindi addotto principalmente motivazioni di ordine pratico, anziché fare leva sulle finalità legali delle ILR.

Per giustificare il prolungamento della *durata massima del versamento* delle ILR, portata da 12 a 18 mesi nel giugno del 2020, le basi decisionali adducono motivi d'ordine economico, senza tuttavia menzionare il rischio di disoccupazione: si afferma infatti che il prolungamento è essenziale affinché le aziende colpite dalle misure disposte dal Consiglio federale e dalle ripercussioni della pandemia possano rimettersi in sesto. Si accenna inoltre all'importanza per le aziende di una pianificazione affidabile e si sottolinea l'opportunità del prolungamento alla luce delle

³⁸ Proposta al Consiglio federale (Proposta al CF) DEFR/DFI «Wirtschaftliche Abfederung der behördlichen Massnahmen zur Bekämpfung des Coronavirus (Covid-19): Arbeitslosenversicherung, Erwerbsausfall, Arbeits- und Ruhezeiten,

Sozialversicherungsbeiträge, Selbständigerwerbende», 19.3.2020.

³⁹ Proposta al CF DEFR/DF, 19.3.2020.

⁴⁰ Proposta al CF DEFR «Wirtschaftliche Abfederung der behördlichen Massnahmen zur Bekämpfung des Coronavirus (Covid-19): Arbeitslosenversicherung – Anpassungen im Bereich Kurzarbeitsentschädigung», 7.4.2020; si veda anche il parere del Consiglio federale in merito al postulato del gruppo socialista «Indennità per lavoro ridotto per le persone retribuite su base oraria che lavorano per privati» (20.3200), 19.8.2020.

⁴¹ Proposta al CF DEFR/DFI, 19.3.2020.

⁴² Proposta al CF DEFR «Änderung der Covid-19-Verordnung Arbeitslosenversicherung», 5.8.2020; Proposta al CF DEFR «Änderung der Covid-19-Verordnung Arbeitslosenversicherung: Verlängerung des vereinfachten Verfahrens und der Aufhebung der Karenzzeit», 15.3.2021; Doc. int. DEFR «Covid-19: Verlängerung der Höchstbezugsdauer für Kurzarbeitsentschädigung und weiteres Vorgehen zu den Massnahmen im Bereich der Arbeitslosenversicherung», 10.5.2021.

previsioni congiunturali negative⁴³. Anche questa modifica è stata dunque motivata soltanto indirettamente evocando l'obiettivo legale delle ILR.

L'*aumento* delle ILR dall'80 al 100 per cento della perdita di guadagno, riconosciuto dal Parlamento nell'autunno del 2020 ai lavoratori con un reddito modesto, è stato avversato dal DEFR e dal Consiglio federale. Già nell'estate del 2020 e nel corso dei successivi dibattiti in Parlamento, come pure nelle basi decisionali, avevano rilevato che l'aiuto sociale avrebbe fornito il sostegno eventualmente necessario⁴⁴. L'Esecutivo ha in questo caso rammentato l'obiettivo legale delle ILR, benché dopo la prima fase della pandemia non avesse più fatto espressamente ricorso a tale argomento per giustificare le altre modifiche.

3.2 **Modifiche delle ILR ampiamente coordinate con altre misure di sostegno**

Il CPA ha esaminato se le modifiche delle ILR sono state coordinate a dovere con altri provvedimenti di sostegno economico adottati dalla Confederazione durante la pandemia, ad esempio i crediti COVID-19, le indennità per perdita di guadagno per gli indipendenti e i provvedimenti per i casi di rigore. Il CPA ha così potuto rilevare che il coordinamento è stato sostanzialmente assicurato e ha coinvolto vari settori. Destinate ai dipendenti, le ILR non sono ad esempio state versate agli indipendenti, ma questi ultimi hanno potuto contare sulle indennità per perdita di guadagno previste durante la pandemia. Quanto ai provvedimenti per i casi di rigore, nell'elaborare la relativa ordinanza il DFF ha cercato di assicurare il coordinamento proponendo di sommare alla cifra d'affari le ILR e le indennità per perdita di guadagno e di tenere conto di entrambe nel valutare la sussistenza di un caso di rigore⁴⁵, ma il Consiglio federale ha poi respinto la proposta⁴⁶. Nelle basi decisionali concernenti le ILR, la presenza di misure con finalità distinte non è più stata menzionata espressamente. Stando a quanto affermato dai diretti interessati, tra la SECO e gli uffici federali sono tuttavia stati svolti gli opportuni colloqui al livello gerarchico appropriato.

La questione del coordinamento si è posta concretamente soprattutto relativamente all'*estensione delle ILR* alle persone la cui posizione è assimilabile a quella di un datore di lavoro nonché ai coniugi e partner registrati occupati nell'azienda. A seguito delle chiusure disposte dalle autorità nella prima fase della pandemia, dal 17 marzo

⁴³ Proposta al CF DEFR «Änderung der Arbeitslosenversicherungsverordnung; Verlängerung der Bezugsdauer für Kurzarbeitsentschädigung», 29.6.2020, n. 2.1.

⁴⁴ Parere del Consiglio federale in merito alla mozione Wermuth 20.3192 Aumentare l'indennità per lavoro ridotto per i lavoratori con un basso reddito, 26.8.2020; dibattito al Consiglio degli Stati sulla legge COVID-19, 16.12.2020 (20.084); doc. int. DEFR, Covid-19: Analyse und weiteres Vorgehen für individuelle soziale Härtefälle, 17.12.2020.

⁴⁵ Proposta al CF DFF, Botschaft zu Änderungen des Covid-19-Gesetzes und des Covid-19-Solidarbürgschaftsgesetzes, 17.11.2020.

⁴⁶ Consiglio federale (2020): Coronavirus: il Consiglio federale adotta l'ordinanza COVID-19 sui casi di rigore, comunicato stampa del 25.11.2020.

2020 a queste persone è stato riconosciuto il diritto alle ILR⁴⁷. Nelle relative basi decisionali l'estensione è stata debitamente motivata (assenza di possibilità di guadagno alternative e solo nei casi in cui l'intera azienda sia in regime di lavoro ridotto)⁴⁸. Alla fine di maggio del 2020, a seguito delle prime riaperture, questa regola è stata revocata unitamente alle misure a favore degli indipendenti⁴⁹. In seguito si sono tuttavia intensificate le pressioni politiche affinché si trovasse una soluzione per tale categoria di persone. La SECO e l'Ufficio federale delle assicurazioni sociali (UFAS) hanno perciò tenuto colloqui sul riconoscimento a queste persone delle ILR o delle indennità per perdita di guadagno. Pur ritenendo opportuna la consultazione tra specialisti, SECO e UFAS hanno però bocciato il riconoscimento delle rispettive indennità agli indipendenti a causa dell'elevato rischio di abusi. Il Consiglio federale ha infine proposto al Parlamento di accordare ai lavoratori indipendenti le indennità per perdita di guadagno; nel relativo messaggio ha motivato il mancato riconoscimento delle ILR sottolineando che queste sono finalizzate a salvaguardare i posti di lavoro e che la categoria in questione si compone in genere di persone che ricoprono funzioni dirigenziali, per le quali il rischio di perdere il posto di lavoro è minimo, ma il rischio di abuso è molto elevato⁵⁰. Alla luce dell'obiettivo legale delle ILR, il CPA ritiene che la soluzione prescelta fosse adeguata⁵¹.

47 Art. 1 e 2 dell'ordinanza COVID-19 assicurazione contro la disoccupazione (RU 2020 877).

48 Proposta al CF DEFR/DFI, 19.3.2020.

49 Proposta al CF DEFR «Transition Covid-Massnahmen der Arbeitslosenversicherung und der öffentlichen Arbeitsvermittlung», 18.5.2020.

50 Consiglio federale (2020): messaggio del 12.8.2020 concernente la legge federale sulle basi legali delle ordinanze del Consiglio federale volte a far fronte all'epidemia di COVID-19 (Legge COVID-19) (FF 2020 5797, n. 2.3.8).

51 Il CDF (2022c: Indennità di perdita di guadagno in relazione con il coronavirus per i lavoratori indipendenti, 29.7.2022) ha constatato che talune persone hanno percepito sia le ILR sia le IPG COVID-19 e ha criticato l'insufficiente coordinamento tra le due indennità. A giudizio del CPA, tale circostanza non è direttamente riconducibile a carenze di coordinamento o alla riscossione indebita di prestazioni, dato che in numerose situazioni gli interessati avevano diritto a entrambe le indennità.

Problematica 1: ILR a favore delle aziende di diritto pubblico

Un caso in cui si è riscontrato un insufficiente coordinamento tra i vari servizi federali riguarda il diritto alle ILR delle aziende di diritto pubblico. Come riportato dai media, nel marzo del 2020 l'Ufficio federale dei trasporti ha invitato le aziende di trasporto a chiedere le ILR⁵². La SECO ha obiettato che, secondo la giurisprudenza⁵³, le aziende pubbliche non hanno in genere diritto alle ILR in quanto ciò presuppone il rischio imminente di una perdita di posti di lavoro e tale condizione non è soddisfatta nel caso delle aziende pubbliche e di quelle che dispongono di garanzie statali a copertura di un eventuale disavanzo⁵⁴. Poiché gli organi d'esecuzione di taluni Cantoni avevano già autorizzato il lavoro ridotto preannunciato da aziende rientranti nella suddetta categoria, dal maggio del 2020 la SECO – basandosi in particolare su analisi svolte dal CDF – ha presentato oltre 800 opposizioni contro le relative decisioni, obbligando così gli organi d'esecuzione cantonali a riesaminare e motivare il diritto alle ILR di ciascuna azienda.

3.3 Modifiche delle operate tempestivamente, ma troppo frequenti e frutto di decisioni affrettate

La presente sezione è dedicata alla tempistica delle modifiche delle ILR. Evidenzia come le modifiche siano di norma state introdotte in tempo utile, ma spesso revocate tardivamente (n. 3.3.1). Molte di esse sono inoltre state decise in tempi brevissimi e talune di queste sono state applicate retroattivamente, il che ha dato luogo a problemi di esecuzione (n. 3.3.2).

3.3.1 Tempestività delle modifiche

Per poter mantenere i posti di lavoro le aziende devono disporre di liquidità. Perché gli aiuti statali siano efficaci, secondo l'OCSE è perciò di vitale importanza che questi poggino su *procedure* efficienti per quanto concerne la richiesta, l'autorizzazione e il versamento dell'aiuto⁵⁵. Durante la crisi pandemica, in un brevissimo lasso di tempo si è ritrovato in regime di lavoro ridotto oltre un milione di lavoratori, spesso appartenenti a settori che non avevano alcuna dimestichezza con tale strumento (cfr. n. 2.1). Nel sondaggio commissionato dal CPA, gli organi d'esecuzione hanno sottolineato come una delle difficoltà principali sia consistita nel gestire un numero così elevato di domande⁵⁶. Per consentire agli organi d'esecuzione di evadere con sufficiente rapidità le domande delle aziende, la SECO ha modificato le direttive pertinenti. All'inizio del marzo del 2020 ha ad esempio semplificato la procedura di

⁵² Dem ÖV entgegen Hunderte Millionen – jetzt soll der Staat helfen. In: Sonntags-Zeitung, 21.6.2020.

⁵³ Cfr. DTF 121 V 362.

⁵⁴ Per una sintesi del quadro giuridico, cfr. Mischa Morgenbesser, Kurzpapier «Kurzarbeit und Staatsbetriebe», 8.5.2020, Badertscher Rechtsanwälte, <https://www.b-legal.ch/kurzarbeit-und-staatspapiere/> (26.10.2022).

⁵⁵ OCSE (2021), pag. 107.

⁵⁶ Ecoplan (2022), fig. A-1.

presentazione delle domande⁵⁷ e nell'aprile dello stesso anno ha poi introdotto, con effetto retroattivo al mese di marzo, la procedura di conteggio sommaria⁵⁸. Nelle relative proposte al Consiglio federale, il DEFR ha specificato che con le modifiche in questione ci si proponeva di far fronte alla situazione straordinaria erogando gli aiuti con la massima sollecitudine e senza inutili trafile burocratiche⁵⁹. Sempre su proposta del DEFR, nel marzo del 2020 il Consiglio federale ha soppresso il termine di preannuncio e ha accordato alle aziende la facoltà di chiedere entro la fine di marzo il versamento retroattivo delle ILR, nello specifico a partire dal 17 marzo 2020. Questa decisione è stata motivata sottolineando l'imprevedibilità delle restrizioni imposte alle attività delle aziende⁶⁰. I rappresentanti della SECO, del CDF, degli organi d'esecuzione e delle parti sociali sentiti dal CPA sono stati concordi nell'affermare che nella fase iniziale le semplificazioni procedurali sono state introdotte tempestivamente e hanno effettivamente permesso di accelerare il disbrigo delle pratiche e il versamento delle indennità. Una conferma in tal senso è giunta anche dal sondaggio condotto tra gli organi d'esecuzione: tra i due terzi e i quattro quinti circa di questi hanno affermato che le modifiche procedurali che li hanno riguardati hanno semplificato il lavoro e contribuito a fare in modo che le domande di ILR potessero essere evase con la dovuta celerità⁶¹. Considerati i risultati ottenuti, il CPA ritiene dunque che le modifiche procedurali siano state operate tempestivamente.

Alla luce della situazione venutasi a creare nella prima ondata della crisi pandemica, la SECO ha approntato inoltre per tempo le disposizioni necessarie in vista dell'estensione delle ILR ad altre *categorie*, come le persone con un contratto di durata determinata, i lavoratori temporanei e gli apprendisti. Il 20 marzo 2020 il Consiglio federale ha così adottato la relativa ordinanza, entrata in vigore con effetto retroattivo al 17 marzo 2020⁶². L'8 aprile 2020 ha inoltre esteso l'effetto retroattivo al 1° marzo 2020, decidendo di includere anche i lavoratori su chiamata impiegati a tempo indeterminato il cui grado di occupazione subisce forti oscillazioni⁶³.

Il DEFR ha sollevato tempestivamente, per la precisione già nel marzo del 2020, anche il problema della *durata massima di riscossione* delle ILR⁶⁴, tant'è che il 1°

⁵⁷ SECO (2020): Semplificazione dei preannunci di lavoro ridotto in relazione al coronavirus, direttiva 2020/02, 11.3.2020.

⁵⁸ SECO (2020): aggiornamento «Disposizioni speciali in caso di limitazione dell'attività degli organi d'esecuzione a causa della pandemia», direttiva 2020/04, 3.4.2020.

⁵⁹ Proposta al CF DEFR «Wirtschaftliche Abfederung der behördlichen Massnahmen zur Bekämpfung des Coronavirus (Covid-19): Arbeitslosenversicherung – Anpassungen im Bereich Kurzarbeitsentschädigung», 7.4.2020, n. 3.5.

⁶⁰ Proposta al CF DEFR «Wirtschaftliche Abfederung der behördlichen Massnahmen zur Bekämpfung des Coronavirus (Covid-19): Arbeitslosenversicherung, Kurzarbeitsentschädigung und Stellenmeldepflicht», 24.3.2020.

⁶¹ Ecoplan (2022), fig. 3-2 e A-3. Per i SC sono state determinanti in tal senso la procedura semplificata di preannuncio, la soppressione del termine di preannuncio e il prolungamento della durata delle autorizzazioni, mentre a giudizio delle CD il merito principale va alla procedura di conteggio sommaria. Cfr. anche SECO TCRD (2020): Bericht über die System-Prüfungen zur Gewährung von Kurzarbeitsentschädigung (KAE) während des Notrechts von März bis August 2020, cap. 3.2.

⁶² Art. 4 dell'ordinanza COVID-19 assicurazione contro la disoccupazione (RU 2020 877).

⁶³ Proposta al CF DEFR, 7.4.2020.

⁶⁴ Doc. int. DEFR/DFP, 12.3.2020.

luglio 2020 il Consiglio federale ha deciso di portarla dal 12 a 18 mesi⁶⁵. Solo un anno dopo, il 10 maggio 2021, il DEFR ha segnalato in un documento interlocutorio che il diritto alle ILR delle aziende che ne beneficiavano dall'inizio della pandemia sarebbe scaduto alla fine di agosto del 2021. Un eventuale nuovo prolungamento della durata massima avrebbe perciò dovuto essere comunicato ben prima dello scadere di tale termine, così da impedire che le aziende licenziassero i loro dipendenti con l'abituale preavviso di tre mesi⁶⁶. Dal canto loro, le Commissioni della sicurezza sociale e della sanità delle Camere federali (CSSS) avevano già fatto presente al Consiglio federale che avrebbe presto dovuto prendere una decisione al riguardo, così da offrire alle aziende una minima sicurezza quanto alla pianificazione⁶⁷. Il Consiglio federale ha infine deciso di portare a 24 mesi la durata massima di riscossione soltanto il 23 giugno 2021⁶⁸, giusto prima dello scadere del termine, ma in alcuni casi troppo tardi per impedire licenziamenti. In questo caso la modifica non è dunque stata del tutto tempestiva.

Anche la revoca di alcune modifiche è stata poco tempestiva, in particolare di quelle apportate alla *procedura sommaria*. Interpellati al riguardo, collaboratori di vari settori della SECO hanno dichiarato al CPA che tali modifiche hanno reso progressivamente più complicato il versamento delle ILR. Le disposizioni sui lavoratori con reddito modesto adottate dal Parlamento nell'autunno del 2020, ad esempio, prevedevano la presentazione di un conteggio per ciascun impiegato, ma la procedura sommaria aveva soppresso tale condizione e richiedeva unicamente un conteggio globale per l'insieme dei dipendenti. Il Consiglio federale si era del resto espresso negativamente al riguardo, sottolineando che «la norma prevista per persone con redditi modesti comporta un onere aggiuntivo considerevole sia per le aziende sia per gli organi esecutivi e va contro l'intenzione iniziale di seguire una procedura semplificata»⁶⁹. Nel corso dei colloqui con il CPA, vari collaboratori della SECO hanno affermato che, a seguito delle numerose modifiche apportate a partire dall'estate del 2020, la procedura sommaria si era tramutata in un intricato groviglio di norme. A loro giudizio, al più tardi dopo l'introduzione delle norme sui lavoratori

⁶⁵ Decisione del Consiglio federale su proposta del DEFR, «Änderung der Arbeitslosenversicherungsverordnung; Verlängerung der Bezugsdauer für Kurzarbeitsentschädigung», 1.7.2020.

⁶⁶ Doc. int. DEFR, 10.5.2021.

⁶⁷ Commissione della sicurezza sociale e della sanità del Consiglio degli Stati (2021): Controprogetto indiretto all'iniziativa sulla pubblicità per i prodotti del tabacco, comunicato stampa del 15.4.2021; CSSS-N: Empfehlungen der Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Nationalrates: Test- und Impfstrategie, Massnahmen zur Entschädigung der Kurzarbeit und des Erwerbsausfalls, lettera al Consiglio federale del 30.4.2021.

⁶⁸ RU 2021 382

⁶⁹ Consiglio federale (2021): messaggio del 17.2.2021 concernente una modifica della legge COVID-19 riguardante i casi di rigore, l'assicurazione contro la disoccupazione, la custodia di bambini complementare alla famiglia e gli operatori culturali, un decreto federale concernente il finanziamento dei provvedimenti per i casi di rigore secondo la legge COVID-19 nonché una modifica della legge sull'assicurazione contro la disoccupazione, n. 1.6.2 (FF 2021 285). Cfr. anche il precedente dibattito al Consiglio degli Stati in merito alla legge COVID-19, 16.12.2020 (20.084).

con reddito modesto sarebbe stato più semplice, anche per le aziende stesse, tornare al conteggio secondo la procedura ordinaria (cfr. anche n. 3.3.2)⁷⁰.

Soltanto nell'estate del 2021 il DEFR ha presentato al Consiglio federale gli scenari che stabilivano quali restrizioni delle autorità avrebbero reso necessario il mantenimento delle modifiche delle ILR, evidenziando i rischi che ciò avrebbe comportato (cfr. anche n. 3.4)⁷¹. Per lungo tempo non ci si è dunque premurati di pianificare la revoca delle modifiche.

3.3.2 Frequenza delle modifiche

Le norme sulle ILR sono state modificate assai di frequente e con grande rapidità, quantomeno nella fase iniziale della crisi pandemica. Il Consiglio federale ha disposto la prima modifica il 13 marzo 2020, riducendo a un giorno il termine di attesa del lavoro ridotto previsto dalla OADI e ponendo così a carico delle imprese unicamente la perdita di lavoro delle prime 24 ore. Il 20 marzo 2020 ha quindi varato un pacchetto di modifiche adottando l'ordinanza COVID-19 assicurazione contro la disoccupazione. Fino al giugno del 2022, l'ultimo mese preso in considerazione ai fini della valutazione, l'ordinanza è stata modificata 13 volte, 8 delle quali nel primo anno successivo alla sua entrata in vigore.

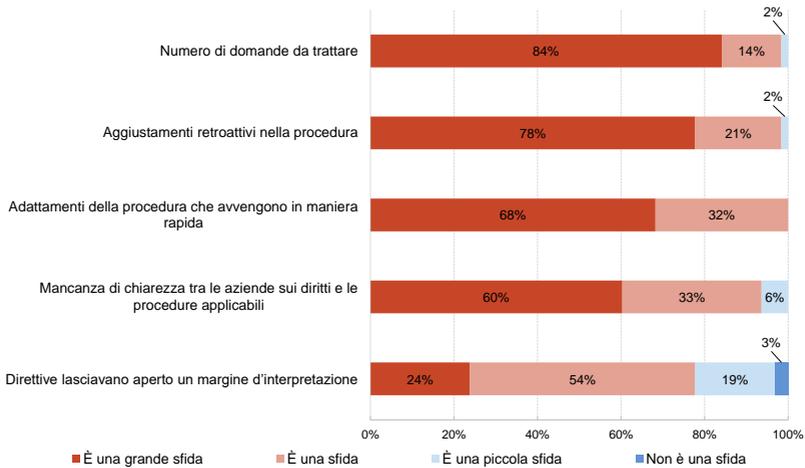
Le modifiche sono inoltre state apportate in tempi assai brevi: spesso sono entrate in vigore il giorno della loro adozione e con effetto retroattivo. L'ordinanza del 20 marzo 2020, per esempio, è entrata retroattivamente in vigore il 17 marzo 2020, giorno in cui il Consiglio federale ha proclamato la «situazione straordinaria» ai sensi della legge sulle epidemie e ha disposto la chiusura di negozi, ristoranti, bar e strutture ricreative e per il tempo libero. Il 9 aprile 2020 il Consiglio federale ha poi esteso la retroattività al 1° marzo 2020, ossia al giorno successivo alla proclamazione della «situazione particolare», quando sono stati vietati i grandi eventi, dunque prima che fosse limitato l'accesso del pubblico a manifestazioni, ristoranti, bar e discoteche e fosse disposta la chiusura delle scuole (13 marzo 2020).

⁷⁰ Come risulta dalle osservazioni presentate il 18.11.2022 (riguardo alla proposta al CF DEFR «Änderung der Covid-19-Verordnung Arbeitslosenversicherung: Verlängerung des summarischen Abrechnungsverfahrens», 29.9.2021, n. 2), anche per la SECO risulta di difficile comprensione il fatto che alla fine del 2021 il DEFR abbia affermato che con la procedura sommaria le norme sui lavoratori con reddito modesto potevano essere applicate molto più facilmente e quindi con maggiore efficacia.

⁷¹ Doc. int. DEFR, 10.5.2021; proposta al CF DEFR «Änderung der Covid-19-Verordnung Arbeitslosenversicherung: Erhöhung der Höchstdauer für den Bezug von Kurzarbeitsentschädigung und Verlängerung der Geltungsdauer weiterer Massnahmen», 21.6.2021.

Figura 3

Difficoltà incontrate dagli organi d'esecuzione durante la pandemia



Fonte: Ecoplan (2022), fig. 3-1; N=63

Nel corso dei colloqui svolti ai fini della valutazione, gli esponenti della SECO e quelli degli organi d'esecuzione cantonali hanno sottolineato più volte come il gran numero di modifiche, la rapidità della loro entrata in vigore e la loro retroattività abbiano aggravato il proprio compito. Anche quasi tutti i soggetti interpellati attraverso il sondaggio commissionato dal CPA – vale a dire i SC e le CD – hanno affermato di essere stati messi in difficoltà dalla velocità con cui sono state introdotte le modifiche e dalla retroattività di alcune di esse (cfr. fig. 3). Tutti gli interpellati, aziende comprese, hanno poi dichiarato che non era facile tenere traccia delle norme in vigore.

A giudizio del CPA, le numerose modifiche e la loro retroattività sono riconducibili al fatto che la Confederazione ha cercato di adeguare le ILR alle restrizioni disposte di volta in volta dalle autorità, così da venire incontro alle esigenze dei datori di lavoro e dei loro dipendenti. È tuttavia venuta a mancare la capacità di anticipare gli eventi. Il Consiglio federale ha inoltre predefinito la durata di validità delle modifiche senza tenere conto della durata delle restrizioni. Benché alcune di esse fossero state nel frattempo revocate, spesso allo scadere delle modifiche si era alle prese con una nuova ondata di contagi. Le norme sulle ILR sono perciò parse essere poco coordinate con le misure di carattere sanitario, il che ha indotto la Confederazione a prorogare le modifiche in tempi assai brevi o con effetto retroattivo.

Per quanto riguarda le nuove *categorie di beneficiari*, a partire dal 31 maggio 2020 è stato soppresso il diritto alle ILR delle persone la cui posizione è assimilabile a quella di un datore di lavoro e quello dei coniugi o partner registrati occupati nell'azienda, e a partire dal 31 agosto 2020 è stata la volta dei lavoratori temporanei. Fondandosi sulla norma di delega di cui all'articolo 17 della legge COVID-19, il Consiglio

federale ha per contro prolungato senza soluzione di continuità, sino al 30 settembre 2021, il diritto alle ILR delle altre categorie apportando le modifiche del caso nell'ordinanza COVID-19 assicurazione contro la disoccupazione. Dopo un'interruzione di poco meno di tre mesi, lo ha quindi reintrodotta dal 20 dicembre 2021 al 31 marzo 2022, quando la Svizzera è stata investita da una nuova ondata di contagi (cfr. sintesi di cui all'allegato 3). Le suddette modifiche delle categorie di beneficiari hanno notevolmente complicato il lavoro degli organi d'esecuzione, ad esempio perché hanno dovuto ricontrollare il diritto delle categorie in questione alle ILR già versate⁷².

Come accennato al numero 3.1, il Consiglio federale ha in definitiva applicato senza soluzione di continuità la *procedura di conteggio sommaria* sino al 31 marzo 2022, motivando le varie decisioni di prolungamento con il fatto che la procedura in questione facilitava l'esecuzione (cfr. tabella 2). Inizialmente la SECO e il DEFR erano partiti dal presupposto che nell'autunno del 2020, allo scadere dell'ordinanza COVID-19 assicurazione contro la disoccupazione, sarebbe stata reintrodotta la procedura ordinaria⁷³. Vari collaboratori della SECO hanno dichiarato, e la Segreteria di Stato stessa lo ha ribadito nelle osservazioni concernenti il progetto di rapporto del CPA⁷⁴, che la SECO si è adoperata perché fosse abbandonata la procedura di conteggio sommaria. Nei documenti del DEFR destinati al Consiglio federale non vi è tuttavia traccia di sollecitazioni in tal senso da parte della SECO. Alla fine del 2020 i Cantoni hanno appoggiato la proroga della procedura sommaria⁷⁵. Sul versante parlamentare, la Delegazione delle finanze (DelFin) si è presto detta contraria a causa dei rischi che a suo giudizio tale proroga comportava (cfr. n. 3.4.1), mentre nel 2021, in fasi della pandemia con contagi elevati o in aumento, le Commissioni della sicurezza sociale e della sanità la hanno caldeggiata o hanno comunque raccomandato di vagliarne l'opportunità⁷⁶.

⁷² Ecoplan (2022), Abb. 3-2.

⁷³ Proposta al CF DEFR, 18.5.2020.

⁷⁴ Osservazioni della SECO del 18.11.2022 in merito al progetto di rapporto del CPA, pti. 19 e 27.

⁷⁵ Conferenza dei Governi cantonali: Covid-19-Pandemie: Das Krisenmanagement in der ersten Welle aus Sicht der Kantone, Rapporto intermedio del 18.12.2020, n. 4.2.2, pag. 20.

⁷⁶ CSSS-N: Massnahmen zur Bekämpfung der Covid-19-Epidemie: Empfehlungen der Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Nationalrates, lettera al Consiglio federale del 19.2.2021; CSSS-S: Covid-19-Verordnung Arbeitslosenversicherung: Empfehlung der Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Ständerates, lettera al Consiglio federale del 1.9.2021.

Tabella 2

Introduzione e proroghe della procedura di conteggio sommaria

Decisione del CF	Entrata in vigore	Effetto sino al
03.04.2020 ¹	01.03.2020	31.08.2020
08.04.2020	09.04.2020	31.08.2020
12.08.2020	01.09.2020	31.12.2020
15.12.2020	01.01.2021	31.03.2021
19.03.2021	01.04.2021	30.06.2021
23.06.2021	01.07.2021	30.09.2021
01.10.2021	01.10.2021	31.12.2021
26.01.2022	01.01.2022	31.03.2022

Fonte: Versioni dell'ordinanza COVID-19 assicurazione contro la disoccupazione

¹ La procedura è stata introdotta da una direttiva della SECO rivolta agli organi d'esecuzione (direttiva 2020/04, cfr. n. 3.3.1).

Anche a seguito delle modifiche delle *categorie di beneficiari* si è reso necessario adeguare, talvolta con cadenza settimanale, i relativi moduli, direttive e informazioni. Come affermato più volte nel corso dei colloqui, a causa delle scadenze estremamente ravvicinate è stato pressoché impossibile trovare il tempo per determinare e valutare con la dovuta cura l'impatto delle modifiche. L'Amministrazione federale e gli organi d'esecuzione si sono visti costretti di continuo a preparare e a prendere le decisioni nel giro di ore o tutt'al più giorni, quando questi compiti richiedono di norma settimane o mesi. Le modifiche retroattive hanno raddoppiato la mole di lavoro delle aziende e degli organi d'esecuzione, dato che nella maggior parte dei casi le prime hanno dovuto presentare un nuovo preannuncio o conteggio (o entrambi) e i secondi hanno dovuto esaminarli.

Le modifiche delle ILR hanno creato problemi anche dal punto di vista giuridico. Le aziende che avevano preannunciato il lavoro ridotto prima della fine di marzo del 2020, ad esempio, si sono viste riconoscere la relativa autorizzazione con effetto retroattivo al 17 marzo 2020, giorno in cui sono state disposte le chiusure generalizzate⁷⁷. Tale modifica ha dato luogo a incertezze giuridiche: una società calcistica, ad esempio, ha chiesto le ILR già a partire dal 13 marzo 2020, dato che si era trovata di fatto nell'impossibilità di svolgere l'attività a causa delle restrizioni applicate a decorrere da tale data. Il Tribunale federale ha però respinto la richiesta argomentando che, per garantire che i datori di lavoro ricevessero gli aiuti rapidamente e senza complicazioni burocratiche, fosse più idoneo stabilire una data di riferimento piuttosto che esaminare ogni singolo caso. Tale regola ha posto problemi anche alle aziende che avevano preannunciato il lavoro ridotto il 31 marzo o soltanto all'inizio di aprile del 2020 e non avevano perciò potuto beneficiare

⁷⁷ SECO (2020): aggiornamento «Disposizioni speciali a causa della pandemia», direttiva 2020/06, 9.4.2020.

dell'effetto retroattivo. Talune di queste aziende hanno quindi adito il giudice, anche perché la regola in questione era prevista unicamente in una direttiva della SECO ed era quindi sprovvista di una base legale. Nel marzo del 2021 il Parlamento ha poi iscritto la retroattività del preannuncio nella legge COVID-19⁷⁸. Come raccomandato dalla Commissione dell'economia e dei tributi⁷⁹ e previsto dal Consiglio federale nel relativo messaggio, la legge ha permesso alle aziende di presentare un preannuncio retroattivo entro la fine di aprile del 2021, così da poter ricevere le ILR a partire dal dicembre del 2020, quando sono state disposte le chiusure. A detta del Consiglio federale, tale facoltà è stata accordata soltanto su richiesta, così da limitare la mole di lavoro supplementare che ne sarebbe derivata⁸⁰. All'atto pratico, la disposizione ha nondimeno prodotto un considerevole onere aggiuntivo, in quanto si è dovuto riesaminare numerose autorizzazioni.

Problematica 2: Pagamento arretrato delle indennità per vacanze e giorni festivi

Nel novembre del 2021 il Tribunale federale ha rilevato 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, poiché l'indennità per vacanze e giorni festivi era stata riconosciuta soltanto ai primi⁸¹. A partire dal gennaio del 2022 la SECO ha perciò adeguato di conseguenza i conteggi. Ci si è però chiesti come andasse regolato il caso delle aziende che nel 2020 e 2021 avevano percepito ILR per gli impiegati con salario mensile conformemente alla procedura sommaria. Il Consiglio federale ha infine deciso che tali aziende avrebbero potuto chiedere gli arretrati. Benché controverso⁸², il relativo credito aggiuntivo di 2 miliardi di franchi è stato poi approvato dal Parlamento.

Le analisi svolte nell'ambito della valutazione hanno evidenziato che, già nell'aprile del 2020, il DEFR aveva fatto presente al Consiglio federale che dalla procedura di conteggio sommaria sarebbero potute risultare cifre differenti rispetto a quelle della procedura ordinaria⁸³. Secondo vari collaboratori della SECO sentiti dal CPA, si era del resto partiti dal presupposto che la procedura sommaria sarebbe stata applicata soltanto per alcuni mesi. L'iscrizione di tale procedura nella legge COVID-19 aveva perciò destato la sorpresa di molti collaboratori della SECO. Prima di pubblicare il messaggio non v'era peraltro stato il tempo di approfondire le conseguenze di tale decisione. Come lamentato da un rapporto della Revisione interna (DBIR) della SECO, tale problematica non è stata approfondita neppure in seguito né è stata oggetto di una perizia giuridica indipendente⁸⁴.

⁷⁸ Art. 17b cpv. 2 della legge COVID-19 (RS **818.102**).

⁷⁹ Commissione dell'economia e dei tributi del Consiglio nazionale: PA 22+; si torna alla casella di partenza, comunicato stampa del 2.2.2021.

⁸⁰ Consiglio federale (2021): messaggio concernente una modifica della legge COVID-19 riguardante i casi di rigore, l'assicurazione contro la disoccupazione, la custodia di bambini complementare alla famiglia e gli operatori culturali, un decreto federale concernente il finanziamento dei provvedimenti per i casi di rigore secondo la legge COVID-19 nonché una modifica della legge sull'assicurazione contro la disoccupazione, 17.2.2022, n. 5.1, FF **2021** 285.

⁸¹ Sentenza 8C 272/2021; in merito si veda p. es. l'articolo Tausende Luzerner Firmen dürfen mit Nachzahlungen rechnen. In: Zentralplus, 10.12.2021.

⁸² Commissione delle finanze del Consiglio degli Stati (2022): La Commissione delle finanze approva il consuntivo 2021 e riduce di oltre 2 miliardi il disegno del Consiglio federale relativo alla prima aggiunta b al preventivo 2022, comunicato stampa del 23.5.2022.

⁸³ Proposta al CF DEFR, 7.4.2020.

⁸⁴ SECO DBIR (2022): Kurzbericht über den Prozess zur Entstehung des summarischen Verfahrens der Kurzarbeitsentschädigung (KAE), 1.3.2022.

3.4 Rischi non evidenziati a dovere

Il CPA ha esaminato le basi decisionali concernenti le modifiche delle ILR verificando se i rischi fossero stati debitamente sottolineati. A questo proposito ha rilevato che sia i rischi di indebita riscossione delle ILR (n. 3.4.1) sia i rischi economici derivanti dalle modifiche (n. 3.4.2) sono stati menzionati soltanto sporadicamente. Considerata la situazione straordinaria del marzo del 2020, a giudizio del CPA è comprensibile che all'inizio della crisi pandemica tali documenti si siano spesso concentrati sull'essenziale. Resta tuttavia il fatto che i rischi non sono stati dibattuti a sufficienza, benché con il protrarsi della pandemia alcuni di essi si fossero accentuati.

3.4.1 Rischi di indebita riscossione delle ILR

Secondo il CPA le basi decisionali non hanno illustrato in modo esauriente i rischi di indebita riscossione delle ILR, in particolare quelli derivanti dalle modifiche della *procedura*. Rispetto a quanto previsto dalla procedura ordinaria, nella procedura di conteggio sommaria le aziende erano infatti tenute a fornire informazioni meno dettagliate sulla perdita di lavoro. Prima di erogare le indennità, gli organi d'esecuzione hanno quindi potuto verificare la plausibilità di un numero minore di aspetti, il che ha accresciuto il rischio di una riscossione indebita e più in particolare quello di abusi. Nelle basi decisionali del 7 aprile 2020, in cui si menziona per la prima volta la semplificazione della procedura, si affronta la questione contrapponendo la celerità dei versamenti all'esattezza dei conteggi⁸⁵. Nelle successive decisioni di proroga della procedura sommaria, tuttavia, i pregi e gli inconvenienti di tale procedura non sono più stati esaminati, benché il vantaggio della velocità dei versamenti, evidente nelle fasi iniziali della pandemia, avesse perso d'importanza a seguito del calo delle domande. Nell'agosto del 2020 il DEFR ha proposto di prorogare la procedura sino alla fine dell'anno affermando che occorre concedere ai Cantoni il tempo necessario per approntare le soluzioni (tecniche) necessarie al ripristino della procedura ordinaria⁸⁶. La DelFin⁸⁷ e il CDF hanno tuttavia criticato tale prolungamento e quelli successivi sottolineando i rischi di una riscossione indebita delle prestazioni. Soltanto in due delle sei proposte al Consiglio federale concernenti le proroghe si è tuttavia entrati nel merito di tali critiche⁸⁸, ritenute del resto poco pertinenti dalla SECO, secondo cui i dati omessi nella procedura sommaria non erano disponibili in forma digitale neppure nella procedura ordinaria e non quindi

⁸⁵ Proposta al CF DEFR, 7.4.2020.

⁸⁶ Proposta al CF DEFR «Änderung der Covid-19-Verordnung Arbeitslosenversicherung», 5.8.2020.

⁸⁷ Cfr. rapporto della Delegazione delle finanze delle Commissioni delle finanze del Consiglio nazionale e del Consiglio degli Stati concernente l'alta vigilanza sulle finanze della Confederazione nel 2020, 17.3.2021 (FF 2021 1690), n. 5.7.3, come pure l'analogo rapporto relativo al 2021, 10.3.2022 (FF 2022 1625), n. 5.5.3.

⁸⁸ Proposta al CF DEFR «Änderung der Covid-19-Verordnung Arbeitslosenversicherung (Verlängerung des summarischen Verfahrens im Zusammenhang mit Kurzarbeit)», 14.12.2020, Ziff. 2.1; Doc. int. DEFR «Covid-19: Massnahmen im Bereich der Arbeitslosenversicherung», 16.12.2021.

essere oggetto di una verifica automatizzata. A fronte dell'enorme numero di domande, una verifica manuale era comunque pressoché impossibile⁸⁹. Il Consiglio federale ha nondimeno sottolineato che la richiesta di un maggior numero di informazioni permette di limitare gli abusi, dato che scoraggia le imprese dal fornire informazioni false⁹⁰. A causa dei dati mancanti, i controlli a posteriori si sono inoltre rivelati più onerosi (cfr. n. 5.2).

Le basi decisionali hanno ignorato del tutto anche i rischi derivanti da altre modifiche apportate alla procedura ordinaria o vi hanno accennato soltanto quando il DEFR ne ha chiesto la revoca. Non è stato menzionato ad esempio il rischio insito nell'accordare le ILR alle aziende prima che queste avessero dimostrato l'avvenuto versamento del salario e dei contributi sociali⁹¹. Non è stato segnalato neppure il rischio di riscossione indebita delle ILR insito nel versamento anticipato delle ILR prima della fine del mese e in assenza di un conteggio⁹². Tale rischio è inoltre stato accentuato dalla difficoltà di verificare la plausibilità dei conteggi forniti dalle aziende, dato che il Consiglio federale aveva portato da tre a sei mesi la durata dell'autorizzazione del lavoro ridotto e in tale intervallo di tempo la situazione e le norme applicabili alle ILR sono cambiate considerevolmente. Quanto al rischio di abusi legato al fatto che la procedura sommaria non esigeva il consenso scritto dei dipendenti al lavoro ridotto, e quindi alla riduzione dello stipendio, il DEFR ne ha fatto menzione soltanto quando ha chiesto di reintrodurre tali condizioni a decorrere dal 1° luglio 2021⁹³. In conclusione, i rischi associati alla proroga della procedura sommaria non sono dunque stati sottolineati a dovere.

Costituisce un'eccezione l'estensione delle ILR alle persone la cui posizione è assimilabile a quella di un datore di lavoro nonché ai coniugi e partner registrati occupati nell'azienda. In questo caso il rischio di abusi è stato evidenziato sin dall'inizio, dato che erano in sostanza i diretti interessati a decidere in merito al diritto alle ILR⁹⁴. Dopo la prima fase di chiusura, tale categoria è stata quindi presto (dal 31 maggio 2020) esclusa dalla cerchia dei beneficiari, e anche l'esclusione dei lavoratori temporanei (dal 31 agosto 2020) è stata motivata con il rischio di abusi. Per le altre categorie non si è invece fatto alcun cenno a possibili abusi.

3.4.2 Rischi economici

Il principale rischio economico legato alle ILR è costituito dall'eventualità che vengano salvati posti di lavoro o intere aziende che non hanno futuro⁹⁵, con la conseguenza che per le aziende con maggiori prospettive può risultare più arduo

⁸⁹ Konsultationsantwort des SECO vom 18.11.2022 zum Entwurf des Berichtes der PVK, Pkt. 26.

⁹⁰ Parere del Consiglio federale del 25.11.2020 in merito alla mozione Bauer 20.4169.

⁹¹ Art. 7 dell'ordinanza COVID-19 assicurazione contro la disoccupazione (RU 2020 877).

⁹² Art. 6 dell'ordinanza COVID-19 assicurazione contro la disoccupazione (RU 2020 877).

⁹³ Doc. int. DEFR, 10.5.2021.

⁹⁴ Proposta al CF DEFR/DFI, 19.3.2020.

⁹⁵ Kopp, Daniel / Siegenthaler, Michael (2017): Does Short-Time Work Prevent Unemployment? In: Arbeitsmarktpolitik, 49 (12).

reperire il personale di cui necessitano. Le ILR possono quindi ostacolare il cambiamento strutturale essenziale alla crescita economica⁹⁶. Vi è inoltre il rischio che le aziende percepiscano ILR per lavoratori il cui posto di lavoro non è affatto in pericolo, quelli cioè che non sono a rischio di licenziamento nonostante il calo degli ordinativi (il cosiddetto effetto opportunistico)⁹⁷.

Di contro, ponendo fine prematuramente al lavoro ridotto si rischia di provocare un'ondata di licenziamenti nel caso in cui le aziende non si siano del tutto riprese finanziariamente. La perdita di conoscenze ed esperienze che ne deriva può indebolire le aziende sul lungo periodo.

Nel disciplinare le ILR occorre tenere conto di tutti questi rischi, focalizzando l'attenzione, come indicato dall'OCSE, su due aspetti essenziali: da un lato occorre limitare nel tempo il sostegno finanziario e definire quindi la durata delle ILR, dall'altro è importante che le ILR vengano versate con criterio, stabilendo dunque con accortezza non solo le categorie di beneficiari, ma anche le condizioni di versamento delle ILR e il loro ammontare⁹⁸.

Nelle basi decisionali i rischi economici insiti nelle varie modifiche vengono menzionati soltanto saltuariamente. Il Consiglio federale ha portato la *durata del versamento delle ILR* da 12 a 18 mesi nel giugno del 2020 e lo ha innalzato a 24 mesi un anno dopo. Il primo prolungamento è stato giustificato asserendo che era importante affinché le aziende potessero riaversi dalle misure disposte dal Consiglio federale e dalle ripercussioni della pandemia⁹⁹. Entrambi i prolungamenti sono inoltre stati motivati facendo riferimento alle prognosi congiunturali negative e alla necessità delle imprese di poter pianificare con certezza l'attività. Quanto al prolungamento del 2021, si è affermato che fosse opportuno in particolare per il settore alberghiero e della ristorazione e il commercio, che beneficiavano di ILR dall'inizio della crisi pandemica¹⁰⁰. Il rischio di mantenere artificialmente in vita tali attività, destinato ad accentuarsi con il protrarsi del versamento delle ILR, non è tuttavia stato menzionato in nessuna delle due decisioni di prolungamento.

Per talune *categorie di beneficiari* che possono essere interessate da effetti opportunistici, come ad esempio i lavoratori su chiamata impiegati a tempo indeterminato e i lavoratori con un contratto di durata determinata, dopo la fase iniziale della pandemia il Consiglio federale ha subordinato il versamento delle ILR alla condizione che le attività dell'azienda fossero state limitate da provvedimenti delle autorità (cfr. allegato 3). In tal modo sono stati ridotti al minimo i rischi economici.

Sin dall'inizio della crisi pandemica il Consiglio federale ha semplificato la *procedura* di richiesta delle ILR: quantomeno nelle fasi iniziali della crisi i servizi cantonali hanno esaminato soltanto sommariamente le domande, dato che disponevano di

⁹⁶ OCSE (2021), pag. 122.

⁹⁷ Kopp / Siegenthaler (2017).

⁹⁸ OCSE (2021), pag. 122.

⁹⁹ Proposta al CF DEFR «Änderung der Arbeitslosenversicherungsverordnung; Verlängerung der Bezugsdauer für Kurzarbeitsentschädigung», 29.6.2020.

¹⁰⁰ Proposta al CF DEFR, 21.6.2021, n. 4.3.

minori informazioni, e hanno potuto rilasciare autorizzazioni al lavoro ridotto della durata di sei mesi, in luogo dei tre mesi abituali¹⁰¹. Il DEFR ha motivato tale prolungamento con la necessità di alleviare il carico di lavoro delle aziende e degli organi d'esecuzione¹⁰². La durata dell'autorizzazione è stata tuttavia prolungata a prescindere dalle restrizioni in vigore. Il DEFR non ha però accennato al rischio economico rappresentato dal fatto che le aziende possano percepire le ILR più a lungo del necessario se le restrizioni disposte dalle autorità sono state nel frattempo revocate. Prima di versare le ILR, gli organi d'esecuzione hanno quindi dovuto riesaminare l'adempimento delle condizioni e, se queste non erano soddisfatte, porre rimedio alla situazione sobbarcandosi il notevole onere amministrativo che ciò comporta. È possibile che per tale ragione il diritto alle ILR sia stato verificato più superficialmente e con minore frequenza, il che ha accentuato i rischi economici, senza che nelle basi decisionali ci sia premurati di informare il Consiglio federale a questo riguardo.

Per quanto attiene all'*ammontare delle ILR*, è importante, sotto il profilo dei rischi economici, che le aziende e i lavoratori siano incentivati a percepire le ILR per un tempo quanto possibile breve. Per questo motivo i redditi da occupazioni provvisorie comportano di norma una corrispondente riduzione delle ILR: si impedisce in tal modo che un lavoratore possa guadagnare più di prima grazie alle ILR. A causa dell'introduzione della procedura sommaria, tuttavia, agli organi d'esecuzione non sono più pervenute le informazioni di cui necessitano per operare le deduzioni in questione (cfr. n. 3.1). Nelle basi decisionali non si è tuttavia accennato a tale rischio, vale a dire al fatto che le ILR possano ostacolare la mobilità lavorativa¹⁰³.

Il DEFR ha descritto in modo più circostanziato i rischi economici legati ai periodi di attesa soltanto quando si è trattato di tornare alla situazione antecedente la crisi pandemica, quando tale periodo era pari a un giorno. L'articolo 32 capoverso 2 LADI prevede un periodo d'attesa di tre giorni al massimo per ogni mese durante il quale le ILR sono a carico dell'azienda. Il periodo d'attesa è stato però soppresso con effetto retroattivo dal 1° marzo 2020¹⁰⁴. Nel giugno del 2020 il DEFR ha proposto al Consiglio federale di reintrodurre un periodo di attesa di un giorno a decorrere del 30 agosto 2020, in concomitanza con il decadere dell'ordinanza COVID-19 assicurazione contro la disoccupazione, così da incentivare le aziende a riprendere l'attività¹⁰⁵. In seguito, tuttavia, quando il periodo di attesa è stato soppresso più volte, alcune delle quali retroattivamente (cfr. n. 3.3.2), il DEFR non ha più fatto capo a questo argomento. Contro il parere della CSSS del Consiglio degli Stati¹⁰⁶, il periodo di attesa è stato infine reintrodotta a partire dal 1° luglio 2021. Nelle basi decisionali,

¹⁰¹ Art. 8c dell'ordinanza COVID-19 assicurazione contro la disoccupazione (RU 2020 1075).

¹⁰² Proposta al CF DEFR, 24.3.2020.

¹⁰³ Proposta al CF DEFR, 7.4.2020.

¹⁰⁴ Doc. int. DEFR/DFP, 12.3.2020; art. 3 dell'ordinanza COVID-19 assicurazione contro la disoccupazione (RU 2020 877).

¹⁰⁵ Proposta al CF DEFR, 29.6.2020.

¹⁰⁶ Commissione della sicurezza sociale e della sanità del Consiglio degli Stati:
Vorgeschlagene Änderung der Covid-19-Verordnung Arbeitslosenversicherung:
Empfehlung der Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Ständerates,
lettera al Consiglio federale del 15.6.2021.

il DEFR ha affermato che la soppressione dei periodi di attesa era giustificata solo in presenza di chiusure disposte dalle autorità. Poiché le aziende avevano ripreso l'attività, il rischio di licenziamenti era calato e i datori di lavoro potevano tornare a farsi carico di parte dei costi¹⁰⁷. I periodi di attesa sono stati nuovamente soppressi all'inizio del 2022, ma in questa occasione il DEFR ha esposto in modo esauriente i rischi potenziali nel documento interlocutorio destinato al Consiglio federale¹⁰⁸. In relazione ai periodi di attesa, il Consiglio federale si è quindi assunto dei rischi economici notevoli, riguardo ai quali il DEFR l'ha informato quantomeno in parte.

4 Assistenza agli organi d'esecuzione dei Cantoni

Nel presente capitolo si esamina se durante la crisi pandemica la Confederazione abbia adeguatamente assistito gli organi d'esecuzione nell'applicare le norme sul lavoro ridotto. Il CPA si è premurato di accertare se, a giudizio degli organi d'esecuzione, l'assistenza sia stata adeguata e tempestiva e se la Confederazione abbia potuto garantire una trattazione uniforme delle domande (cfr. allegato 2). L'analisi si basa sostanzialmente sul sondaggio svolto tra gli organi d'esecuzione su incarico del CPA (cfr. n. 1.3)¹⁰⁹.

In sintesi: Stando a quanto rilevato dal CPA, la Confederazione ha fornito agli organi d'esecuzione un'assistenza perlopiù adeguata. Anche la maggioranza degli organi d'esecuzione, considerata la situazione di crisi, ha espresso questo giudizio (n. 4.1) e ha ritenuto confacenti allo scopo anche gli strumenti approntati, ancorché spesso messi a disposizione con grande ritardo (n. 4.2). Gli organi d'esecuzione hanno inoltre sottolineato come la *infoline* della SECO e i servizi digitali predisposti abbiano agevolato il loro compito (n. 4.3). Di norma, la SECO ha inoltre dato una risposta adeguata alle domande e alle esigenze degli organi d'esecuzione (n. 4.3). Sono nondimeno emersi indizi che inducono a ritenere che le direttive della SECO lasciassero margini d'interpretazione tali da non permettere un'applicazione uniforme delle disposizioni sul lavoro ridotto in tutti i Cantoni (n. 4.5).

4.1 Assistenza fornita dalla SECO: giudizio complessivamente positivo da parte degli organi d'esecuzione

La maggior parte degli organi d'esecuzione ha dato un giudizio nel complesso positivo dell'assistenza ricevuta dalla SECO: l'80 per cento dei servizi cantonali e il 68 per cento delle casse di disoccupazione l'hanno ritenuta perlopiù o molto utile. I rimanenti organi d'esecuzione l'hanno invece considerata perlopiù poco utile e solo alcune casse di disoccupazione ne hanno infine sottolineato l'assoluta inutilità (cfr. fig. 4).

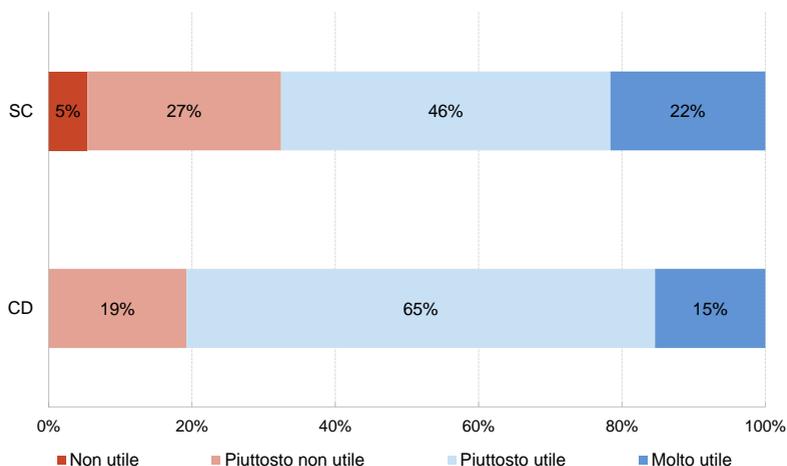
¹⁰⁷ Doc. int. DEFR, 10.5.2021.

¹⁰⁸ Doc. int. DEFR, 16.12.2021.

¹⁰⁹ Ecoplan (2022).

Figura 4

Utilità dell'assistenza fornita dalla SECO



Fonte: Ecoplan (2022), fig. 3-3; N: CD=37; SC=26

La maggioranza degli organi ha affermato che l'assistenza è andata migliorando con il passare del tempo, mentre per quasi tutti gli altri è rimasta di qualità costante. Pressoché nessuno ne ha invece ravvisato un peggioramento¹¹⁰.

Stando alle osservazioni formulate nell'ambito del sondaggio e alle audizioni svolte in tale contesto, gli organi d'esecuzione hanno considerato la crisi pandemica una situazione straordinaria in cui tutti (sia il personale dei Cantoni sia quello della SECO) sono stati messi a dura prova e si sono impegnati a fondo per assicurare il rapido versamento delle ILR.

Benché il CPA sia giunto alla conclusione che le modifiche delle norme sono state adottate tempestivamente (cfr. n. 3.3.1), soltanto poco più della metà dei servizi interpellati ha ritenuto che la SECO abbia fornito l'assistenza con la rapidità necessaria affinché le imprese potessero ricevere le ILR in tempo utile¹¹¹. A questo riguardo sono state riscontrate differenze tra le regioni linguistiche: tre quarti degli organi d'esecuzione francofoni e italo-foni hanno infatti ritenuto che l'assistenza sia stata fornita con la dovuta celerità, mentre poco meno della metà degli organi di lingua tedesca ha espresso un parere di segno opposto. Come illustrato qui di seguito, sono state rivolte critiche anche alla tempistica dei provvedimenti concreti di assistenza.

¹¹⁰ Ecoplan (2022), fig. A-5.

¹¹¹ Ecoplan (2022), fig. A-6.

4.2 Assistenza della SECO utile, ma spesso tardiva a causa dell'urgenza decisionale

Il CPA ha esaminato se l'assistenza fornita dalla SECO sia stata utile agli organi d'esecuzione e sia stata tempestiva.

Lo strumento essenziale a disposizione della SECO sono le *direttive*, nelle quali specifica come debbano essere attuate le modifiche apportate a una legge o un'ordinanza, così da garantirne l'applicazione uniforme nei Cantoni (cfr. n. 4.5). Come l'ordinanza COVID-19 assicurazione contro la disoccupazione (cfr. n. 3.3.2) cui fa riferimento, la direttiva «Disposizioni speciali in caso di limitazione dell'attività degli organi d'esecuzione a causa della pandemia» è stata modificata complessivamente 13 volte fra l'inizio della crisi pandemica e la fine del 2021. A giudizio di oltre l'80 per cento dei servizi cantonali, le direttive hanno semplificato il lavoro. Tale percentuale si è attestata a poco più del 60 per cento nel caso delle casse di disoccupazione; secondo gli autori del sondaggio il divario è riconducibile al fatto che sono state soprattutto le casse a essere interessate dalle numerose modifiche apportate dopo la prima fase della crisi pandemica¹¹².

Una netta maggioranza degli organi d'esecuzione ha inoltre trovato utili i commenti alle direttive contenuti nelle *FAQ* preparate e aggiornate costantemente dalla SECO. Secondo alcuni Cantoni, tuttavia, queste avrebbero dovuto abbracciare un numero più ampio di problematiche¹¹³.

Poco dopo l'inizio della crisi, la SECO ha organizzato conferenze telefoniche settimanali con i servizi cantonali e le casse di disoccupazione, svoltesi poi con cadenza quindicinale a partire dal maggio del 2021. A tali conferenze hanno preso parte esponenti delle associazioni di entrambi gli organi nonché rappresentanti delle varie regioni. Un giudizio nettamente positivo è stato dato anche dell'utilità dei *verbali di tali conferenze telefoniche*, benché sia stato criticato il fatto che questi siano stati redatti soltanto dall'ottobre del 2020. Chi non aveva preso parte alle conferenze ha così potuto informarsi sul contenuto delle discussioni soltanto a partire da tale data¹¹⁴.

Oltre alle forme di assistenza summenzionate, durante la crisi pandemica la SECO ha continuato a organizzare *formazioni e seminari* rivolti agli organi d'esecuzione. Stando al sondaggio, tuttavia, soltanto la metà circa degli organi d'esecuzione ha preso parte a tali eventi. La cosa desta sorpresa, se si considera che alcuni servizi hanno sottolineato, nei commenti a margine del sondaggio, come la formazione del personale fosse un aspetto particolarmente problematico e che, secondo la maggioranza di coloro che hanno partecipato alle formazioni, queste hanno agevolato il loro compito¹¹⁵.

Benché ritenute nel complesso utili, le varie iniziative sono state oggetto di critiche quanto alla loro tempistica. Secondo circa tre quarti degli organi d'esecuzione, le

¹¹² Ecoplan (2022), n. 3.3.2 e fig. 3-4.

¹¹³ Ecoplan (2022), n. 3.3.2 e fig. 3-4.

¹¹⁴ Ecoplan (2022), fig. 3-4.

¹¹⁵ Ecoplan (2022), n. 3.3.2 e fig. A-5.

modifiche delle direttive, o quantomeno parte di esse, non sono state comunicate con la dovuta tempestività¹¹⁶. Nel sondaggio e nei colloqui successivi, gli organi d'esecuzione hanno dichiarato che spesso hanno avuto notizia delle modifiche soltanto al momento della conferenza stampa del Consiglio federale e che avrebbero gradito essere informati con maggiore anticipo¹¹⁷. Come risulta dalle audizioni svolte dal CPA, il problema ha riguardato comunque anche i collaboratori della SECO: spesso anch'essi sono venuti a conoscenza delle decisioni del Consiglio federale soltanto nel momento in cui questo ha informato il pubblico. Il CPA ritiene che le critiche mosse dagli organi d'esecuzione alla tempistica delle informazioni fornite dalla SECO siano una conseguenza del ritmo troppo sostenuto con cui si sono succedute le decisioni politiche e della rapidità con cui sono state prese (cfr. n. 3.3.2). Tali critiche hanno comunque riguardato non tanto la prima ondata della pandemia, quanto piuttosto quelle successive¹¹⁸.

In sede di sondaggio e nei susseguenti colloqui, gli organi d'esecuzione hanno inoltre deplorato il fatto che i verbali delle conferenze telefoniche siano stati messi a disposizione con un certo ritardo, conseguenza del fatto che era dapprima necessario predisporre il testo definitivo e assicurarne la traduzione. Pur lamentando il ritardo delle versioni francese e italiana di determinati documenti, alcuni servizi hanno al tempo stesso mostrato una certa indulgenza, vista la quantità e la rapidità delle modifiche¹¹⁹. La mancata tempestività dell'assistenza fornita è quindi ampiamente riconducibile alle numerose e urgenti decisioni prese sul piano politico.

4.3 **Compito degli organi d'esecuzione agevolato dalla infoline e dai servizi digitali della SECO**

L'esecuzione del lavoro ridotto è di competenza dei Cantoni: in linea di principio spetta dunque a loro, e non alla SECO, comunicare con le aziende. Secondo tutti i servizi cantonali e una netta maggioranza delle casse di disoccupazione, durante la crisi pandemica i dubbi delle imprese riguardo alle norme in vigore hanno costituito una grande difficoltà (cfr. fig. 3). Per il 20 per cento delle casse è stata addirittura la difficoltà principale¹²⁰. La SECO ha istituito una *infoline* cui potevano rivolgersi le aziende e i cittadini: nel periodo in cui ha operato, vale a dire tra il 19 marzo 2020 e il 1° settembre 2021, ha risposto a oltre 45 000 chiamate e 28 500 e-mail; si ignora tuttavia in che misura queste riguardassero le ILR. Nonostante l'adozione di questo provvedimento, meno della metà degli organi d'esecuzione ha ritenuto che l'assistenza fornita dalla SECO abbia permesso di semplificare il compito delle aziende. E poco meno della metà ha inoltre affermato che la SECO ha sfruttato a dovere i canali di comunicazione con le aziende. Dalle osservazioni pervenute si evince poi che, nonostante l'*infoline*, le imprese si sono comunque rivolte agli organi d'esecuzione, causando un incremento della mole di lavoro e inducendo taluni Cantoni a istituire una propria *infoline*. La legge non consentiva inoltre alla SECO di

¹¹⁶ Ecoplan (2022), fig. 3-5.

¹¹⁷ Ecoplan (2022), n. 3.3.3.

¹¹⁸ Ecoplan (2022), n. 3.4.2.

¹¹⁹ Ecoplan (2022), n. 3.3.2.

¹²⁰ Ecoplan (2022), n. 3.2, fig. A-1.

pronunciarsi riguardo a casi concreti, onde non pregiudicare le decisioni degli organi d'esecuzione cantonali. Alla luce degli elementi raccolti, il CPA è nondimeno giunto alla conclusione che la *infoline* istituita dalla SECO abbia permesso in una certa misura di agevolare l'assistenza alle aziende da parte degli organi d'esecuzione.

È certamente risultata di grande utilità per gli organi d'esecuzione l'introduzione *del preannuncio digitale* del lavoro ridotto, grazie al quale dal settembre del 2020 le imprese hanno potuto trasmettere le informazioni necessarie mediante un modulo elettronico¹²¹. In precedenza gli organi d'esecuzione ricevevano numerosi documenti in formato cartaceo e dovevano quindi scansionarli o inserire manualmente i dati nel sistema, anche se sin dall'inizio della pandemia alcuni Cantoni, a fronte dell'elevato numero di domande, avevano approntato moduli elettronici¹²². Dal sondaggio condotto tra gli organi d'esecuzione è tuttavia emerso con chiarezza che il loro compito sarebbe risultato più agevole se i servizi digitali fossero stati introdotti più rapidamente¹²³.

Stando a quanto dichiarato dagli interpellati, grazie all'automatizzazione di alcuni servizi la SECO ha potuto agevolare notevolmente lo svolgimento di alcuni compiti da parte degli organi d'esecuzione. Dopo che, il 20 gennaio 2021, il Consiglio federale aveva deciso di revocare con effetto retroattivo il periodo di attesa delle aziende, per esempio, gli organi d'esecuzione avrebbero dovuto riesaminare migliaia di domande e versamenti se la SECO non fosse riuscita a mettere a punto una soluzione tecnica capace di semplificare sensibilmente il loro compito.

Il DEFR ritiene che la digitalizzazione permetterà di accrescere l'efficienza anche per quanto riguarda le ILR¹²⁴. Le numerose modifiche e proroghe delle norme sulle ILR disposte durante la crisi pandemica hanno comportato un onere considerevole perché hanno talvolta reso necessario che la SECO adeguasse i complessi sistemi informatici dell'AD. La SECO si è ad esempio vista costretta più volte a predisporre le modifiche tecniche necessarie al ripristino della procedura di conteggio ordinaria, salvo poi fare marcia indietro poiché si era deciso all'ultimo momento di prorogare la procedura sommaria. L'urgenza con cui sono state prese le decisioni ha quindi inciso negativamente sull'impiego delle risorse da parte della SECO, che è perciò risultato inefficiente.

4.4 Risposta nel complesso adeguata della SECO alle domande e alle esigenze degli organi d'esecuzione

Il CPA ha inoltre esaminato se i processi fossero idonei a dare risposta alle domande degli organi d'esecuzione e se le esigenze di questi ultimi siano state debitamente prese in considerazione.

¹²¹ CDF (2021): Verifica del progetto chiave TIC SIPADfuturo, 24.8.2021, n. 6.2.

¹²² Cfr. p. es.: Kanton Zürich verarbeitet Kurzarbeitsgesuche neu digital. In: Computerworld, 16.4.2020.

¹²³ Ecoplan (2022), n. 3.3.2.

¹²⁴ Dibattito al Consiglio degli Stati sulla mozione Bauer «Indennità per lavoro ridotto. Proseguire sulla via della semplificazione amministrativa», 24.9.2020 (20.4169).

Dai colloqui svolti dal CPA con i collaboratori della SECO, è emerso che all'inizio della crisi pandemica i *processi* interni concernenti i contatti con gli organi d'esecuzione erano poco chiari. Anziché svolgersi come di consueto attraverso un servizio centrale incaricato di reindirizzare all'occorrenza le richieste verso altre unità, i contatti con gli organi d'esecuzione hanno infatti coinvolto parallelamente più unità (servizio giuridico, specialisti del settore interessato, dirigenti). Nel sondaggio i rappresentanti degli organi d'esecuzione hanno però dichiarato di sapere a quale unità della SECO avrebbero dovuto rivolgersi per domande specifiche. Soltanto il 12 per cento dei servizi cantonali e il 5 per cento delle casse di disoccupazione hanno affermato di non essere in chiaro al riguardo¹²⁵. I processi interni alla SECO non hanno pertanto posto problemi particolari e, stando a quanto dichiarato dagli interpellati, sono stati definiti con chiarezza a partire dall'estate del 2020.

I pareri degli organi d'esecuzione divergono in merito alla questione se la SECO abbia risposto in modo soddisfacente e in tempo utile alle loro domande. La netta maggioranza delle casse di disoccupazione ha risposto affermativamente al quesito. Per quanto riguarda i servizi cantonali, invece, le domande hanno ottenuto risposte soddisfacenti secondo quasi il 60 per cento degli interpellati, ma sono pervenute in tempo utile solo per il 46 per cento. Le disparità di giudizio potrebbero essere riconducibili al fatto che i due enti hanno competenze distinte (il preannuncio per i servizi cantonali, il versamento delle ILR per le casse) che richiedono modalità di assistenza differenti. Soprattutto le casse di disoccupazione private e quelle della Svizzera romanda e italiana hanno inoltre sottolineato di non avere avuto alcun contatto diretto con la SECO¹²⁶.

A giudizio della maggioranza degli organi d'esecuzione, la SECO ha sfruttato a dovere i canali di comunicazione a disposizione. Oltre un terzo degli interpellati è tuttavia di diverso avviso, e ritiene che tali canali non siano stati (adeguatamente) utilizzati¹²⁷. Dai colloqui e dalle osservazioni formulate nell'ambito del sondaggio è emerso poi che le conferenze telefoniche hanno svolto un ruolo importante, in quanto hanno permesso agli organi d'esecuzione di segnalare le loro esigenze (cfr. n. 4.2). Nel caso delle consultazioni, però, sono stati spesso impartiti loro termini troppo brevi per presentare osservazioni¹²⁸. Taluni organi d'esecuzione avrebbero infine preferito avere a disposizione una *infoline* o una *chat* della SECO¹²⁹ a cui i loro specialisti avrebbero potuto far capo.

La maggioranza delle casse di disoccupazione ritiene di aver potuto esternare le proprie esigenze ed è dell'avviso che queste siano state prese in considerazione. Nel caso dei servizi cantonali, invece, la percentuale di coloro che ritengono di aver potuto comunicare le proprie esigenze è leggermente superiore, ma è inferiore a quella delle persone secondo cui queste sono state realmente considerate (cfr. fig. 5).

¹²⁵ Ecoplan (2022), fig. A-12.

¹²⁶ Ecoplan (2022), n. 3.3.3 e fig. 3-6.

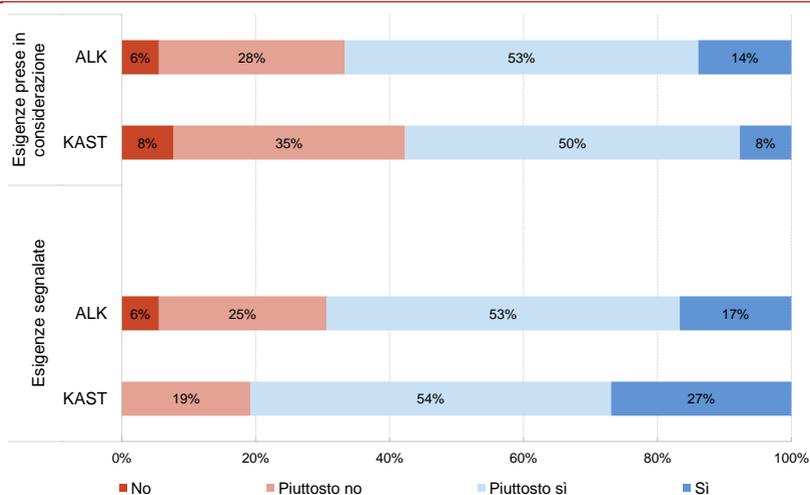
¹²⁷ Ecoplan (2022), n. 3.4.2, fig. A-10.

¹²⁸ Ecoplan (2022), n. 3.3.4.

¹²⁹ Ecoplan (2022), n. 3.3.2.

Figura 5

Considerazione delle esigenze degli organi d'esecuzione



Nota: L'analisi si basa sui seguenti quesiti: 1) «In caso di aggiustamenti dell'ILR durante la crisi da Corona, ha potuto esprimere alla SECO i suoi bisogni in maniera generale?» 2) «Le sue preoccupazioni sono state prese in considerazione nella revisione degli strumenti e delle risorse?»

Fonte: Ecoplan (2022), fig. 3-7; N: SC=26; CD=36

Alcuni organi d'esecuzione hanno rilevato nell'ambito del sondaggio che non si è tenuto conto delle loro richieste, in particolare in riferimento al diritto alle ILR di determinate categorie e le indennità per vacanze e giorni festivi. Relativamente al secondo tema, si è venuto a creare un aperto dissidio tra la SECO e taluni Cantoni¹³⁰. Il parere degli organi d'esecuzione non è stato preso in considerazione nemmeno nel caso delle modifiche retroattive, che hanno dato luogo a difficoltà d'esecuzione (cfr. n. 3.3.2)¹³¹. Va nondimeno sottolineato che a questo riguardo la SECO non aveva voce in capitolo, dato che le modifiche sono state decise dal Consiglio federale e dal Parlamento.

Le difficoltà pratiche di esecuzione hanno inoltre indotto oltre la metà dei servizi cantonali e delle casse di disoccupazione pubbliche, che hanno evaso buona parte delle domande di ILR, ad affermare che la SECO non ha tenuto in debito conto le situazioni e i problemi specifici dei Cantoni. Varie unità hanno tuttavia precisato che in crisi straordinarie come quella pandemica è di fatto impossibile prendere in considerazione le esigenze specifiche dei Cantoni¹³².

¹³⁰ Eskalation mit Ansage. In: Neue Zürcher Zeitung, 10.12.2020.

¹³¹ Ecoplan (2022), n. 3.3.4.

¹³² Ecoplan (2022), n. 3.4.3 e fig. A-12.

Nel complesso, si può quindi affermare che la SECO ha assicurato in modo adeguato la comunicazione con gli organi d'esecuzione e nel limite del possibile ha tenuto conto delle loro esigenze, ma è stata ostacolata in tale intento dalle numerose decisioni urgenti prese sul piano politico (cfr. n. 3.3.2).

4.5 Applicazione non uniforme a causa delle direttive della Confederazione non sempre chiare

La vigilanza sull'AD è di competenza della Confederazione, che deve in particolare provvedere all'applicazione uniforme del diritto (art. 76 e 110 LADI). A questo riguardo il CPA ha analizzato da un lato in che misura le direttive della SECO riguardanti il versamento delle ILR durante la pandemia fossero chiare e inequivocabili, dall'altro in che misura la SECO abbia assicurato, grazie all'assistenza fornita, l'applicazione uniforme delle norme nei Cantoni.

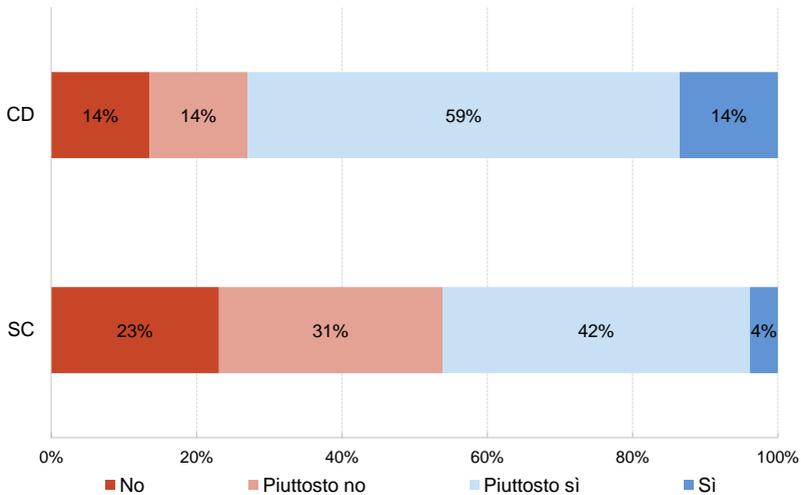
Prima della crisi pandemica si è fatto capo assai di rado alle ILR, ragione per cui all'inizio della crisi erano ben pochi i collaboratori della SECO e degli organi d'esecuzione a possedere conoscenze approfondite di tale strumento. Le persone interpellate nel corso delle audizioni hanno dichiarato che la SECO e gli organi d'esecuzione si concertavano sui problemi d'interpretazione riscontrati nelle direttive, così da garantirne l'applicazione uniforme¹³³. Durante la pandemia, però, ben presto sono state apportate numerose modifiche alle norme; complice anche l'elevato numero di domande, la SECO e gli organi d'esecuzione non sono stati così in grado di coordinarsi, anche perché posti di frequente dinanzi a quesiti mai affrontati in precedenza. I due terzi dei servizi cantonali e oltre il 40 per cento delle casse di disoccupazione hanno inoltre giudicato poco chiare e comprensibili le direttive e le relative modifiche ravvisandovi dei margini d'interpretazione. Oltre il 75 per cento degli organi d'esecuzione ha affermato che durante la pandemia tali margini d'interpretazione hanno posto seri problemi (cfr. fig. 3).

Come illustrato al numero 4.2, nel sondaggio la maggioranza degli organi d'esecuzione ha nondimeno asserito che le direttive e in particolare le precisazioni contenute nelle FAQ e nei verbali delle conferenze telefoniche hanno agevolato il loro compito. Una netta maggioranza dei servizi cantonali e delle casse ha peraltro sottolineato la chiarezza delle informazioni fornite da FAQ e verbali. Secondo un'ampia maggioranza delle casse di disoccupazione, i suddetti strumenti della SECO hanno assicurato un'applicazione uniforme delle disposizioni, mentre una maggioranza risicata dei servizi cantonali ha affermato il contrario (cfr. fig. 6). Il giudizio negativo espresso dai servizi cantonali è da ritenersi rilevante in quanto spetta a questi ultimi accertare il diritto delle aziende alle ILR, mentre le casse di disoccupazione si limitano a provvedere al loro versamento.

¹³³ Ecoplan (2022), n. 3.4.1.

Figura 6

Uniformità dell'applicazione nei Cantoni



Nota: il diagramma illustra le risposte date al seguente quesito: «Secondo lei, gli strumenti messi a disposizione dalla SECO hanno permesso di attuare gli adeguamenti dell'ILR in modo uniforme nei cantoni?»

Fonte: Ecoplan (2022), fig. 3-9; N: CD=37; SC=26

Secondo gli organi d'esecuzione, le modifiche apportate alla procedura e alle direttive non sono state comunicate con la dovuta chiarezza: oltre il 75 per cento dei servizi cantonali e circa il 50 per cento delle casse di disoccupazione, tra cui soprattutto quelle pubbliche, hanno affermato che non sono state fornite chiare informazioni sulle direttive¹³⁴. Ciò potrebbe essere dovuto al fatto che le ripetute modifiche apportate durante la pandemia hanno reso la normativa sempre più complessa¹³⁵. A giudizio di oltre la metà dei servizi cantonali, la SECO non ha affrontato con la dovuta tempestività i problemi di interpretazione segnalati né si è peritata di ovviarvi dando ulteriori precisazioni. Soltanto un terzo delle casse di disoccupazione ha condiviso tale punto di vista, tra queste però un numero relativamente elevato di casse pubbliche e di casse della Svizzera tedesca¹³⁶.

Dal sondaggio emerge nel complesso che le direttive impartite dalla SECO non sono sempre state comunicate con la debita chiarezza e perciò non sono sempre state correttamente comprese. L'applicazione uniforme delle norme non è pertanto stata

¹³⁴ Ecoplan (2022), n. 3.3.3 e fig. 3-5.

¹³⁵ Ecoplan (2022), n. 3.3.2.

¹³⁶ Ecoplan (2022), n. 3.4.1.

garantita, complice anche il fatto che tutte le unità coinvolte erano alle prese con un sovraccarico di lavoro¹³⁷.

5 Vigilanza e controlli da parte della Confederazione

Il presente capitolo analizza l'efficacia della vigilanza e dei controlli condotti dalla Confederazione. Il CPA ha esaminato le responsabilità in materia di vigilanza, le strategie di controllo e la loro applicazione (cfr. allegato 2) considerando il periodo tra il marzo del 2020 e il giugno del 2022 (cfr. n. 1.3).

In sintesi: Dagli elementi raccolti emerge che nel complesso sono state definite le opportune priorità per quanto attiene alla vigilanza; ciò nondimeno, i controlli presso i datori di lavoro non permetteranno presumibilmente di valutare in modo attendibile se le prestazioni siano state rimosse conformemente alla legge. I compiti della Confederazione in materia di vigilanza sulla riscossione delle ILR erano disciplinati in modo chiaro e appropriato, ma durante la pandemia non è stato possibile adempierli in tutto e per tutto (n. 5.1). L'unità competente della SECO ha definito un piano d'indagine appropriato, ma nei due anni successivi non ha provveduto ad adeguarlo all'evolversi della situazione (n. 5.2). Non è inoltre possibile stabilire se le risorse supplementari, mobilitate sostanzialmente con la dovuta tempestività dalla SECO allo scopo di assicurare i controlli presso i datori di lavoro, permetteranno di accertare se le ILR siano state percepite regolarmente (n. 5.3). Il CPA ha inoltre rilevato che la SECO non ha sfruttato a dovere le opzioni a disposizione per sanzionare le aziende inadempienti (n. 5.4). Durante la crisi pandemica il CDF ha opportunamente esteso il raggio d'azione della vigilanza, ma nelle fasi iniziali non ha sempre potuto fare appello alle conoscenze necessarie (n. 5.5).

5.1 Responsabilità in materia di vigilanza ben definite, ma non sempre espletate appieno durante la crisi pandemica

Durante la crisi pandemica le responsabilità in materia di vigilanza dei tre livelli (n. 2.3.2) e del CDF non sono mai state modificate. Alla luce della documentazione raccolta e di quanto dichiarato dagli interpellati, il CPA ritiene che nel complesso tali responsabilità fossero definite con chiarezza.

Nel periodo in esame, tuttavia, vari enti hanno assolto i loro compiti di vigilanza con modalità diverse da quelle precedenti. A differenza di quanto previsto dai processi ordinari, l'ufficio di compensazione dell'AD ha verificato soltanto 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 a verificare la sussistenza del diritto alle prestazioni. Sulla scorta di una verifica, l'ufficio di compensazione ha comunque riscontrato che anche tra gli organi

¹³⁷ Cfr. anche SECO TCRD (2020).

di compensazione vi erano grandi differenze quanto alla scrupolosità del controllo di tali presupposti¹³⁸. Alla luce dei margini di manovra di cui dispongono gli organi d'esecuzione, ci si è inoltre interrogati su eventuali disuguaglianze giuridiche tra i Cantoni (cfr. anche la problematica delle imprese di diritto pubblico)¹³⁹. I controlli condotti dalla SECO e dal CDF su organi d'esecuzione di alcuni Cantoni non hanno comunque evidenziato, tenuto conto del carattere straordinario della crisi pandemica, irregolarità sistematiche¹⁴⁰.

A partire dal 2020 l'ufficio di compensazione ha sospeso sino al 2023, entro i limiti stabiliti dalla legge e con l'assenso della CS AD, le revisioni delle casse di disoccupazione. La sospensione della revisione, ritenuta attività non prioritaria, è stata disposta per liberare le risorse necessarie all'applicazione delle norme sul lavoro ridotto e allo svolgimento dei controlli presso i datori di lavoro (n. 5.2), per i quali è previsto un termine di prescrizione di cinque anni. Durante la crisi pandemica si è quindi deliberatamente preferito stabilire priorità quanto all'adempimento dei compiti di vigilanza. Il fatto che l'ufficio di compensazione abbia temporaneamente cessato di assolvere taluni compiti potrebbe inoltre essere il motivo per cui, in sede di sondaggio, soltanto poco più della metà degli organi d'esecuzione ha affermato che durante la pandemia la SECO ha adempiuto a dovere le mansioni di vigilanza che le incombono¹⁴¹. Il CPA ritiene che la definizione di priorità riguardo all'attività di vigilanza sia di per sé un provvedimento opportuno, a patto che le revisioni delle casse vengano poi comunque svolte entro un termine ragionevole.

La CS AD è l'organo supremo di sorveglianza sul fondo dell'AD. Nei colloqui con il CPA, i membri di tale organo hanno dichiarato che la commissione ha discusso la problematica dell'indebita riscossione delle ILR e si è tenuta al corrente dell'andamento dei controlli. Secondo il CPA la situazione non è tuttavia stata esaminata con il dovuto senso critico. Studi condotti dal CPA e dal CDF avevano peraltro già rilevato che, poiché composta di esponenti dell'Amministrazione federale, delle parti sociali e degli organi d'esecuzione, la Commissione garantisce certo la circolazione delle informazioni tra i soggetti in questione, ma è discutibile fino a che punto questa possa esercitare una sorveglianza indipendente¹⁴².

¹³⁸ SECO TCRD (2020), n. 3.2.

¹³⁹ Conferenza dei Governi cantonali (2020): Covid-19-Pandemie: Das Krisenmanagement in der ersten Welle aus Sicht der Kantone, Rapporto intermedio del 18.12.2020, n. 4.2.2, pag. 20.

¹⁴⁰ SECO TCRD (2020); CDF (2020).

¹⁴¹ Ecoplan (2022), cap. 4 e fig. A-13.

¹⁴² Valutazione della direzione e della vigilanza della Confederazione sull'assicurazione contro la disoccupazione. Rapporto del CPA del 27.3.2008 all'attenzione della Commissione della gestione del Consiglio degli Stati (FF 2009 2709); CDF (2018): Verifica della governance dell'assicurazione contro la disoccupazione, 22.5.2018.

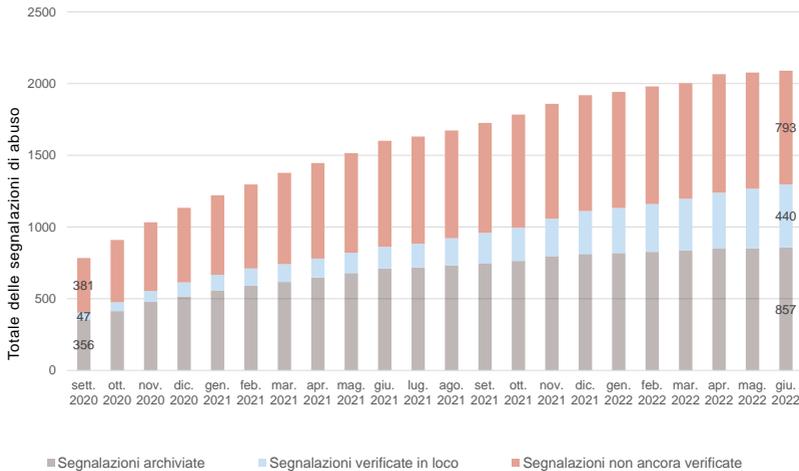
5.2 Mancato aggiornamento del piano d'indagine per la lotta agli abusi

Nell'estate del 2020 l'ufficio di compensazione dell'AD ha stilato e quindi pubblicato¹⁴³ un piano d'indagine finalizzato a combattere gli abusi nel campo delle ILR, settore di sua competenza (n. 2.3.2). Il piano era di fondamentale importanza dato che, con l'introduzione della procedura di conteggio sommaria, il Consiglio federale aveva deciso di richiedere e verificare meno informazioni del solito, privilegiando dunque la rapidità del versamento delle ILR rispetto alla conformità alla legge di quest'ultimo (n. 3.4.1). Il piano d'indagine illustrava in particolare l'iter procedurale dalla richiesta del lavoro ridotto sino al versamento delle ILR, definendo le responsabilità delle imprese, degli organi d'esecuzione, dell'ufficio di compensazione e del CDF (n. 2.3.2). Il piano descrive e valuta ad esempio vari rischi di riscossione indebita delle ILR, fornendo indicazioni circa il numero dei controlli previsti sui datori di lavoro. A giudizio del CPA, il piano d'indagine, benché stilato in tempi brevi, ha il pregio di essere chiaro e di aver esposto e valutato in modo appropriato i vari rischi.

¹⁴³ Piano d'indagine (2020).

Figura 7

Segnalazioni di abuso suddivise secondo le modalità di disbrigo



Nota: Le segnalazioni sono pervenute dagli organi d'esecuzione, dal CDF e da terzi.

Fonte: Dati della SECO TCRD (stato: 24.11.2022), rappresentazione grafica del CPA.

È però da ritenersi problematico il fatto che, nei due anni successivi alla pubblicazione (nell'estate del 2020), l'ufficio di compensazione della SECO non abbia mai aggiornato né perfezionato il piano d'indagine benché la situazione si fosse radicalmente modificata. Il piano aveva ad esempio preventivato che alla SECO e all'unità Whistleblowing del CDF sarebbero giunte tra le 300 e 400 segnalazioni, che avrebbero poi dovuto essere esaminate d'ufficio¹⁴⁴. Già nel settembre del 2020 le segnalazioni effettuate dagli organi d'esecuzione erano il doppio del previsto, e nell'aprile del 2022 avevano superato le 2000 unità (cfr. fig. 7). Il piano d'indagine non aveva inoltre considerato la prassi dell'ufficio di compensazione che prevede la possibilità di archiviare le segnalazioni a seguito di un esame preliminare. Sono così state archiviate le segnalazioni prive di fondamento, riguardanti ad esempio aziende che non avevano percepito ILR, ma anche quelle concernenti aziende che avevano percepito ILR il cui importo non raggiungeva una soglia minima. Quasi una segnalazione su tre pervenuta dalle casse di disoccupazione ha riguardato importi inferiori a tale soglia, mentre negli altri casi una segnalazione su dieci non ha dato luogo a ulteriori accertamenti. A dispetto delle numerose archiviazioni, l'ufficio di compensazione ha dovuto impegnare molte più risorse del previsto nell'esame delle segnalazioni. Numerose aziende hanno inoltre chiesto e ottenuto ILR (cfr. fig. 1) dopo

¹⁴⁴ Piano d'indagine (2020).

la pubblicazione del piano d'indagine. Dato che sono state impiegate più risorse per l'esame delle segnalazioni e sono state versate ILR a un numero di aziende maggiore di quello previsto dal piano d'indagine, le cifre su cui questo si basava si sono ben presto rivelate inattendibili. Come già rilevato dal CDF¹⁴⁵, alla luce del numero elevato di casi e del termine di prescrizione di cinque anni (cfr. n. 2.3.2, nota 31), sarebbe stato a maggior ragione necessario stabilire con chiarezza i casi cui dare la priorità. Poiché il piano d'indagine non è stato tuttavia aggiornato, per oltre due anni non si è potuto contare su una strategia d'indagine soddisfacente¹⁴⁶.

A causa del mancato aggiornamento del piano d'indagine, non è inoltre possibile stabilire come l'ufficio di compensazione affronterà le difficoltà derivanti dagli sviluppi successivi all'estate del 2020. La procedura di conteggio sommaria è stata ad esempio applicata sino al marzo 2022, anziché essere revocata nell'autunno del 2020 come preventivato dal servizio di revisione dell'ufficio di compensazione al momento di stilare il piano d'indagine. Anche dopo le varie proroghe, la posizione ufficiale assunta dalla SECO in risposta alle critiche della DelFin e del CDF è consistita nell'asserire che la procedura di conteggio sommaria non comportava un aumento del rischio di abusi poiché i datori di lavoro fornivano sì meno informazioni alla cassa di disoccupazione, ma in caso di verifica avrebbero comunque dovuto produrre la documentazione attestante la perdita di lavoro dichiarata. Dinanzi al CPA, tuttavia, è stato dichiarato anche che a causa della procedura semplificata le ispezioni presso le aziende avevano richiesto un maggiore impegno, visto che gli organi d'esecuzione disponevano di minori informazioni e dovevano perciò procurarsi le informazioni necessarie conducendo ispezioni presso l'azienda. Le numerose modifiche apportate alle ILR dopo l'estate del 2020 (cfr. anche n. 3.3) hanno inoltre fatto sì che i controlli si basassero di continuo su nuove regole. Le modifiche hanno altresì messo in difficoltà tanto gli organi d'esecuzione (cfr. fig. 3) quanto le aziende, ragione per cui sono stati riscontrati errori in quasi due su tre dei controlli presso i datori di lavoro svolti sino al giugno del 2022. Dato che il piano d'indagine non ha tenuto conto di nessuno di questi aspetti, il CPA valuta negativamente il fatto che il servizio competente della non l'abbia aggiornato né perfezionato per oltre due anni.

¹⁴⁵ A giudizio del CDF, è inspiegabile che per definire le priorità delle segnalazioni degli organi d'esecuzione e di quelle della piattaforma di whistleblowing non siano stati utilizzati gli stessi valori soglia (CDF [2022b], n. 4.3).

¹⁴⁶ Nelle osservazioni del 18.11.2022 relative al progetto di rapporto del CPA, la SECO ha dichiarato che il piano d'indagine era stato aggiornato. A seguito di una richiesta di precisazioni del CPA, ha quindi puntualizzato che la versione in suo possesso non era però definitiva. Il 4.1.2023 la SECO ha poi pubblicato sul sito www.arbeit.swiss un aggiornamento del piano d'indagine recante la data del 9.9.2022. Il CPA non ha però avuto modo di esaminarlo approfonditamente.

5.3 **Incertezza sulla possibilità di svolgere un numero di controlli sufficiente a verificare la legalità dei versamenti**

Prima della crisi pandemica l'ufficio di compensazione svolgeva tra i 50 e 150 controlli all'anno presso i datori di lavoro¹⁴⁷, con i quali riusciva in pratica a verificare tutte le decisioni e i versamenti di ILR. A causa del notevole aumento delle ILR registrato durante la crisi pandemica, tuttavia, non è più stato possibile controllare singolarmente ogni caso. Il CPA ritiene che la SECO abbia opportunamente chiesto alla CS AD, già nell'agosto del 2020, di destinare fino a 25 milioni di franchi per il ricorso a enti di verifica esterni¹⁴⁸. La SECO ha motivato tale richiesta in modo circostanziato, fornendo inoltre alla CS AD documentazione esauriente, tra cui il piano d'indagine finalizzato a combattere gli abusi (n. 5.2). La necessità di un supporto esterno è stata considerata legittima dal CDF¹⁴⁹. Dal canto suo, la Revisione interna della SECO (DBIR) ha ritenuto adeguati sia l'assegnazione dei mandati a due società di verifica, sia la formazione fornita ai circa 40 collaboratori di tali società¹⁵⁰.

Benché le società di revisione esterna abbiano valutato positivamente la formazione e la documentazione fornita dalla SECO, sono emersi problemi nello svolgimento dei controlli. Alla fine del 2021 l'ufficio di compensazione ha ad esempio ammonito più volte una di queste società, decidendo poi nell'estate del 2022 di non affidarle più alcun incarico. Secondo gli assegnatari dei mandati, con cui il CPA ha avuto modo di condurre colloqui, nonostante la formazione ricevuta il personale ha avuto bisogno di più mesi per familiarizzarsi con una tematica così complessa, senza contare che lo svolgimento dei controlli nelle aziende richiede anche una notevole abilità nel negoziare con i diretti interessati. Le società esterne hanno inoltre sottolineato come l'ufficio di compensazione avesse pretese elevate in fatto di qualità. Nonostante la difficoltà incontrate, il CPA, come del resto anche il CDF e la Revisione interna della SECO, sono dell'avviso che, considerata la situazione, il ricorso a società di revisione esterne sia stato opportuno. Dato che si è deciso di interrompere la collaborazione con una di queste società, il CPA dubita però che le risorse a disposizione consentiranno di esaminare tutte le segnalazioni di abuso prima dello scadere del termine di prescrizione di cinque anni e di svolgere un numero sufficiente di controlli presso i datori di lavoro. Secondo la SECO, invece, ciò sarà garantito dalle modalità di gestione delle segnalazioni¹⁵¹.

Il Consiglio federale e l'Amministrazione hanno dichiarato pubblicamente che durante la crisi pandemica, nonostante la notevole semplificazione delle procedure e

¹⁴⁷ Piano d'indagine (2020).

¹⁴⁸ SECO (2021): Lavoro ridotto: intensificata la lotta contro gli abusi, comunicato stampa del 7.6.2021.

¹⁴⁹ CDF (2022b).

¹⁵⁰ SECO DBIR (2020): Kurzbericht über die Beschaffung der externen Ressourcen bei der Missbrauchsbekämpfung im Bereich der Kurzarbeitsentschädigung (KAE), 20.8.2020 (*non disponibile in italiano*); SECO DBIR (2022): Revisionsbericht über die Prüfungen von TCRD betreffend die Kurzarbeitsentschädigung (KAE) während Covid-19: Einsatz der externen Ressourcen, 16.2.2022 (*non disponibile in italiano*).

¹⁵¹ Osservazioni della SECO del 18.11.2022 riguardo al progetto di rapporto del CPA, pto. 5.

le numerose modifiche apportate alle norme, i casi di versamento indebito delle ILR non sono stati superiori alla media¹⁵². La veridicità di tale asserzione andrebbe però verificata svolgendo un numero sufficiente di controlli a campione presso i datori di lavoro: solo così è possibile fare affermazioni attendibili riguardo alle dimensioni del fenomeno. Nel piano d'indagine adottato nell'estate del 2020, la SECO ha inoltre assicurato che, anche in un contesto straordinario come quello della crisi pandemica, lo Stato di diritto sarebbe stato garantito e le prestazioni sarebbero state erogate conformemente alla legge¹⁵³. Il piano d'indagine aveva preventivato che il numero di abusi segnalati si sarebbe collocato tra i 300 e 400 (cfr. n. 5.2) e che sarebbero stati condotti 2500 controlli a campione supplementari sui datori di lavoro. Dai documenti interni dell'Amministrazione e dai colloqui condotti dal CPA con collaboratori di vari livelli gerarchici della SECO emerge tuttavia che l'obiettivo era quello di svolgere 2500 controlli in totale. Il numero delle segnalazioni di abusi è comunque nettamente superiore a quello previsto nel piano d'indagine.

Di recente il CDF è inoltre giunto alla conclusione che sarà pressoché impossibile effettuare 2500 controlli presso i datori di lavoro prima della metà del 2025, quando inizieranno a prescriversi i numerosissimi versamenti di ILR provocati dalla prima ondata pandemica¹⁵⁴. La SECO ha però comunicato al CPA che, compatibilmente con i fondi approvati, è previsto di potenziare l'organico dell'ufficio di compensazione creando posti di durata limitata (sino alla fine del 2026) e di intensificare la collaborazione con la società di revisione rimanente. Dati la complessità dei controlli, il tempo necessario affinché il personale si impratichisca e il considerevole numero di ILR versate e abusi segnalati, il CPA dubita fortemente, però, che la SECO potrà svolgere, prima dello scadere del termine di prescrizione di cinque anni, un numero di controlli tale da consentirle di formulare un giudizio attendibile circa la regolarità delle ILR versate¹⁵⁵.

5.4 Sanzioni a disposizione non sfruttate a dovere

L'ufficio di compensazione dell'AD effettua controlli presso i datori di lavoro per verificare se questi hanno effettivamente diritto alle ILR loro versate. In oltre la metà dei controlli concernenti le ILR versate durante la crisi pandemica ha riscontrato errori nei conteggi. Distingue tuttavia i casi di errore da quelli di sospetto abuso: in meno

¹⁵² Cfr. risposta del Consiglio federale all'interpellanza Suter «Lotta agli abusi nel campo del lavoro ridotto in seguito alle misure contro il coronavirus», 26.8.2020 (20.3881); DelFin (2020).

¹⁵³ Piano d'indagine (2020), pag. 3.

¹⁵⁴ CDF (2022b), pag. 30.

¹⁵⁵ Nelle osservazioni del 18.11.2022 concernenti il presente rapporto, la SECO ha affermato che prevedeva di svolgere tra i 4500 e i 6000 controlli entro la fine del 2025. Queste cifre non si riferiscono però ai soli controlli presso i datori di lavoro, bensì includono anche i casi archiviati a seguito dell'esame preliminare, che a oggi costituiscono la maggioranza (cfr. n. 5.2). Il piano d'indagine aggiornato continua a parlare di 2500 controlli supplementari, senza precisare tuttavia a che tipo di controlli ci si riferisca. Il CPA stenta a comprendere in che modo sia stato stabilito il numero dei controlli a campione e nutre dubbi sulla sua fondatezza.

del 10 per cento dei controlli condotti sino a giugno del 2022 ha ravvisato elementi che l'hanno indotto a sporgere denuncia per riscossione abusiva intenzionale delle ILR.

Per il tramite della cassa di disoccupazione competente, l'ufficio di compensazione si limita a esigere la restituzione delle ILR indebitamente percepite non solo in caso di errore, ma anche in caso di abuso, benché in quest'ultimo frangente due articoli concernenti la responsabilità del datore di lavoro, introdotti su proposta del Consiglio federale in occasione della revisione della LADI del 2002¹⁵⁶, gli consentirebbero di infliggere sanzioni più severe: la legge permette infatti di addossare all'azienda i costi supplementari derivanti dall'abuso, sia esso tentato o consumato (art. 88 cpv. 2^{bis} LADI, attuazione dell'art. 45 cpv. 4 LPGa), e prevede inoltre che l'azienda che ha percepito abusivamente ILR possa essere tenuta a pagare un importo fino al doppio delle prestazioni riscosse (art. 88 cpv. 2^{ter} LADI, in deroga all'art. 25 cpv. 1 LPGa), allo scopo di contribuire alla lotta contro gli abusi¹⁵⁷. Taluni collaboratori della SECO hanno tuttavia dichiarato dinanzi al CPA che i due articoli in questione non sono mai stati applicati, neppure nel caso in cui si disponeva di prove dell'abuso e l'ufficio di compensazione aveva sporto denuncia. Per spiegare le ragioni di tale prassi, il servizio di revisione dell'ufficio di compensazione ha fatto riferimento alla corrispondenza interna risalente agli anni 2005 e 2006¹⁵⁸ nella quale si rilevava, facendo ricorso ad argomenti di carattere economico, che per ottenere la restituzione degli importi indebitamente percepiti si era talvolta reso necessario concludere con le aziende interessate accordi che prevedevano un rimborso dilazionato su più anni. Se le aziende fossero costrette a chiudere a causa della richiesta di rimborsi più elevati, si otterrebbe un risultato opposto a quello perseguito dalle ILR, che consiste nella salvaguardia dei posti di lavoro. Dal punto di vista giuridico, si è inoltre fatto notare che l'applicazione dell'articolo di legge avrebbe potuto produrre una disparità di trattamento tra le aziende, dato che all'atto pratico è pressoché impossibile quantificare l'importo percepito abusivamente. Nei documenti non ci si perita peraltro di esaminare in che misura la mancata applicazione degli articoli potesse vanificare il raggiungimento dell'obiettivo perseguito dal legislatore, vale a dire la lotta agli abusi. Va infine rilevato che, nonostante non abbia mai applicato gli articoli, l'Amministrazione non ne ha neppure mai proposto l'abrogazione nell'ambito delle revisioni delle LADI.

5.5 Vigilanza del CDF nel complesso adeguata nonostante l'iniziale mancanza di dimestichezza con le ILR

Prima dell'inizio della crisi pandemica le attività svolte dal CDF nel campo delle ILR si sono focalizzate sul controllo, prescritto dalla legge, della contabilità del fondo

¹⁵⁶ RU 2003 1728.

¹⁵⁷ Messaggio del 28.2.2001 concernente la revisione della legge sull'assicurazione contro la disoccupazione (FF 2001 1967).

¹⁵⁸ Nota «Arbeitgeberkontrollen – Anwendung von Art. 88 Abs. 2^{ter} AVIG», 13.6.2005, e nota «Anwendung des Art. 88 Abs. 2^{ter} AVIG», 20.7.2006 (corrispondenza interna della SECO).

dell'AD. Dato il loro volume relativamente ridotto, le ILR non erano una priorità per il CDF; la situazione si è però decisamente modificata a seguito della crisi pandemica. Il CDF ha quindi scritto alla SECO comunicandole che avrebbe ampliato il raggio d'azione supportando l'Amministrazione nell'assolvere i compiti di vigilanza¹⁵⁹. All'inizio della crisi pandemica il CDF non aveva però una conoscenza approfondita delle ILR, tant'è che alcuni collaboratori della SECO hanno ad esempio affermato che nella fase iniziale le osservazioni formulate dal CDF riguardo alle direttive erano di scarsa utilità. Sentiti al riguardo, collaboratori della SECO e del CDF hanno definito non sempre costruttivi i rapporti tra loro. In seguito il CDF ha criticato sempre più aspramente, e talvolta anche pubblicamente, il modo in cui la SECO e l'ufficio di compensazione stavano gestendo le segnalazioni di abuso¹⁶⁰. dal canto loro, invece, gli specialisti del CDF e della SECO hanno dato un giudizio positivo della collaborazione tra i due organi. Ne è la prova il fatto che nell'estate del 2020 il CDF e l'ufficio di compensazione hanno reso una visita congiunta agli organi d'esecuzione di alcuni Cantoni, per redigere poi rapporti di verifica a sé stanti¹⁶¹. A giudizio dei diretti interessati i compiti rispettivi erano comunque chiaramente definiti.

Il CDF ha inoltre esteso alle ILR e agli altri provvedimenti di sostegno economico della Confederazione la propria analisi dei dati sulla lotta contro gli abusi nelle assicurazioni sociali, condividendone periodicamente gli esiti con il CDF, la SECO e la DelFin. Le analisi relative alle ILR sono state d'aiuto alla SECO, giacché questa non disponeva delle competenze necessarie per analizzare grandi quantità di dati e in alcuni casi non avrebbe nemmeno avuto il diritto di farlo. Quando ravvisava anomalie, il CDF trasmetteva i casi alla SECO perché procedesse ai necessari accertamenti. Questo sostegno è stato apprezzato; i diretti interessati della SECO e del CDF hanno inoltre dato un giudizio positivo della collaborazione instauratasi.

Dall'estate del 2020 il CDF e l'ufficio di compensazione hanno intrattenuto stretti contatti attraverso l'unità Whistleblowing gestita dal primo. A inizio 2022 il CDF aveva trasmesso circa 500 segnalazioni all'ufficio di compensazione, chiedendo poi periodicamente informazioni riguardo al trattamento loro riservato. In una prima fase il CDF ha classificato le segnalazioni pervenute, prima di inoltrarle, e le ha corredate di informazioni supplementari. Questi interventi non sono tuttavia sempre stati concordati e in definitiva non sembrano aver prodotto benefici concreti. In conclusione, i CPA ritiene che il CDF abbia svolto in maniera appropriata la maggior parte delle attività legate ai suoi compiti di vigilanza, ma che, soprattutto a causa della scarsa conoscenza della tematica, nelle prime fasi della pandemia abbia anche impegnato risorse rivelatesi poi di modesta utilità.

¹⁵⁹ CDF (2020): Il Controllo federale delle finanze adegua le proprie attività di verifica e sostiene l'Amministrazione federale, comunicato stampa del 24.3.2020.

¹⁶⁰ Cfr. p. es.: Chômer un peu, beaucoup, pas du tout: la tentation de l'abus. In: Le Temps, 2.7.2020; EFK «schockiert» über Missbrauch bei Kurzarbeitsentschädigung. SRF, 31.5.2021 (online); Fehler oder Missbrauch: Das ist hier die Frage. In: St. Galler Tagblatt, 8.9.2021.

¹⁶¹ SECO TCRD (2020); CDF (2020).

6 Conclusioni

Nel complesso il CPA giunge alla conclusione che durante la crisi pandemica il lavoro ridotto sia stato impiegato in linea di principio in modo appropriato. Tale strumento cerca di prevenire la disoccupazione accordando alle aziende alle prese con una perdita di lavoro temporanea indennità destinate a coprire i costi salariali dei dipendenti. Il ricorso alle ILR è espressamente previsto dalla legge nel caso in cui la perdita di lavoro sia dovuta a provvedimenti delle autorità. A causa dell'elevato numero di aziende coinvolte, durante la crisi pandemica si è reso tuttavia necessario semplificare le procedure (n. 6.1). Numerose modifiche delle norme sono state decise in un lasso di tempo assai breve e hanno difettato di lungimiranza (n. 6.2). Alcune delle modifiche sono inoltre rimaste a lungo in vigore, il che ha dato luogo a difficoltà supplementari (n. 6.3). L'applicazione delle numerose modifiche ha richiesto un impegno enorme da parte di molte persone, tanto all'interno della Confederazione quanto nei Cantoni (n. 6.4). La SECO ha dovuto stabilire priorità nell'attività di vigilanza, mentre il CDF ha ampliato il raggio d'azione della propria sorveglianza (n. 6.5). Con ogni probabilità, i controlli messi in campo dalla SECO non permetteranno tuttavia di stimare in modo attendibile in che misura le ILR siano state percepite indebitamente (n. 6.6).

6.1 Lavoro ridotto: strumento appropriato durante la crisi pandemica, ma con le dovute modifiche

La legge prevede espressamente che lo strumento del lavoro ridotto possa essere impiegato anche per porre rimedio a perdite di lavoro derivanti da provvedimenti presi dalle autorità (art. 32 cpv. 3 LADI), come è appunto accaduto durante la crisi pandemica (n. 2.2). Opportunamente la Confederazione ha perciò fatto capo a tale strumento per attenuare l'impatto economico delle chiusure disposte dalle autorità durante la crisi. Quantomeno nelle fasi iniziali, nelle basi decisionali le autorità federali hanno motivato il ricorso alle ILR e le modifiche delle relative disposizioni facendo espresso riferimento alle finalità della legge, nello specifico la prevenzione della disoccupazione (n. 3.1).

Le ILR e le altre misure di sostegno economico adottate dalla Confederazione, come i crediti COVID-19, le indennità per perdita di guadagno per gli indipendenti e i provvedimenti per i casi di rigore, si sono integrate a vicenda. Le misure in questione, spesso introdotte *ex novo* per far fronte alla crisi, erano finalizzate a far fronte a diversi costi sostenuti dalle imprese o a sostenere distinte categorie di persone (n. 3.2).

La procedura di versamento delle ILR prevista dalla legislazione contro la disoccupazione non consente tuttavia di fornire un rapido aiuto alle aziende. Durante la crisi finanziaria, la Confederazione aveva modificato le disposizioni concernenti le ILR unicamente sotto il profilo della durata massima del loro versamento e quello del periodo d'attesa, durante il quale spetta alle imprese stesse farsi carico dei costi¹⁶². In tale occasione si era tuttavia deciso di attenersi alla procedura ordinaria, in base alla quale gli organi d'esecuzione dei Cantoni sono tenuti a verificare diversi aspetti prima

¹⁶² SECO (2012).

di erogare le ILR. Per garantire la liquidità delle imprese ed evitare licenziamenti, la procedura di versamento delle ILR deve nondimeno svolgersi con sufficiente rapidità. Poiché nella prima fase della pandemia è stata limitata l'attività in numerosi settori, gli organi d'esecuzione hanno ricevuto un numero enorme di richieste. Buona parte delle aziende, inoltre, non conosceva ancora lo strumento del lavoro ridotto. Tutti i soggetti interpellati dal CPA – la SECO, le parti sociali e gli organi d'esecuzione dei Cantoni – sono concordi nell'affermare che, nella prima fase della pandemia, fosse necessario semplificare le procedure per prevenire licenziamenti (n. 3.3.1).

La digitalizzazione dei moduli e dei processi può agevolare il disbrigo delle richieste di ILR, come ha dimostrato il preannuncio digitale del lavoro ridotto, introdotto durante la crisi pandemica. Secondo gli informatici interpellati, apportare le necessarie modifiche ai processi digitali richiede nondimeno una notevole mole di lavoro. Anche in presenza di una maggiore digitalizzazione, sarebbe stato pressoché impossibile tenere il passo delle numerose modifiche apportate a distanza ravvicinata alle norme sulle ILR (n. 4.3). Anche alla luce dei problemi derivanti dalla velocità con cui sono state disposte le modifiche delle ILR, cui si accennerà in seguito, v'è da chiedersi se sia possibile adeguare le procedure in modo da renderle più adatte a crisi di grande portata.

6.2 Mancata lungimiranza delle decisioni politiche concernenti la modifica delle ILR

La pandemia di COVID-19 e le chiusure disposte dalle autorità per farvi fronte sono state un evento straordinario e imprevisto. Col senno di poi, non v'è dubbio che le autorità federali abbiano sottovalutato a più riprese la durata della crisi. Inizialmente la SECO aveva previsto che le modifiche delle norme sarebbero rimaste in vigore per pochi mesi. Quando si è delineato tuttavia che la crisi sarebbe durata più a lungo, il Consiglio federale ha rapidamente deciso – e con lui anche il Parlamento, convertendo nella legge COVID-19 il diritto di necessità – di prorogare l'applicazione di numerose modifiche concernenti le ILR. Anche nel prosieguo della crisi il Consiglio federale ha più volte deciso di prorogare le disposizioni poco prima che decadessero le relative ordinanze. Queste decisioni sono state prese perlopiù tempestivamente, ma senza curarsi di collocarle in una prospettiva temporale più ampia: l'Amministrazione non ha quindi considerato i vari possibili sviluppi della pandemia né ha proposto al Consiglio federale più opzioni d'intervento (n. 3.3). Si è invece limitata a fornire all'ultimo momento al Consiglio federale gli argomenti a sostegno della proroga delle modifiche, argomenti questi che non sottolineavano a dovere i rischi economici o il rischio di abusi (n. 3.4). Non v'era pertanto il tempo di esaminare nel dettaglio le ricadute di una modifica o di prepararne l'applicazione. Nel solo primo anno della crisi pandemica l'ordinanza COVID-19 assicurazione contro la disoccupazione è stata modificata ben otto volte, spesso con effetto retroattivo, il che ha messo in grave difficoltà gli organi d'esecuzione (n. 3.3).

6.3 Proroghe della validità delle modifiche e conseguenti nuovi problemi

In molti casi la SECO è partita dal presupposto che le modifiche si sarebbero applicate per breve tempo. Nel corso della pandemia talune di queste, ad esempio la semplificazione delle procedure, sono state tuttavia prolungate a più riprese o messe in vigore più volte (n. 3.3.1). Ciò ha dato luogo non solo a problemi di natura giuridica, ma anche a difficoltà sotto il profilo dell'esecuzione e della vigilanza. La procedura di conteggio sommaria, ad esempio, è stata applicata senza interruzione sino al marzo del 2022, benché il numero di richieste di ILR non avesse più raggiunto i livelli registrati nell'aprile del 2020, nella prima fase della pandemia (n. 2.1). Nel caso delle indennità per vacanze e giorni festivi, che nella procedura semplificata non sono state conteggiate uniformemente per tutti i lavoratori, a seguito di una decisione del Tribunale federale la Confederazione ha dovuto chiedere un credito aggiuntivo di 2 miliardi di franchi (n. 3.3.2, problematica 2). Sono sorti problemi anche in sede d'esecuzione: le ripetute modifiche apportate alle categorie di beneficiari hanno ad esempio reso necessario il riesame di numerose autorizzazioni del lavoro ridotto (n. 3.3.2). Quanto alla vigilanza, infine, le procedure semplificate hanno accresciuto il rischio di un'indebita riscossione delle ILR (n. 3.4.1) e reso più impegnativi i controlli successivi (n. 5.3).

La proroga delle modifiche ha inoltre accentuato i rischi economici insiti nel lavoro ridotto: questo può infatti ostacolare il cambiamento strutturale salvaguardando posti di lavoro destinati comunque a scomparire. Estendendo il periodo di tempo in cui vengono versate le ILR aumenta anche la probabilità che le aziende continuino a percepirla anche se non ne hanno più bisogno. Nelle basi decisionali non sono però stati evidenziati a dovere questi rischi (n. 3.4.2).

Stando a quanto dichiarato da collaboratori dell'Amministrazione federale e di enti esterni, le ripetute proroghe delle modifiche sono riconducibili principalmente alle pressioni politiche esercitate sulle autorità federali, anche da parte del Parlamento. Nelle basi decisionali la finalità del lavoro ridotto, vale a dire prevenire la disoccupazione, è stata progressivamente relegata in secondo piano (n. 3.1). Una volta introdotte le modifiche, è risultato difficile revocarle, dato che varie categorie ne traevano beneficio. La SECO aveva del resto già fatto riferimento a tale problematica nel rapporto sulle ILR nell'ambito della crisi finanziaria¹⁶³ e avrebbe perciò dovuto tenerne maggiormente conto nel predisporre le modifiche. Avrebbe ad esempio potuto subordinarle a determinate condizioni, quali la durata dei provvedimenti presi dalle autorità, l'evoluzione di indicatori economici o la situazione epidemiologica. Nella crisi pandemica la maggior parte delle modifiche ha avuto effetto sino a una data prestabilita, a prescindere dall'evolversi della crisi. Se a tale data il numero dei contagi riprendeva a salire, si provvedeva subito a prolungarle. Le norme sulle ILR e i provvedimenti delle autorità miranti ad arginare la pandemia sono stati dunque coordinati soltanto in misura limitata (n. 3.3.2).

¹⁶³ SECO (2012), n. 5.2.2.

6.4 Impegno eccezionale profuso da SECO e organi d'esecuzione

I collaboratori dei Cantoni e dell'Amministrazione federale hanno svolto un lavoro enorme, cercando di fare in modo che le ILR fossero versate alle aziende con la massima sollecitudine. Hanno redatto istruzioni, evaso un'enorme quantità di richieste, risposto a domande e provveduto ai versamenti. Come ribadito in più occasioni nei colloqui con il CPA, prima della pandemia erano ben poche le persone, quale che fosse il livello gerarchico interessato, che potessero vantare conoscenze approfondite riguardo alle ILR. Diverse unità delle SECO hanno cercato di venire incontro per quanto possibile alle esigenze degli organi d'esecuzione. Nelle prime fasi della pandemia, i processi interni della SECO non hanno tuttavia funzionato in modo impeccabile, salvo poi migliorarsi nel prosieguo della crisi pandemica (n. 4.4). La SECO ha inoltre istituito una *infoline*, che ha assicurato il contatto diretto con le aziende e il pubblico alleviando così in una certa misura il carico di lavoro degli organi d'esecuzione cantonali (n. 4.3). Nel sondaggio commissionato dal CPA, gli organi d'esecuzione hanno valutato nel complesso in modo positivo l'assistenza fornita dalla SECO durante la pandemia (n. 4.1), ancorché le numerose modifiche delle norme sulle ILR ne abbia reso difficoltoso il compito (n. 4.2). Tali modifiche offrivano inoltre margini d'interpretazione, ragione per cui la SECO non ha potuto assicurare in tutto e per tutto l'applicazione uniforme delle norme (n. 4.5).

6.5 Vigilanza: priorità stabilite dalla SECO e intensificazione dell'attività del CDF

Durante la crisi pandemica le responsabilità in materia di vigilanza sulle ILR sono rimaste invariate, benché in particolare il servizio di revisione dell'ufficio di compensazione della SECO abbia limitato talune attività che svolgeva abitualmente. Ha ad esempio verificato soltanto sporadicamente i preannunci del lavoro ridotto autorizzati dagli organi d'esecuzione e ha sospeso le revisioni delle casse di disoccupazione. Nella fase iniziale ha inoltre concentrato i propri sforzi nell'assistere gli organi d'esecuzione dei Cantoni e nello svolgere i controlli presso i datori di lavoro, scelta questa che il CPA ha ritenuto appropriata, considerata la situazione (n. 5.1).

Organo supremo di sorveglianza sull'assicurazione contro la disoccupazione, la CS AD ha acquisito periodicamente informazioni, senza tuttavia esercitare una vigilanza più attiva, come rilevato da precedenti rapporti del CPA e del CDF. Ciò è probabilmente dovuto anche alla composizione della Commissione, nella quale siedono prevalentemente soggetti coinvolti nell'esecuzione e rappresentanti delle parti sociali, tra i principali beneficiari delle ILR (n. 5.1).

Durante la pandemia il CDF ha per contro esteso le proprie attività di vigilanza. Nella fase iniziale, in cui aveva poca dimestichezza con le ILR, il suo intervento non è stato di grande utilità, ma le analisi dei dati che ha svolto sono state comunque d'aiuto alla SECO. Il CDF ha peraltro condotto verifiche in cui ha esaminato con occhio critico l'esecuzione nei Cantoni (n. 5.5). Considerato il notevole impegno finanziario sostenuto dalla Confederazione in relazione alle ILR, a giudizio del CPA

l'intensificazione della vigilanza da parte del CPA si è rivelata una decisione opportuna.

6.6 Incertezza sull'attendibilità della valutazione riguardo all'indebito versamento delle ILR

Già durante la crisi pandemica il Consiglio federale e la SECO hanno dichiarato pubblicamente che la semplificazione delle procedure non dava luogo a un aumento degli abusi e che avrebbero in ogni modo provveduto affinché che le ILR non fossero versate a chi non vi aveva diritto. Visto l'enorme numero di aziende che beneficiavano di ILR, la SECO ha però ben presto ravvisato la necessità di incrementare il numero dei controlli presso i datori di lavoro. Già nell'estate del 2020 l'unità competente della SECO ha approntato un piano d'indagine finalizzato a contrastare gli abusi in materia di ILR, sulla base del quale ha poi commissionato lo svolgimento di parte dei controlli a società esterne (n. 5.2–5.3).

Per oltre due anni, la SECO ha tuttavia ommesso di adeguare il piano d'indagine all'evolversi della situazione relativa alle ILR. Anche dopo l'estate del 2020, infatti, le norme sulle ILR hanno subito una grande quantità di modifiche, accrescendo la probabilità di errori in sede d'esecuzione. La lunga applicazione della procedura di conteggio sommaria, secondo la quale le aziende erano tenute a fornire un numero ristretto di informazioni, ha inoltre reso più impegnativi i successivi controlli presso i datori di lavoro. Date le risorse a disposizione, sono quindi stati svolti meno controlli. Il numero di controlli necessari preventivato dal piano d'indagine, infine, si è presto rivelato troppo ottimistico. Dall'inizio della crisi pandemica a giugno del 2022 sono infatti pervenute alla SECO quasi 2000 segnalazioni di abuso da verificare, in luogo delle 300–400 previste.

Nel piano d'indagine la SECO aveva inoltre previsto di svolgere 2500 controlli a campione. Questo tipo di controlli è imprescindibile per poter accertare la percentuale di errori e abusi in materia di ILR (n. 5.2). V'è tuttavia motivo di dubitare che sarà possibile verificare tutte le segnalazioni prima dello scadere del termine di prescrizione di cinque anni. I controlli si sono infatti rivelati complessi; anche per questo motivo la SECO si è vista costretta a interrompere prima del tempo la collaborazione con una delle due società cui aveva affidato lo svolgimento di tali verifiche, poiché si erano appunto rivelate qualitativamente insufficienti. Per ovviare a questa situazione, la SECO ha previsto di assumere personale supplementare con contratto a tempo determinato, che però necessiterà a sua volta di tempo per impraticarsi con i controlli. Il CPA nutre perciò forti dubbi riguardo al fatto che la SECO potrà verificare le segnalazioni di abuso e svolgere nel contempo un numero di controlli a campione tale da consentirle di stabilire, fondandosi su basi solide, quanti dei 16 miliardi di franchi versati a titolo di ILR siano stati accordati ad aziende che vi avevano effettivamente diritto (n. 5.3).

Il CPA ha inoltre rilevato che le aziende cui sono state contestate irregolarità hanno dovuto unicamente restituire le ILR indebitamente percepite. La SECO non ha dunque sfruttato appieno le sanzioni di cui disponeva per legge (n. 5.4). Nel complesso v'è da

chiedersi perciò in che misura i controlli svolti abbiano esplicato l'effetto deterrente auspicato contro gli abusi.

Elenco delle abbreviazioni

AD	Assicurazione contro la disoccupazione
art.	articolo
AUSL	Associazione degli uffici svizzeri del lavoro
CaF	Cancelleria federale
cap.	capitolo
CD	Cassa di disoccupazione (privata o pubblica)
CDF	Controllo federale delle finanze
CdG	Commissioni della gestione delle Camere federali
CdG-N	Commissione della gestione del Consiglio nazionale
CdG-S	Commissione della gestione del Consiglio degli Stati
cfr.	confronta
CPA	Controllo parlamentare dell'amministrazione
cpv.	capoverso
CS AD	Commissione di sorveglianza per il fondo di compensazione dell'assicurazione contro la disoccupazione
CSS	Commissioni della sicurezza sociale e della sanità
DBIR	Revisione interna della SECO
DEFER	Dipartimento federale dell'economia, della formazione e della ricerca
DelFin	Delegazione delle finanze delle Camere federali
DFF	Dipartimento federale delle finanze
DFI	Dipartimento federale dell'interno
Doc. int.	Documento interlocutorio destinato al Consiglio federale
DTF	Decisione del Tribunale federale
FF	Foglio federale
fig.	figura
ILR	Indennità per lavoro ridotto
KOF	Centro di ricerca congiunturale del PF di Zurigo
LADI	Legge federale del 25 giugno 1982 sull'assicurazione obbligatoria contro la disoccupazione e l'indennità per insolvenza (Legge sull'assicurazione contro la disoccupazione, RS 837.0)
LCF	Legge federale del 28 giugno 1967 sul controllo federale delle finanze (Legge sul Controllo delle finanze; RS 614.0)
lett.	lettera
LPGA	Legge federale del 6 ottobre 2000 sulla parte generale del diritto delle assicurazioni sociali (RS 830.1)
n.	numero
OADI	Ordinanza del 31 agosto 1983 sull'assicurazione obbligatoria contro la disoccupazione e l'indennità per insolvenza (Ordinanza sull'assicurazione contro la disoccupazione; RS 837.02)

OCSE	Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico
RS	Raccolta sistematica del diritto federale
RU	Raccolta ufficiale delle leggi federali
SC	Servizio cantonale
SECO	Segreteria di Stato dell'economia
SECO TC	Segreteria di Stato dell'economia, Direzione del lavoro, Campo di prestazioni Mercato del lavoro e assicurazione contro la disoccupazione
TCRD	Servizio di revisione del Campo di prestazioni Mercato del lavoro e assicurazione contro la disoccupazione della Direzione del lavoro della SECO
UFAS	Ufficio federale delle assicurazioni sociali
VAK	Associazione delle casse pubbliche di disoccupazione della Svizzera e del Liechtenstein

Bibliografia e documenti di riferimento

Bibliografia

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).

CaF (2022): Rapporto concernente la valutazione della gestione di crisi dell'Amministrazione federale durante la pandemia di COVID-19 (Seconda fase / agosto 2020 - ottobre 2021), 22.6.2022.

CDF (2018): Verifica della governance dell'assicurazione contro la disoccupazione, Dipartimento federale dell'economia, della formazione e della ricerca, 22.5.2018.

CDF (2020): COVID-19 – Verifica delle misure urgenti in materia di indennità per lavoro ridotto: risultati dell'esame degli organi di esecuzione dell'assicurazione contro la disoccupazione in cinque Cantoni (AG, FR, LU, TI, ZH), 3.11.2020.

CDF (2021): Verifica del progetto chiave TIC SIPADfuturo, 24.8.2021.

CDF (2022a): Valutazione dell'impiego di persone soggette all'obbligo di prestare servizio presso l'Esercito, la protezione civile e il servizio civile durante la pandemia di COVID-19, 30.3.2022.

CDF (2022b): Verifica relativa al coinvolgimento di terzi nell'attuazione dei provvedimenti COVID-19, 13.5.2022.

CDF (2022c): Valutazione dell'indennità per perdita di guadagno in relazione con il coronavirus per i lavoratori indipendenti, 29.7.2022.

CdG (2021): Rapporto annuale 2020 delle Commissioni della gestione e della Delegazione delle Commissioni della gestione delle Camere federali, del 26.1.2021 (FF 2021 570).

Conferenza dei Governi cantonali (2020): Covid-19-Pandemie: Das Krisenmanagement in der ersten Welle aus Sicht der Kantone, Rapporto intermedio del 18.12.2020 (*non disponibile in italiano*).

Consiglio federale (2001): Messaggio del 28.2.2001 concernente la revisione della legge sull'assicurazione contro la disoccupazione (FF 2001 1967).

Consiglio federale (2020): Messaggio del 12.8.2020 concernente la legge federale sulle basi legali delle ordinanze del Consiglio federale volte a far fronte all'epidemia di COVID-19 (Legge COVID-19; FF 2020 5797).

Consiglio federale (2021): Messaggio del 17.2.2021 concernente una modifica della legge COVID-19 riguardante i casi di rigore, l'assicurazione contro la disoccupazione, la custodia di bambini complementare alla famiglia e gli operatori culturali, un decreto federale concernente il finanziamento dei provvedimenti per i casi di rigore secondo la legge COVID-19 nonché una modifica della legge sull'assicurazione contro la disoccupazione (FF 2021 285).

Consiglio federale (2022): Messaggio del 30.3.2022 concernente la prima aggiunta B al preventivo per il 2022 (FF 2022 820).

CPA (2008): Valutazione della direzione e della vigilanza della Confederazione sull'assicurazione contro la disoccupazione. Rapporto del Controllo parlamentare

dell'amministrazione della Commissione della gestione del Consiglio degli Stati all'attenzione del Consiglio federale, del 27.3.2008 (FF 2009 2709).

DelFin (2021): Rapporto della Delegazione delle finanze delle Commissioni delle finanze del Consiglio nazionale e del Consiglio degli Stati concernente l'alta vigilanza sulle finanze della Confederazione nel 2020, del 17.3.2021 (FF 2021 1690).

DelFin (2022): 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 2021, del 10.3.2022 (FF 2022 1625).

Ecoplan (2022): Kurzarbeit in der Coronakrise, Befragung der Vollzugsstellen und Dokumentenanalyse. Rapporto commissionato dal CPA (*non disponibile in italiano*).

Götz, Alexander / Kopp, Daniel / Siegenthaler, Michael (2021): Kurzarbeit in der Schweiz während der Covid-19-Krise. In: KOF Analysen, 2021(4).

Kopp, Daniel / Siegenthaler, Michael (2017): Does Short-Time Work Prevent Unemployment? In: Arbeitsmarktpolitik, 49(12).

OCSE (2020): Job Retention Schemes during the Covid-19 lockdown and beyond. OECD Publishing, Paris.

OCSE (2021). Employment Outlook 2021: Navigating the Covid-19 Crisis and Recovery. OECD Publishing, Parigi.

OCSE (2022a): OECD Economic Surveys: Switzerland 2022. OECD Publishing, Parigi.

OCSE (2022b): Riding the waves: Adjusting job retention schemes through the Covid-19 crisis. OECD Publishing, Parigi.

Swiss National Covid-19 Science Task Force (2020): Disruption of the Swiss labor market, 2020 Corona crisis and 2008 Financial crisis compared. Policy Brief vom 16.6.2020 (*non disponibile in italiano*).

Documenti della SECO

SECO (2012): Bericht des Staatssekretariats für Wirtschaft SECO über die Stabilisierungsmassnahmen 2009/2010 (*non disponibile in italiano*), 15.5.2012.

SECO (2020): Disposizioni speciali a causa della pandemia. Direttiva aggiornata 2020/04, 3.4.2020.

SECO (2020): Disposizioni speciali a causa della pandemia. Direttiva aggiornata 2020/06, 9.4.2020.

SECO (2020): La situazione sul mercato del lavoro nel mese di giugno 2020, 8.7.2020.

SECO (2020): Semplificazione dei preannunci di lavoro ridotto in relazione al coronavirus. Direttiva 2020/02, 11.3.2020.

SECO (2020): Zahlen, Daten, Fakten 2019. Tätigkeitsbericht Arbeitsmarkt/Arbeitslosenversicherung (*non disponibile in italiano*), 29.7.2020.

SECO (2021): Jahresbericht 2021 des IKS-Beauftragten LBTC, 14.4.2021 (*non pubblicato*).

SECO (2021): Zahlen, Daten, Fakten 2020. Tätigkeitsbericht Arbeitsmarkt/Arbeitslosenversicherung 2020 (*non disponibile in italiano*), 8.7.2021.

SECO (2022). Zahlen, Daten, Fakten 2021. Tätigkeitsbericht Arbeitsmarkt/Arbeitslosenversicherung (*non disponibile in italiano*), 7.6.2022.

SECO DBIR (2020): Kurzbericht über die Beschaffung der externen Ressourcen bei der Missbrauchsbekämpfung im Bereich der Kurzarbeitsentschädigung (KAE), 20.8.2020 (*non pubblicato*).

SECO DBIR (2021): Revisionsbericht über die Prüfungen des Revisionsdienstes TCRD betreffend die Kurzarbeitsentschädigung (KAE) während Covid-19 (*non disponibile in italiano*), 22.2.2021.

SECO DBIR (2022): Kurzbericht über den Prozess zur Entstehung des summarischen Verfahrens der Kurzarbeitsentschädigung (KAE), 1.3.2022 (*non pubblicato*).

SECO DBIR (2022): Revisionsbericht über die Prüfungen von TCRD betreffend die Kurzarbeitsentschädigung (KAE) während Covid-19: Einsatz der externen Ressourcen (*non disponibile in italiano*), 16.2.2022.

SECO TCRD (2020): Bericht über die System-Prüfungen zur Gewährung von Kurzarbeitsentschädigung (KAE) während des Notrechts von März bis August 2020 (*non pubblicato*).

SECO TCRD (2020): Strategisches Prüfkonzept. Missbrauchsbekämpfung im Bereich der Kurzarbeitsentschädigung (KAE) während und nach Covid-19, giugno 2020 = Piano d'indagine (2020).

Basi decisionali del Consiglio federale

Documento interlocutorio DEFR/DFP «Wirtschaftliche Abfederung der behördlichen Massnahmen zur Bekämpfung des Covid-19», 12.3.2020.

Proposta al Consiglio federale DEFR/DFI «Wirtschaftliche Abfederung der behördlichen Massnahmen zur Bekämpfung des Coronavirus (Covid-19): Arbeitslosenversicherung, Erwerbsausfall, Arbeits- und Ruhezeiten, Sozialversicherungsbeiträge, Selbständigerwerbende», 19.3.2020.

Proposta al Consiglio federale DEFR «Wirtschaftliche Abfederung der behördlichen Massnahmen zur Bekämpfung des Coronavirus (Covid-19): Arbeitslosenversicherung, Kurzarbeitsentschädigung und Stellenmeldepflicht», 24.3.2020.

Proposta al Consiglio federale DEFR «Wirtschaftliche Abfederung der behördlichen Massnahmen zur Bekämpfung des Coronavirus (Covid-19): Arbeitslosenversicherung – Anpassungen im Bereich Kurzarbeitsentschädigung», 7.4.2020.

Proposta al Consiglio federale DEFR «Transition Covid-Massnahmen der Arbeitslosenversicherung und der öffentlichen Arbeitsvermittlung», 18.5.2020.

Proposta al Consiglio federale DEFR «Änderung der Arbeitslosenversicherungsverordnung; Verlängerung der Bezugsdauer für Kurzarbeitsentschädigung», 29.6.2020.

Bundsratsbeschluss «Änderung der Arbeitslosenversicherungsverordnung; Verlängerung der Bezugsdauer für Kurzarbeitsentschädigung», 1.7.2020.

Proposta al Consiglio federale DEFR «Änderung der Covid-19-Verordnung Arbeitslosenversicherung», 5.8.2020.

Proposta al Consiglio federale DFF «Botschaft zu Änderungen des Covid-19-Gesetzes und des Covid-19-Solidarbürgschaftsgesetzes», 17.11.2020.

Proposta al Consiglio federale DEFR «Änderung der Covid-19-Verordnung Arbeitslosenversicherung (Verlängerung des summarischen Verfahrens im Zusammenhang mit Kurzarbeit)», 14.12.2020.

Documento interlocutorio DEFR «Covid-19: Analyse und weiteres Vorgehen für individuelle soziale Härtefälle», 17.12.2020.

Proposta al Consiglio federale DEFR «Änderung der Covid-19-Verordnung Arbeitslosenversicherung: Verlängerung des vereinfachten Verfahrens und der Aufhebung der Karenzzeit», 15.3.2021.

Documento interlocutorio DEFR «Covid-19: Verlängerung der Höchstbezugsdauer für Kurzarbeitsentschädigung und weiteres Vorgehen zu den Massnahmen im Bereich der Arbeitslosenversicherung», 10.5.2021.

Proposta al Consiglio federale DEFR «Änderung der Covid-19-Verordnung Arbeitslosenversicherung: Erhöhung der Höchstdauer für den Bezug von Kurzarbeitsentschädigung und Verlängerung der Geltungsdauer weiterer Massnahmen», 21.6.2021.

Proposta al Consiglio federale DEFR «Änderung der Covid-19-Verordnung Arbeitslosenversicherung: Verlängerung des summarischen Abrechnungsverfahrens», 29.9.2021.

Documento interlocutorio DEFR «Covid-19: Massnahmen im Bereich der Arbeitslosenversicherung», 16.12.2021.

Elenco delle persone interpellate

Nell'elenco qui appresso è riportata la funzione ricoperta dalla persona in questione nel momento in cui è stata sentita dal CPA.

Aebersold, Andreas	Capoprogetto, PwC
Amman, Sophie	Giurista, SECO TC, Servizio giuridico
Basset, Maryline	Relatrice SECO, Segreteria generale del DEFR
Bosshart, Elisabeth	Collaboratrice scientifica, SECO TC
Brunetti, Aymo	Professore e direttore dell'Istituto di economia dell'Università di Berna
Carrapa, Gabriela	Responsabile di mandati, Settore di controllo 6, CDF
Christ, Brigitte	Direttrice sostituta del Controllo federale delle finanze
De Reyff, Charles	Membro di direzione dell'AUSL, Responsabile del Servizio pubblico dell'impiego del Cantone di Friburgo
Démaurex, Grégoire	Esaminatore Finanze 1, CDF
Eichenberger, Milena	Collaboratrice scientifica del settore assicurazioni sociali, CDF
Fischer, Gabriel	Responsabile della politica economica (sino alla fine del 2021) di Travail Suisse, e membro della CS AD
Frei, Cynthia	Esaminatrice Finanze 3, CDF
Frésard, Jean-Claude	Presidente dell'AUSL, responsabile della cassa di disoccupazione del Cantone di Friburgo
Gaetani, Irene	Capogruppo AM, SECO TC Servizio giuridico
Gemperle, Daniela	Responsabile dell'assicurazione contro la disoccupazione, Cantone di Zurigo
Hayoz, Erich	Ispettore e sostituto capogruppo TCRD, SECO TC Servizio di revisione
Heierli, Fabian	Capogruppo VK TCMI, SECO TC
Helbling, Hubert	Direttore dell'Ufficio del lavoro del Cantone di Svitto
Hostettler, Nicole	Presidente dell'AUSL, direttrice dell'Ufficio dell'economia e del lavoro del Cantone di Basilea Città
Huissoud, Michel	Direttore del Controllo federale delle finanze
Jevedenic, Natasa	Responsabile di direzione della Cassa di disoccupazione Unia
Jung, Karin	Membro di direzione dell'AUSL, Direttrice dell'Ufficio dell'economia e del lavoro del cantone di san Gallo

Kalbermatten, Peter	Direttore del Servizio per l'industria, il commercio e il lavoro del Cantone del Vallese
Kläy, Dieter	Responsabile del settore Mercato del lavoro dell'Unione svizzera delle arti e mestieri, e membro della CS AD
Knöpfel, Hans	Responsabile del Settore Assicurazione contro la disoccupazione e casse di disoccupazione del Cantone di Zurigo e direttore della cassa di disoccupazione
Koci, Martin	Esaminatore Finanze 4, CDF
Lampart, Daniel	Capoeconomista dell'Unione sindacale svizzera e membro della CS AD
Lanzeray, Jean Christophe	Capo della SECO TCRD e capo sostituto della SECO TC
Lützel Schwab, Daniella	Responsabile del settore Mercato del lavoro e diritto del lavoro dell'Unione svizzera degli imprenditori, membro della CS AD
Meier, Kaja	Giurista, Servizio giuridico della SECO TC
Meuwly, Stefan	Sostegno operativo alle CD, SECO TC
Peyer, Markus	Esaminatore Finanze 3, CDF
Santi, Daniel	Direttore della cassa di disoccupazione Unia
Schaffner, Rolf	Perito revisore Centro di competenze 8 Verifiche informatica, CDF
Schärli, Olivier	Responsabile del Campo di prestazioni Mercato del lavoro e Assicurazione contro la disoccupazione, SECO TC
Schilling, Marvin	Capoprogetto, Ernst & Young
Siegenthaler, Michael	Responsabile del settore Mercato del lavoro svizzero, KOF Centro di ricerche congiunturali, PF di Zurigo
Stano, Ivana	Responsabile della cassa di disoccupazione del Cantone di Vaud
Studer, Patrick	Responsabile del team ILR, Cantone di Zurigo
Thum, Jessica	Capogruppo Lavoro ridotto e sostituto del responsabile di settore, SECO TC Servizio giuridico
Tomeo, Mauro	Sostegno operativo agli URC/LPML/SC, SECO TC
Truong Dinh, An-Lac	Relatrice, Segreteria generale del DFI
Vaisbrot, Kareen	Responsabile della divisione Politica padronale, Swissmem
Von der Crone, Andreas	Ispettore TCRD, SECO TC
Wegmann, Adrian	Sostituto capo della cassa di disoccupazione e capo della divisione Services & Vollständigkeit, capo del Support Center ILR, Cantone di Zurigo

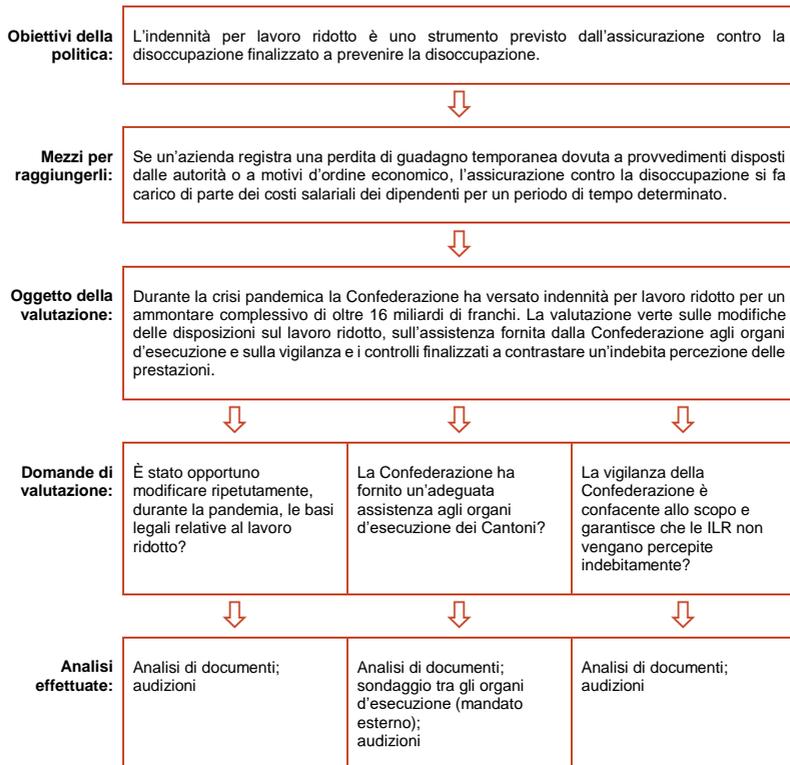
Widmer, Marianne

Sostituto capodivisione, Responsabile del Servizio delle finanze 1 della CS AD, Ufficio federale delle assicurazioni sociali, e membro della CS AD

Zürcher, Boris

Capo della Direzione del lavoro, SECO

Approccio della valutazione



Criteria di valutazione

Criteria specifici	Elementi di apprezzamento
<i>Adeguatezza delle basi decisionali del Consiglio federale (domanda 1)</i>	
Adeguatezza dei processi	Le modifiche delle basi legali e delle direttive concernenti il lavoro ridotto operate durante la pandemia sono state coordinate con le altre misure di sostegno all'economia. Il coordinamento tra le unità interessate è stato assicurato al livello gerarchico opportuno. Le possibili sovrapposizioni tra il lavoro ridotto e gli altri provvedimenti di sostegno sono state individuate e analizzate, conservando una traccia documentale di tale analisi.
Adeguatezza della valutazione dei rischi e delle opportunità insiti nelle modifiche	Ogni modifica delle norme e delle direttive è stata frutto di un'adeguata analisi, grazie alla quale sono stati individuati i rischi e le opportunità. È stata predisposta la relativa documentazione, così da poter ricostruire il processo di analisi.
Adeguatezza delle basi decisionali del Consiglio federale	Le basi decisionali hanno fornito nei tempi opportuni al Consiglio federale informazioni esaurienti, attuali, chiare e precise riguardo alle modifiche delle basi legali.
Coerenza delle basi legali e delle direttive rispetto ai vari provvedimenti di sostegno	Le modifiche delle basi legali e delle direttive concernenti il lavoro ridotto sono state operate in sintonia con le altre norme. Non le hanno contraddette e non hanno dato luogo a ridondanze né a lacune (consistenti ad es. nel trascurare determinati settori o categorie di lavoratori).
Chiara enunciazione delle finalità del lavoro ridotto	Le finalità del lavoro ridotto sono state espressamente enunciate nelle modifiche delle basi legali e delle direttive, così da essere chiaramente riconoscibili. Sono state formulate con chiarezza e precisione, armonizzando tra loro i vari obiettivi specifici.
Chiara definizione dei processi	Le procedure di esecuzione del lavoro ridotto sono state definite in modo chiaro e preciso nelle nuove norme e direttive. Le condizioni cui è subordinato il versamento delle ILR sono state definite in modo comprensibile e appropriato. Le categorie dei beneficiari sono state designate in modo chiaro e preciso.

Criteri specifici

Elementi di apprezzamento

Adeguatezza dell'assistenza fornita agli organi d'esecuzione (domanda 2)

Tempestività	La Confederazione ha fornito assistenza agli organi d'esecuzione con sufficiente rapidità, consentendo loro di versare le ILR alle aziende in tempo utile. Ai riscontri degli organi è stata data una risposta adeguata. La Confederazione ha messo strumenti adeguati a disposizione degli organi d'esecuzione.
Garanzia dell'uguaglianza giuridica	La Confederazione ha impartito direttive comprensibili agli organi d'esecuzione, comunicandole con la dovuta chiarezza. L'assistenza è stata inoltre adeguata alle situazioni specifiche dei vari Cantoni.

Adeguatezza della vigilanza e dei controlli (domanda 3)

Adeguatezza della strategia di vigilanza	Sono state previste procedure di controllo chiare e precise, e anche la ripartizione delle competenze tra i vari soggetti è stata stabilita con precisione. Gli obiettivi della vigilanza sono stati definiti chiaramente in funzione dei rischi e non si sono posti in contrasto con le finalità generali del lavoro ridotto. La tempistica dei controlli si è rivelata adeguata e ha consentito soprattutto che questi fossero svolti prima dello scadere di un eventuale termine di prescrizione.
Adeguatezza della vigilanza	Le competenze sono state attribuite al livello gerarchico più consono (le unità competenti possedevano dunque la posizione gerarchica, le risorse, gli strumenti e l'indipendenza necessari all'esercizio della vigilanza). La vigilanza è stata esercitata conformemente alla legge e alle direttive pertinenti. Le risorse a disposizione hanno consentito di esercitare una vigilanza efficace (impiego ottimale delle risorse nel rispetto dei termini). Quando sono state riscontrate irregolarità da parte del datore di lavoro, queste sono state debitamente sanzionate (sanzioni, rimborsi, denunce penali ecc.).
Adeguatezza della vigilanza da parte del CDF	Il CDF ha definito una chiara strategia di vigilanza, stabilendo con chiarezza gli obiettivi e i tempi in cui andavano conseguiti, prevedendo diritti adeguati (p. es. diritti d'informazione), competenze precise e chiare modalità di collaborazione con gli organi d'esecuzione. La vigilanza è stata esercitata conformemente alla legge, alle direttive pertinenti e alla strategia definita. Ha raggiunto gli obiettivi prefissati e i suoi esiti sono stati presentati in modo chiaro per scritto. La durata della vigilanza e la frequenza dei controlli sono risultati adeguati.

Principali modifiche delle disposizioni sul lavoro ridotto

La tabella qui appresso si basa sulla LADI, sull'OADI, sulle varie versioni dell'ordinanza COVID-19 assicurazione contro la disoccupazione e sugli articoli pertinenti della legge COVID-19.

	Prima della pandemia	Durante la pandemia	Validità
Modifiche procedurali			
Preannuncio del lavoro ridotto	Termine di preannuncio di 10 giorni	Possibilità di preannuncio retroattivo [con effetto a decorrere dal]	Entro il 30.3.2020 [17.3.2020– 18.12.2020– 30.4.2021 [18.12.2020]
	Il lavoratore dà l'assenso al lavoro ridotto, l'azienda motiva la perdita di lavoro e fornisce la documentazione relativa alla cifra d'affari (preannuncio ordinario)	Nessun termine di preannuncio L'assenso dei lavoratori non è necessario ed è sufficiente indicare la COVID-19 quale motivo (preannuncio semplificato)	1.3.2020–31.12.2022 1.3.2020–31.8.2021
Durata dell'autorizzazione	Tre mesi al massimo	Sei mesi al massimo	18.12.2020– 30.4.2021
Conteggio	Sono necessarie indicazioni dettagliate (procedura ordinaria) – occorre presentare un rapporto che indichi le ore di lavoro perdute da ciascun dipendente	È sufficiente indicare l'ammontare complessivo dei salari (procedura sommaria) – non occorre presentare alcun rapporto	1.3.2020–31.3.2022 1.3.2020–30.6.2021
Versamento delle ILR	L'azienda riceve le ILR se dimostra di aver versato i salari e pagato i contributi sociali	Le ILR possono essere versate prima della fine del periodo di conteggio	20.3.2021– 31.12.2022
Tempo di lavoro	Va registrato e conservato per 5 anni	Va registrato e conservato per 5 anni	

	Prima della pandemia	Durante la pandemia	Validità
Modifiche della durata e dell'importo delle ILR			
Salario indennizzato	80 %	Sino al 100 % per i redditi fino a 4340 franchi	1.12.2020–31.12.2022
Ore in esubero	Devono essere perlopiù abbattute	Non devono essere abbattute	1.3.2020–31.3.2022
Redditi derivanti da occupazioni provvisorie	Vengono dedotti dalla cassa di disoccupazione	Non vengono dedotti	1.3.2020–31.3.2022
Durata massima	12 mesi sull'arco di due anni	24 mesi sull'arco di due anni	1.7.2021–30.6.2022
Costi a carico dell'azienda	Periodo di attesa di due giorni, di tre giorni a partire dal settimo periodo di conteggio	Soppresso il periodo di attesa (1.7.–31.12.2021: un giorno)	1.3.2020–30.6.2021 e 1.1.–31.3.2022
Perdita di lavoro dell'azienda	Almeno il 10 % in un periodo di conteggio; all'interno del termine quadro (2 anni) al massimo 4 mesi con una perdita superiore all'85 % del tempo normale di lavoro	Almeno il 10 % in un periodo di conteggio; le perdite superiori all'85 % del tempo normale di lavoro non sono considerate nei 4 mesi	1.3.2020–31.3.2021 e 1.1.–31.3.2022
Ampliamento delle categorie di beneficiari			
Dipendenti di un'agenzia di lavoro temporaneo	Non hanno diritto alle ILR	Hanno diritto alle ILR	1.3.– 31.8.2020
Persone con una posizione analoga a quella di un datore di lavoro e loro partner	Non hanno diritto alle ILR	Hanno diritto alle ILR	1.3.– 31.5.2020

	Prima della pandemia	Durante la pandemia	Validità
Persone con un rapporto d'impiego di durata determinata	Non hanno diritto alle ILR	Hanno diritto alle ILR	1.3.–31.8.2020 1.1.–30.9.2021
		– se all'azienda si applica la regola del 2G+ ¹	20.12.2021– 31.3.2022
Persone il cui impiego presenta forti discontinuità (con rapporto lavorativo di durata indeterminata)	Non hanno diritto alle ILR	Hanno diritto alle ILR	1.3.–31.8.2020 1.9.2020–30.6.2021
		– se l'azienda è stata chiusa per ordine delle autorità	1.7.–30.9.2021
		– se all'azienda si applica la regola del 2G+ ¹	20.12.2021– 31.3.2022
Apprendisti	Non hanno diritto alle ILR	Hanno diritto alle ILR	1.3.–31.8.2020
		– se l'azienda è stata chiusa per ordine delle autorità	1.1.–30.9.2021
		– se all'azienda si applica la regola del 2G+ ¹	20.12.2021– 31.3.2022
Formatori di apprendisti	Nessuna disposizione speciale	Possono percepire ILR e continuare a formare gli apprendisti (attuazione della mozione Bühler 16.3884)	1.9.2020–31.12.2023
Persone che lavorano in un'economia domestica	Non hanno diritto alle ILR	Non hanno diritto alle ILR	

Legenda: La colonna concernente le norme antecedenti la crisi pandemica si riferisce al periodo precedente il marzo del 2020; quella concernente le norme durante la crisi pandemica elenca le principali modifiche disposte tra il marzo del 2020 e il giugno del 2022.

¹ La regola del 2G+ consentiva l'accesso a determinate strutture soltanto alle persone vaccinate o guarite negli ultimi quattro mesi e a quelle vaccinate o guarite in possesso di un test COVID-19 negativo. Tale disposizione si è applicata dal 20.12.2021 al 16.2.2022.

Impressum

Realizzazione della valutazione

Dr. Luzia Helfer, CPA (direzione del progetto dal 1.2.2022)

Dr. Raoul Kaenzig, CPA (direzione del progetto sino al 31.1.2022)

Dr. Simone Ledermann, CPA (collaboratrice scientifica)

Selina Stoller, CPA (collaboratrice scientifica)

Andreas Tobler, CPA (collaboratore scientifico)

Sondaggio tra gli organi esecutivi dei Cantoni (mandato esterno)

Dr. Fabienne Liechti, Ecoplan

Dr. Michael Marti, Ecoplan

Rafaela Catena, Ecoplan

Ringraziamenti

Il CPA ringrazia tutti i partecipanti alla valutazione, e più in particolare i collaboratori della Direzione del lavoro della SECO e quelli del CDF, per i documenti e i dati messi a disposizione, così come per le informazioni e spiegazioni fornite. Ringrazia anche il personale degli organi d'esecuzione per aver partecipato al sondaggio e quello dell'Ecoplan AG per averlo svolto e per la collaborazione fornita. I suoi ringraziamenti vanno anche a tutte le persone che hanno partecipato ai colloqui, per la loro disponibilità e le informazioni fornite.

Contatto

Controllo parlamentare dell'amministrazione

Servizi del Parlamento

CH-3003 Berna

Tel. +41 58 322 97 99

E-mail: pvk.cpa@parl.admin.ch

www.parlamento.ch > Organi > Commissioni > CPA

Lingua originale del rapporto: tedesco