

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 marzo 2008

Compendio

L'assicurazione contro la disoccupazione è una delle principali assicurazioni sociali svizzere. Nel 2006 ha versato quasi 4 miliardi di franchi di indennità di disoccupazione e quasi 600 milioni di franchi per provvedimenti inerenti al mercato del lavoro. Ha anche sostenuto spese amministrative per oltre 590 milioni di franchi.

Vista l'importanza di queste somme e dato che non era mai stata compiuta una valutazione, il 28 giugno 2007 la Commissione della gestione del Consiglio degli Stati (CdG-S) ha incaricato il Controllo parlamentare dell'amministrazione (CPA) di esaminare le attività di direzione e sorveglianza dell'assicurazione contro la disoccupazione.

Il CPA ha quindi condotto una quarantina di colloqui con i principali attori del sistema dell'assicurazione contro la disoccupazione svizzera. Tra questi vi sono i rappresentanti dell'Ufficio di compensazione in quanto organo responsabile dell'attuazione della legge sull'assicurazione contro la disoccupazione integrato nella Segreteria di Stato dell'economia. Il CPA ha anche incontrato i rappresentanti della Commissione di sorveglianza per il Fondo di compensazione dell'assicurazione contro la disoccupazione, l'organo di vigilanza finanziaria che funge da consulente del Consiglio federale, nonché i rappresentanti delle casse di disoccupazione, i servizi che assicurano il pagamento delle indennità di disoccupazione. Ha inoltre interrogato i rappresentanti delle autorità cantonali che assicurano la consulenza in materia di collocamento e organizzano i provvedimenti in materia di formazione, nonché alcuni altri esperti. Il CPA ha infine compiuto un sondaggio di tutti i Cantoni e di tutte le casse di disoccupazione chiedendo un parere giuridico a un istituto di ricerca specializzato.

La presente valutazione si articola attorno a due assi i cui risultatisono riassunte qui di seguito.

Prima questione fondamentale (capitolo 3): quale valutazione dare delle basi normative su cui poggiano la direzione e la vigilanza della Confederazione sull'assicurazione contro la disoccupazione?

Le basi legali delle competenze in materia di direzione e di vigilanza sono chiare. Le competenze sono precise e sono adeguatamente ripartite tra i diversi attori responsabili dell'esecuzione (casse di disoccupazione, uffici regionali di collocamento) e tra gli organi responsabili in materia di direzione e di vigilanza: il Consiglio federale, la Commissione di sorveglianza e l'Ufficio di compensazione.

La composizione della Commissione di sorveglianza prescritta dalla legge è adeguata alle sue competenze prioritarie di formazione del consenso e di consulenza del Consiglio federale sulle questioni finanziarie e legislative. La Commissione può così trarre profitto dalla presenza nel suo seno dei partner sociali. La rappresentatività dei partner sociali appare tuttavia problematica in considerazione dell'assenza di criteri trasparenti per la loro selezione. È delicata anche la presenza di membri della Commissione in seno agli organi esecutivi.

Pur permettendo di migliorare l'efficacia, dal profilo finanziario la collaborazione interistituzionale promossa dalla legge espone l'assicurazione contro la disoccupazione a situazioni di rischio. Vanno citati in proposito, per esempio, i casi in cui l'assicurazione è chiamata a finanziare prestazioni non direttamente connesse alla disoccupazione, ma concernenti piuttosto la formazione professionale, la politica sociale o la politica d'integrazione.

**Seconda questione fondamentale (capitolo 4):
quale valutazione dare dell'attuazione e degli effetti della direzione
e della vigilanza sull'assicurazione contro la disoccupazione esercitate
dalla Confederazione?**

In considerazione degli obiettivi stabiliti dalla legge, i risultati ottenuti dimostrano che la direzione e la gestione delle casse di disoccupazione e degli organi cantonali funzionano piuttosto bene. Vi è infatti stato un forte incremento dell'efficacia delle casse di disoccupazione. Nei Cantoni, la strategia di direzione e di gestione mira innanzitutto al miglioramento dei risultati e della loro comunicazione.

La strategia lascia un margine di manovra agli organi esecutivi anche per permettere loro di adeguarsi alle situazioni locali e chiaramente nei Cantoni ne risultano poi modalità d'attuazione diverse. Le differenze nel trattamento dei disoccupati (per esempio riguardo alle offerte di formazione) che possono risultare da circostanze economiche, culturali e formative diverse sono considerate ammissibili. Si constata tuttavia forti disparità di trattamento nelle pratiche, fortemente divergenti, in materia di sanzioni.

La Commissione di sorveglianza esercita adeguatamente le sue mansioni di vigilanza. Le sue attività si ripercuotono sull'Ufficio di compensazione e influenzano le modifiche legislative. Grazie all'istituzione di una commissione di esperti è stato possibile avviare con relativa tempestività la riflessione sull'aumento dell'indebitamento del fondo di compensazione. Ma la composizione della Commissione e l'attività di alcuni suoi membri negli organi esecutivi fanno dubitare della sua capacità di affrontare i temi che rischiano di portare a situazioni di stallo. Manca inoltre una strategia che permetta di sfruttare i risultati delle ricerche finanziate dal fondo di compensazione.

L'Ufficio di compensazione dispone di strumenti dirigenziali e di vigilanza adeguati e coerenti che soddisfano gli obiettivi di efficienza, rischio e qualità, permettono di correggere determinate prassi, hanno un forte effetto preventivo e favoriscono lo sviluppo di dinamiche di miglioramento e di apprendimento in seno agli organi esecutivi. La severità dei controlli è nota. Possono essere realizzati ulteriori miglioramenti consolidando le sinergie tra strumenti di controllo e sopprimendo alcuni effetti perversi dei controlli, come la dissimulazione degli errori.

Infine, la problematica degli impieghi temporanei cantonali nel Cantone di Ginevra attira l'attenzione sui limiti del dispositivo per il riconoscimento precoce dei problemi e sui difetti delle misure impiegate per garantire l'applicazione uniforme della legge. Per molti anni né il Consiglio federale, né la Commissione di sorveglianza, né l'Ufficio di compensazione hanno affrontato questa situazione.

Il margine di manovra concesso agli organi esecutivi ha portato all'adozione di soluzioni di efficienza diversa e ne sono derivate pratiche e risultati eterogenei dovuti, in maggior o minor misura, a fattori strutturali, economici, geografici, culturali o sociologici. Finora però il Consiglio federale non ha scorto contraddizioni tra questa eterogeneità e l'applicazione uniforme della legge che è tenuto a garantire.

Indice

| | |
|---|-------------|
| Compendio | 2710 |
| Abbreviazioni | 2715 |
| 1 Introduzione | 2717 |
| 2 Concetto dello studio e metodologia | 2723 |
| 2.1 Oggetto della valutazione | 2723 |
| 2.2 Tappe del lavoro e metodo | 2723 |
| 3 Adeguatezza delle basi normative | 2724 |
| 3.1 Adeguatezza della ripartizione di competenze sotto il profilo della direzione e della vigilanza | 2725 |
| 3.2 Adeguatezza della composizione della Commissione di sorveglianza | 2729 |
| 3.3 Responsabilità delle casse | 2731 |
| 3.4 Altre valutazioni generali | 2732 |
| 3.5 Sintesi | 2734 |
| 4 Attuazione ed effetti: adeguatezza delle attività dirigenziali e di vigilanza | 2735 |
| 4.1 Strategia e sistema di orientamento | 2735 |
| 4.1.1 Descrizione | 2735 |
| 4.1.2 Valutazioni | 2739 |
| 4.1.3 Sintesi | 2749 |
| 4.2 Organizzazione e risorse | 2750 |
| 4.2.1 Organizzazione e diffusione dell'informazione | 2750 |
| 4.2.2 Risorse finanziarie | 2754 |
| 4.2.3 Altre risorse | 2756 |
| 4.2.4 Casse pubbliche – casse private | 2757 |
| 4.2.5 Sintesi | 2759 |
| 4.3 Gli strumenti dirigenziali e di vigilanza della Commissione di sorveglianza | 2760 |
| 4.3.1 Vigilanza sul Fondo di compensazione | 2760 |
| 4.3.2 Assistenza e proposte al Consiglio federale | 2762 |
| 4.3.3 Ricerche sul mercato del lavoro | 2765 |
| 4.3.4 Sintesi | 2767 |
| 4.4 Gli strumenti dirigenziali e di vigilanza dell'Ufficio di compensazione | 2768 |
| 4.4.1 Controllo della gestione | 2768 |
| 4.4.2 Il controllo materiale (ispettorato) | 2770 |
| 4.4.3 Controllo dei provvedimenti inerenti al mercato del lavoro | 2773 |
| 4.4.4 Controllo giuridico, applicazione del diritto | 2774 |
| 4.4.5 Valutazione degli strumenti da parte degli organi esecutivi | 2778 |
| 4.4.6 Sintesi | 2781 |

| | |
|---|-------------|
| 5 Conclusione | 2782 |
| Bibliografia | 2786 |
| Impressum | 2795 |
| <i>Allegato 1</i> | |
| Elenco degli interlocutori | 2790 |
| <i>Allegato 2</i> | |
| Studi commissionati dalla Commissione di sorveglianza e finanziati dall'assicurazione contro la disoccupazione | 2793 |

Abbreviazioni

| | |
|--------|---|
| ACt | Autorità cantonale |
| ASAK | Commissione delle casse di disoccupazione |
| AUSL | Associazione degli uffici svizzeri del lavoro |
| CCD | Associazione delle casse pubbliche di disoccupazione della Svizzera e del Liechtenstein |
| CD | Cassa di disoccupazione |
| CdG-S | Commissione della gestione del Consiglio degli Stati |
| CF | Consiglio federale |
| COLSTA | Sistema d'informazione in materia di servizio di collocamento e di statistica del mercato del lavoro |
| CPA | Controllo parlamentare dell'amministrazione |
| DFE | Dipartimento federale dell'economia |
| DFF | Dipartimento federale delle finanze |
| DPAS | Sezione «Analisi del mercato del lavoro e politica sociale», Direzione politica economica, SECO |
| ErfaA | Gruppo di scambio esperienze delle CD delle organizzazioni dei lavoratori |
| ILR | Indennità per lavoro ridotto |
| INTEMP | Indennità per intemperie |
| LADI | Legge federale del 25 giugno 1982 su l'assicurazione obbligatoria contro la disoccupazione e l'indennità per insolvenza (Legge sull'assicurazione contro la disoccupazione), RS 837.0 |
| LAMDA | Sistema d'informazione per l'analisi dei dati del mercato del lavoro (Labour Market Data Analysis) |
| LC | Legge federale del 6 ottobre 1989 sul collocamento e il personale a prestito, RS 823.11 |
| LOGA | Legge del 21 marzo 1997 sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione, RS 172.010 |
| LPGA | Legge federale del 6 ottobre 2000 sulla parte generale del diritto delle assicurazioni sociali, RS 830.1 |
| LPML | Servizio logistico per l'approntamento di provvedimenti inerenti al mercato del lavoro |
| OADI | Ordinanza del 31 agosto 1983 su l'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 economici |
| OIL | Organizzazione internazionale del lavoro |
| OLOGA | Ordinanza del 25 novembre 1998 sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione, RS 172.010.1 |
| OMC | Organizzazione mondiale del commercio |
| PML | Provvedimenti inerenti al mercato del lavoro |
| SECO | Segreteria di Stato dell'economia |

| | |
|-------|---|
| SIPAD | Sistema di pagamento delle casse di disoccupazione |
| TCAM | Sezione «Provvedimenti inerenti al mercato del lavoro», Mercato del lavoro e assicurazione contro la disoccupazione, Direzione del lavoro, SECO |
| TCAR | Sezione «Collocamento e coordinamento LPML», Mercato del lavoro e assicurazione contro la disoccupazione, Direzione del lavoro, SECO |
| TCFI | Sezione «Finanze», Mercato del lavoro e assicurazione contro la disoccupazione, Direzione del lavoro, SECO |
| TCIN | Sezione «Ispettorato», Mercato del lavoro e assicurazione contro la disoccupazione, Direzione del lavoro, SECO |
| TCRV | Sezione «Applicazione del diritto», Mercato del lavoro e assicurazione contro la disoccupazione, Direzione del lavoro, SECO |
| UCC | Ufficio centrale di compensazione |
| URC | Ufficio regionale di collocamento |
| UST | Ufficio federale di statistica |

Rapporto

1 Introduzione

L'assicurazione contro la disoccupazione è una delle principali assicurazioni sociali svizzere. Nel 2006, sono state versati indennità di disoccupazione per quasi 4 miliardi di franchi e adottati provvedimenti inerenti al mercato del lavoro per quasi 600 milioni di franchi. Le spese amministrative sono ammontate a più di 590 milioni di franchi.¹

La legge su l'assicurazione obbligatoria contro la disoccupazione e l'indennità per insolvenza (LADI)² si prefigge di garantire agli assicurati un'adeguata compensazione della perdita di guadagno a causa di disoccupazione, lavoro ridotto, intemperie o insolvenza del datore di lavoro. Si prefigge inoltre di prevenire la disoccupazione incombente, di combattere quella esistente e di favorire la reintegrazione rapida e duratura nel mercato del lavoro.

Secondo l'articolo 76 LADI, l'esecuzione della legge è di competenza di numerosi organi (*Figura 1*). L'Ufficio di compensazione è l'autorità federale del mercato del lavoro responsabile per l'attuazione della legge sull'assicurazione contro la disoccupazione. Esso è integrato alla Segreteria di Stato dell'economia (SECO). L'Ufficio di compensazione è assistito nella sua missione dalle autorità cantonali (ACt), dagli uffici regionali di collocamento (URC), dai servizi logistici per l'approntamento dei provvedimenti inerenti al mercato del lavoro (servizi LPML) e dalle casse di disoccupazione. Inoltre, la Commissione di sorveglianza del fondo di compensazione dell'assicurazione contro la disoccupazione svolge diversi compiti di vigilanza e consulenza. Fornisce segnatamente assistenza al Consiglio federale per tutte le questioni legislative e finanziarie concernenti l'assicurazione contro la disoccupazione. È naturale che il costo di questa struttura sia sopportato dall'assicurazione contro la disoccupazione e anche, in una certa misura, dalla Confederazione e dai Cantoni per quanto concerne gli URC e i PML. Nel 2006 le spese amministrative sono ammontate a 600 milioni di franchi ripartiti come segue: 44 milioni di franchi per l'Ufficio di compensazione, 407 milioni di franchi per le autorità cantonali, gli uffici regionali di collocamento e i servizi logistici per l'approntamento dei provvedimenti inerenti al mercato del lavoro, nonché 142 milioni di franchi per le casse di disoccupazione. Le casse di disoccupazione occupano un totale di 1204 collaboratori, mentre le autorità cantonali ne occupano 3045, 1844 dei quali sono impiegati come consulenti di collocamento.

La LADI è stata sottoposta a diverse revisioni. Quella del 1995 ha introdotto gli URC e i provvedimenti inerenti al mercato del lavoro. La revisione del 2003 ha invece introdotto un nuovo sistema per garantire il finanziamento in ogni situazione congiunturale.

Comunque, soltanto tre anni dopo il suo risanamento e malgrado la diminuzione del numero dei disoccupati, l'assicurazione contro la disoccupazione è già tornata nelle cifre rosse, con un passivo di un miliardo di franchi a fine 2006. Visto l'esiguo

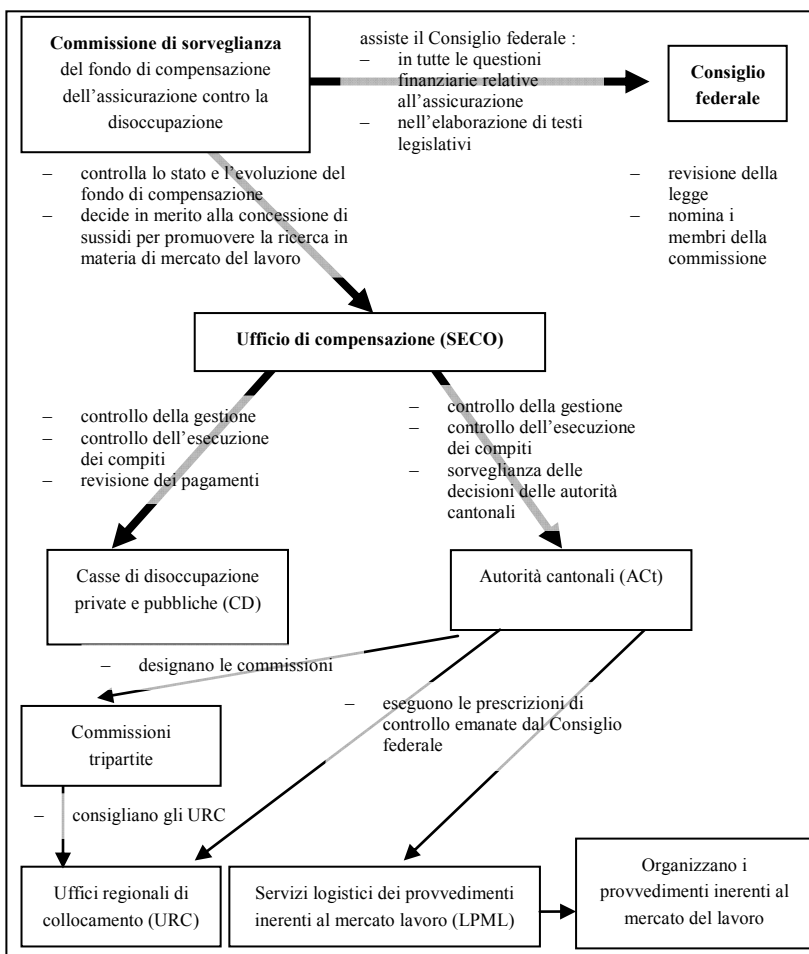
- ¹ Dalle valutazioni compiute dalla SECO nel dicembre 2007 emerge che nel 2007 l'assicurazione ha versato più di 3,5 miliardi di franchi di indennità di disoccupazione e circa 590 milioni di franchi per provvedimenti inerenti al mercato del lavoro.
- ² La LADI è nota anche come legge sull'assicurazione contro la disoccupazione.

risultato positivo di +30 milioni di franchi ottenuto nel 2007, a fine 2007 il capitale ammonta -3,7 miliardi, come nel 2006. Questo importo corrisponde ai deficit accumulati (*Figura 2*). Secondo gli esperti, l'ultima revisione della LADI è stata compiuta su basi troppo ottimiste, sia per quanto concerne il numero dei disoccupati e sia per quanto riguarda la quota equilibrata di disoccupati.

Occorre rilevare che, sebbene siano un attivo, non si possono considerare i 30 milioni di franchi del 2007 un buon risultato. Infatti, il modello di finanziamento del fondo si basa sulla possibilità di compensare gli anni con un elevato tasso di disoccupazione, anni quindi fortemente deficitari, con gli anni con un basso tasso di disoccupazione, come gli ultimi anni.

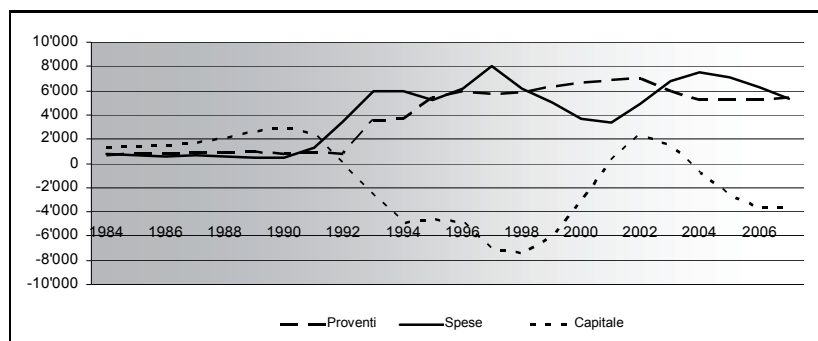
Attualmente una commissione di esperti sta lavorando a una nuova revisione della LADI. Infatti, il Dipartimento federale dell'economia (DFE), preoccupato per l'evoluzione delle finanze dell'assicurazione contro la disoccupazione, ha incaricato la Commissione di sorveglianza di costituire una commissione di esperti per studiare misure in materia di proventi e di spese che permettano di garantire a lungo termine il finanziamento dell'assicurazione. La commissione di esperti ha presentato il suo rapporto nell'ottobre 2006 e il progetto di revisione della LADI è in consultazione dal dicembre 2007.

Organizzazione di attori e competenze



Fonte: CPA 2008

Evoluzione delle finanze dell'assicurazione contro la disoccupazione dal 1984 al 2007, in milioni di franchi³



Fonte: CPA 2008

N.b.: Le cifre relative al 2007 sono stime compiute dalla SECO nel dicembre 2007

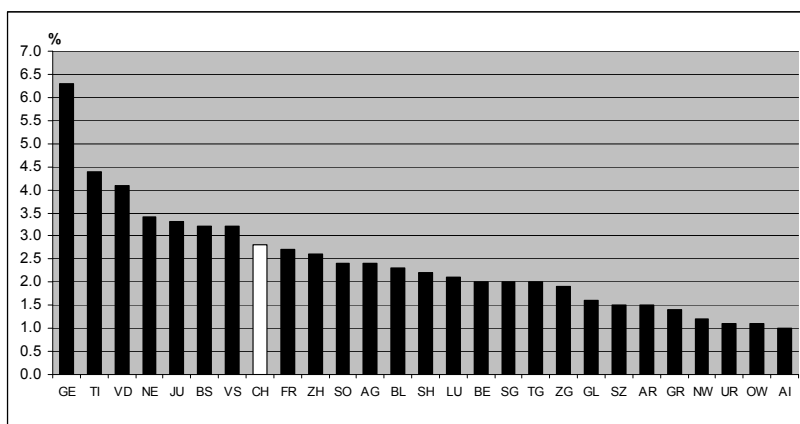
Dinanzi all'evoluzione delle finanze dell'assicurazione contro la disoccupazione occorre anche interrogarsi sull'adeguatezza degli attuali strumenti dirigenziali e di vigilanza sull'assicurazione. A tal fine va chiaramente definito quale sia il ruolo della Commissione di sorveglianza.

La Commissione di sorveglianza dell'ADI, composta da rappresentanti dei datori di lavoro e dei lavoratori nonché dei poteri pubblici, presenta diversi difetti. Gli esperti mettono in discussione la sua indipendenza e la trasparenza del suo operato e dubitano che sia in grado di eseguire in modo ottimale la sua triplice missione di consulenza strategica, sostegno in materia di esecuzione e controllo.

Alcuni indizi fanno pensare che non esegue in modo ottimale i suoi compiti dirigenziali e di vigilanza. Infatti, i fattori strutturali non bastano a spiegare in modo soddisfacente le disparità regionali del tasso di disoccupazione (*Figura 3*)⁴. È quindi lecito chiedersi se la Confederazione vigili adeguatamente sull'esecuzione della legislazione.

³ Nel 1984 l'entrata in vigore della nuova legge sull'assicurazione contro la disoccupazione ha permesso di costituire una riserva di capitale che nel 1989/1990 ammontava a sei volte l'importo delle spese annuali. Due anni dopo, a fine 1992, le riserve erano già esaurite. L'andamento della curva rappresentato nella Figura 2 mostra l'aumento, nel 1993 al due per cento e poi nel 1995 al tre per cento, dei contributi prelevati sui salari e la loro successiva riduzione al 2,5 per cento nel 2003 e al 2 per cento nel 2004. Tra il 1997 e il 2001 vi è stata una costante diminuzione delle spese a causa della crescita congiunturale. Nel 2004 il capitale è diminuito fino a -0,8 miliardi di franchi, presentando un saldo negativo per la prima volta dal 2001; nel 2005 è arrivato a -2,7 miliardi e ha raggiunto -3,7 miliardi di franchi nel 2006.

⁴ Non vi è un consenso scientifico sull'importanza dei fattori strutturali nella spiegazione delle disparità regionali in materia di disoccupazione (Sheldon 2005, Flückiger 2007).

Tasso di disoccupazione medio per Cantone nel 2007

Fonte: CPA 2008, sulla base di SECO 2008

La direzione, la vigilanza e l'esecuzione della LADI spettano ad attori diversi: i compiti di direzione e vigilanza sono affidati a due attori principali (la Commissione di sorveglianza e l'Ufficio di compensazione), mentre i compiti di esecuzione spettano alle casse di disoccupazione, ai Cantoni, agli uffici regionali di collocamento e ai servizi logistici per l'approntamento dei provvedimenti inerenti al mercato del lavoro.

Mentre è già stata eseguita una valutazione dei provvedimenti inerenti al mercato del lavoro, non è ancora stata compiuta una valutazione della direzione e della vigilanza che la Confederazione esercita sull'assicurazione contro la disoccupazione.

Tenute conto, il 28 giugno 2007 la Commissione della gestione del Consiglio degli Stati (CdG-S) ha incaricato il Controllo parlamentare dell'Amministrazione di eseguire una valutazione sulla direzione e la vigilanza della Confederazione sull'assicurazione contro la disoccupazione. Conformemente a tale mandato, la valutazione si articola in due parti.

La prima parte della presente valutazione è oggetto del capitolo 3. Esso esamina in quale misura il quadro concettuale dell'assicurazione (vale a dire il quadro normativo: le leggi e le ordinanze) permette agli organi incaricati della direzione e della vigilanza sull'assicurazione contro la disoccupazione di svolgere efficacemente il loro mandato. Oltre alla questione principale, questa prima parte esamina anche le seguenti questioni accessorie:

1. Come valutare le basi normative che disciplinano la direzione e la vigilanza della Confederazione sull'assicurazione contro la disoccupazione?

- Sono chiari e coerenti gli obiettivi fissati dalle basi normative per quanto concerne la direzione e la vigilanza sull'assicurazione contro la disoccupazione?
- Come sono disciplinate nelle basi normative le competenze in materia di direzione, vigilanza e decisione nell'ambito dell'assicurazione contro la disoccupazione?
- È adeguata la ripartizione delle competenze in materia di direzione e vigilanza?
- Le basi legali sono idonee a garantire una direzione e una vigilanza coerenti ed efficaci dell'assicurazione contro la disoccupazione?

La seconda parte della valutazione sarà oggetto del capitolo 4. Questo capitolo analizza le modalità secondo le quali la Confederazione pone in essere le attività di direzione e sorveglianza sull'assicurazione contro la disoccupazione, come pure gli effetti che tali attività hanno sugli organi esecutivi e sulle modifiche legislative. Occorre esaminare la coerenza con il quadro normativo delle attività svolte dalla Confederazione e ne va valutata la qualità. Occorre anche stabilire se gli strumenti impiegati sono efficaci e producono gli effetti auspicati.⁵ Oltre alla questione principale, questa seconda parte esamina anche le seguenti questioni accessorie:

2. Come valutare le modalità d'attuazione e gli effetti della direzione e della vigilanza che la Confederazione esercita sull'assicurazione contro la disoccupazione?

- È adeguata la strategia di direzione e vigilanza dell'assicurazione contro la disoccupazione?
- Questa strategia garantisce un trattamento equo ai disoccupati?
- È adeguata l'organizzazione dei diversi attori dell'assicurazione contro la disoccupazione?
- È adeguata la vigilanza esercitata dalla Commissione di sorveglianza sul fondo di compensazione?
- Sono adeguate le modalità d'esecuzione delle attività di consulenza in materia finanziaria e legislativa da parte della Commissione di sorveglianza?
- È conforme e coerente l'allocazione dei sussidi per promuovere la ricerca in materia di mercato del lavoro?
- È adeguato il controllo che l'Ufficio di compensazione esercita sulla gestione e sull'esecuzione dei compiti delle autorità cantonali e delle casse di disoccupazione?

⁵ Si tratta per esempio di capire se una pratica non conforme viene corretta in seguito alle attività di direzione e vigilanza svolte dall'Ufficio di compensazione?

Tenendo direttamente conto delle attività della commissione e dell'organo di esecuzione, si analizzeranno inoltre gli effetti delle:

- attività della Commissione di sorveglianza sulle modifiche legislative;
- attività di direzione e di vigilanza sugli organi esecutivi.

2 Concetto dello studio e metodologia

2.1 Oggetto della valutazione

In generale, ogni politica pubblica comprende le tre dimensioni seguenti:

- la *concezione politica* riguarda il programma d'azione di una determinata politica. Essa descrive gli obiettivi e gli strumenti di questa politica e definisce i ruoli e le competenze degli attori incaricati di applicarla;
- le *attività di esecuzione* si riferiscono a tutte le azioni strategiche e operative che servono a realizzare gli obiettivi politici. Portano a *risultati*;
- gli *effetti* riguardano l'insieme delle ripercussioni dei risultati sui diversi beneficiari e sulla società.

Conformemente al mandato conferito dalla CdG-S, la presente valutazione porta sull'insieme delle suindicate dimensioni. Occorre studiare, concentrandosi sugli aspetti relativi alla direzione e alla vigilanza, la concezione politica e il contesto istituzionale, vale a dire le condizioni quadro, i vincoli imposti agli attori incaricati di dirigere e vigilare sull'assicurazione contro la disoccupazione (capitolo 3), nonché le attività di attuazione (capitolo 4). Nel quadro di questa valutazione, gli effetti saranno considerati in termini di impatto sui gruppi bersaglio. In altri termini, occorre determinare quale sia stato l'impatto delle attività di direzione e vigilanza poste in essere dalle autorità competenti sul comportamento degli organi incaricati dell'esecuzione.

Con riferimento alla *Figura 1*, l'analisi si concentra in particolare sulle attività svolte dalla Commissione di sorveglianza e dall'Ufficio di compensazione. Le competenze e il ruolo dei diversi attori che vi figurano saranno descritti nel capitolo 3.1.

2.2 Tappe del lavoro e metodo

Gli studi empirici sono stati realizzati durante circa sei mesi (da giugno a novembre 2007). Di seguito ne indichiamo le principali tappe:

- consolidamento delle questioni chiave e di un concetto relativo alla valutazione basato su colloqui preliminari con 13 esperti della Commissione di sorveglianza, dell'Ufficio di compensazione, delle casse di disoccupazione, dei Cantoni e delle università (allegato 1);
- colloqui strutturati e condotti in base a un manuale con 32 persone⁶: commissione, SECO, Cantoni, casse, diversi (allegato 1);

⁶ Alcune persone interrogate durante la fase preliminare sono state riviste durante i colloqui. Ad alcuni colloqui erano presenti più persone.

- questionario inviato a tutte le autorità cantonali e a tutte le casse pubbliche e private di disoccupazione. Va rilevato che il tasso di risposte ammonta all'87 per cento (56 questionari rinviati su 64 inviati);
- analisi e sintesi dei verbali dei colloqui nell'ambito di un rapporto di valutazione interno;
- analisi e sintesi di tutti i questionari inviati agli organi esecutivi;
- analisi del parere giuridico elaborato dal prof. dott. iur. Thomas Geiser e dal signor Manuel Stengel;
- analisi del contenuto di documenti e dati interni dell'Ufficio di compensazione;
- analisi del contenuto di documenti ufficiali, di opere specialistiche e di materiale di riferimento.

Una selezione dei documenti analizzati è presentata nella bibliografia.

Le valutazioni si basano di conseguenza sui dati empirici ottenuti durante i colloqui e mediante il questionario, nonché sul parere giuridico e sull'analisi dettagliata dei documenti. I criteri di apprezzamento sono tratti dalle basi legali e dalle opere specializzate. Come ogni valutazione, il presente studio riflette in parte il punto di vista degli autori. Il testo indica gli apprezzamenti di altri autori (Ufficio di compensazione, Commissione di sorveglianza, casse di disoccupazione, autorità cantonali).

3 Adeguatezza delle basi normative

Questa prima parte si concentra sullo studio delle basi legali. Vuole rispondere alla seguente questione centrale:

Come valutare le basi normative che disciplinano la direzione e la vigilanza della Confederazione sull'assicurazione contro la disoccupazione?

Il primo capitolo (3.1) esamina se le competenze degli organi di vigilanza e di esecuzione sono definite con chiarezza e in modo adeguato. Si esaminano gli eventuali problemi di delimitazione dei compiti, di doppiioni o eventuali altri problemi derivanti dall'insufficiente chiarezza delle basi legali. I principali attori e le loro competenze sono quindi analizzati tenendo sempre presente la duplice problematica della direzione e della vigilanza: Commissione di sorveglianza, Ufficio di compensazione, casse di disoccupazione, organi cantonali.

I capitoli successivi (3.2 e 3.3) affrontano questioni precise, vale a dire l'adeguatezza della composizione della Commissione di sorveglianza e il principio di responsabilità delle casse di disoccupazione. Il capitolo 3.4 presenta alcuni apprezzamenti generali sulla LADI prima di compiere una sintesi (3.5).

In questa prima parte, dopo una fase *descrittiva* fondata sulle basi legali, la *valutazione* esamina:

- un parere giuridico redatto dai signori Prof. Dott. Thomas Geiser e Manuel Stengel del Forschungsinstitut für Arbeit und Arbeitsrecht, Università di San Gallo;

- i colloqui che il CPA ha avuto con gli organi esecutivi, con l'Ufficio di compensazione, con la Commissione di sorveglianza e con vari esperti.

Le competenze in materia di direzione e vigilanza sull'assicurazione contro la disoccupazione sono indicate nelle seguenti basi normative:

- legge federale sulla parte generale del diritto delle assicurazioni sociali (LPGA);
- legge su l'assicurazione obbligatoria contro la disoccupazione e l'indennità per insolvenza (legge sull'assicurazione contro la disoccupazione, LADI);
- ordinanza sull'assicurazione obbligatoria contro la disoccupazione e l'indennità per insolvenza (sull'assicurazione contro la disoccupazione, OADI);
- legge sull'organizzazione del governo e dell'amministrazione (LOGA);
- ordinanza sull'organizzazione del governo e dell'amministrazione (OLOGA).

3.1 Adeguatezza della ripartizione di competenze sotto il profilo della direzione e della vigilanza

La *Figura 1* presenta gli attori della direzione e della vigilanza dell'assicurazione contro la disoccupazione e ne indica i ruoli principali. Questi attori e le loro competenze saranno descritti e valutati nel seguito del presente capitolo.

Descrizione

Il Consiglio federale

Secondo l'articolo 76 capoverso 1 LPGA, il Consiglio federale sorveglia l'applicazione delle assicurazioni sociali e rende regolarmente conto in merito. In caso di violazione grave e ripetuta delle disposizioni legali da parte di un assicuratore, il Consiglio federale ordina le misure necessarie per ristabilire una gestione dell'assicurazione conforme alla legge.

La vigilanza incombe quindi al Consiglio federale. Esso deve in particolare adoperarsi per un'applicazione uniforme del diritto (art. 110 LADI). A tal fine, può dare istruzioni agli organi esecutivi. Il Consiglio federale deve inoltre approvare le disposizioni esecutive adottate dai Cantoni (art. 113 cpv. 1 LADI).

Il Consiglio federale prende le decisioni in materia finanziaria in relazione con l'assicurazione contro la disoccupazione. Secondo l'articolo 90c LADI, se a fine anno il debito del fondo di compensazione raggiunge o sorpassa il 2,5 per cento della somma dei salari soggetti a contribuzione, il Consiglio federale deve presentare, entro un anno, una revisione della legge che introduca una nuova normativa in materia di finanziamento. Aumenta dapprima dello 0,5 per cento al massimo il tasso di contributo stabilito all'articolo 3 capoverso 2 LADI e aumenta il salario assoggettato ai contributi fino a due volte e mezzo l'importo massimo del guadagno assicurato.

Il Consiglio federale è assistito nell'esecuzione dei suoi compiti dalla Commissione di sorveglianza.

La Commissione di sorveglianza

Secondo l'articolo 89 LADI, la Commissione di sorveglianza controlla lo stato e l'evoluzione del fondo ed esamina i conti annuali nonché il rapporto annuale all'intenzione del Consiglio federale. Presta assistenza al Consiglio federale per tutte le questioni finanziarie relative all'assicurazione e per l'elaborazione dei testi legislativi. La Commissione di sorveglianza decide in merito ai sussidi concessi per promuovere la ricerca in materia di mercato del lavoro (art. 73 cpv. 2). Inoltre è competente per l'approvazione del preventivo e dei conti relativi alle spese amministrative dei Cantoni, delle casse e dell'Ufficio di compensazione.

L'Ufficio di compensazione

L'Ufficio di compensazione⁷ è responsabile dell'attuazione della legge sull'assicurazione contro la disoccupazione. Consiglia e sorveglia le casse e i Cantoni nei loro compiti esecutivi e gestisce il fondo di compensazione dell'assicurazione contro la disoccupazione.

Secondo l'articolo 83 LADI, l'Ufficio di compensazione dell'assicurazione contro la disoccupazione controlla periodicamente la gestione e l'esecuzione dei compiti delle casse e dei servizi cantonali, prende misure per impedire il versamento di prestazioni ingiustificate e dà istruzioni agli organi esecutivi. Assicura anche il coordinamento con le altre assicurazioni sociali.

Casse di disoccupazione private e pubbliche

Le casse di disoccupazione private e pubbliche determinano il diritto all'indennità e versano le prestazioni (indennità di disoccupazione, indennità per riduzione dell'orario di lavoro, indennità per intemperie e per insolvenza). Inoltre, rendono periodicamente conto secondo le istruzioni dell'Ufficio di compensazione.⁸

Ogni Cantone deve disporre di una cassa pubblica, aperta a tutti gli abitanti assicurati del Cantone e ai frontalieri che sono assicurati e occupati nel Cantone (art. 77 LADI). Con l'accordo dell'Ufficio di compensazione, più Cantoni possono gestire una cassa di disoccupazione in comune per i loro territori.

Le organizzazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori d'importanza nazionale, regionale o cantonale, possono istituire casse private separatamente o in comune. Devono chiederne il riconoscimento all'Ufficio di compensazione (art. 78 LADI). Le casse di disoccupazione private possono limitare la loro attività a una regione o a un determinato gruppo di persone o di professioni.

Autorità cantonali

Le autorità cantonali (ACt) sono responsabili dell'attuazione del servizio del lavoro e dei provvedimenti inerenti al mercato del lavoro. Gli URC e, di massima, le casse di disoccupazione pubbliche sono loro direttamente subordinati.

Insieme ai servizi LPML, gli uffici del lavoro offrono provvedimenti inerenti al mercato del lavoro. In quanto autorità cantonali che si occupano del mercato del lavoro, svolgono i compiti previsti dalla legislazione federale nei settori del mercato del lavoro e dell'assicurazione contro la disoccupazione, nonché i compiti supple-

⁷ L'Ufficio di compensazione è integrato nell'autorità federale del mercato del lavoro (SECO). Quest'ultima è anche incaricata dell'attuazione della legge sul collocamento e sul personale a prestito (LC).

⁸ Art. 81 LADI.

mentari che sono loro affidati dalle legislazioni cantonali.⁹ Le autorità che si occupano del mercato del lavoro hanno costituito l'Associazione degli uffici svizzeri del lavoro (AUSL) per collaborare tra loro e con la SECO.

Gli uffici regionali di collocamento

L'articolo 85b LADI incarica i Cantoni di istituire gli URC per svolgere compiti che spettano all'autorità cantonale. Di conseguenza, gli URC consigliano le persone in cerca d'impiego, provvedono al loro collocamento o le assegnano a provvedimenti inerenti al mercato del lavoro. Costituiscono centri di prestazioni specializzati nei settori del mercato del lavoro, del collocamento e della disoccupazione. Attualmente ve ne sono 130. Gli URC possono sostenere sia le ricerche delle persone in cerca d'impiego sia quelle dei datori di lavoro. I Cantoni comunicano all'Ufficio di compensazione i compiti e le competenze attribuiti agli URC.

Servizio logistico per l'approntamento di provvedimenti inerenti al mercato del lavoro

Ogni Cantone può istituire un servizio di logistica incaricato di avviare provvedimenti inerenti al mercato del lavoro, affidandogli compiti di competenza cantonale. I servizi LPML sono quindi incaricati di avviare provvedimenti inerenti al mercato del lavoro e di controllarne la qualità.

Valutazioni

Consiglio federale, Commissione di sorveglianza e Ufficio di compensazione

Il parere giuridico ha rivelato che le basi normative di massima danno definizioni chiare delle competenze; è anche chiara la ripartizione delle diverse competenze. Il parere menziona alcuni punti da cui potrebbero nascere confusioni. È per esempio il caso degli organi con competenze vicine, non chiaramente delimitate:

- Consiglio federale e Commissione di sorveglianza in materia di spese amministrative degli organi esecutivi;
- Commissione di sorveglianza e Ufficio di compensazione in materia di direttive concernenti i provvedimenti inerenti al mercato del lavoro;
- Commissione di sorveglianza, Consiglio federale e Controllo federale delle finanze in materia di esame dei conti annuali e del rapporto annuale.

Inoltre, secondo il parere giuridico, non pone problemi l'esercizio di attività di direzione e di vigilanza sia da parte dell'Ufficio di compensazione sia da parte della Commissione di sorveglianza, a condizione che i compiti e le funzioni siano ben delimitati. Tale è sostanzialmente il caso, salvo le imprecisioni di formulazione citate sopra. Rileviamo ancora che la distanza tra i due organi è sufficiente e che le competenze di cui dispone la commissione le permettono di esercitare un controllo sufficiente sull'Ufficio di compensazione.

⁹ In generale, l'autorità cantonale che si occupa del mercato del lavoro è incaricata di esaminare le condizioni del mercato del lavoro da cui dipende l'ammissione dei lavoratori stranieri e si occupa delle misure accompagnatorie dell'accordo bilaterale con l'UE sulla libera circolazione delle persone, come pure delle misure di lotta contro il lavoro clandestino.

Le persone interrogate che sono a conoscenza delle attività della Commissione di sorveglianza ritengono in generale che la ripartizione di competenze tra quest'ultima e l'Ufficio di compensazione sia chiara e adeguata. Considerano l'Ufficio di compensazione il gerente del fondo di compensazione incaricato delle questioni operative e tecniche. La Commissione di sorveglianza si occupa invece di questioni strategiche e politiche, svolge un ruolo di consulente e si adopera per la formazione del consenso. La commissione elabora quindi raccomandazioni, dispone di competenze in materia di preventivi e decide sui mandati di studio. L'Ufficio di compensazione sottopone alla commissione proposte relative a tutti questi compiti.

Inoltre, il suo carattere di milizia priva la commissione di una visione dettagliata, ragion per cui è stato istituito un comitato.¹⁰ Il comitato segue le questioni finanziarie in maniera più attiva. È considerato più pragmatico ed esercita una reale vigilanza finanziaria.

Le persone interrogate in seno alla SECO considerano spesso la Commissione di sorveglianza alla stregua di un consiglio di amministrazione. Occorre pure rilevare che numerose persone interrogate nei Cantoni e nelle casse di disoccupazione non conoscono o conoscono poco le competenze della Commissione di sorveglianza. Altre persone ritengono che, per chi si trovi all'esterno, queste attività siano molto poco trasparenti.

Infine è pure stato rilevato che la ripartizione dei compiti è chiara, soltanto finché tutto va bene. Eventuali disaccordi tra la Commissione di sorveglianza e il DFE, segnatamente in materia di preventivi, potrebbero essere fonte di problemi. Inoltre, alcune competenze decisionali della Commissione di sorveglianza appaiono prive di senso, segnatamente quelle in materia di preventivo delle casse di disoccupazione, poiché questi preventivi sono direttamente connessi al numero di disoccupati.

Casse di disoccupazione, autorità cantonali, URC, LPML

Il parere giuridico considera in generale chiara la ripartizione di competenze tra organi di sorveglianza e organi esecutivi e tra organi esecutivi stessi. Come constatato nella sezione precedente, sussiste qualche problema puntuale derivante da competenze che si sovrappongono, segnatamente per quanto concerne le misure destinate a impedire il versamento di prestazioni ingiustificate.

La grande maggioranza delle persone interrogate ritiene adeguate le competenze attribuite ai diversi organi esecutivi, così come la presenza di casse pubbliche e private. Questa diversità permette di rispettare il federalismo, di adeguarsi alle condizioni economiche, ai mercati del lavoro locali e di migliorare l'efficienza degli organi esecutivi. È peraltro importante mantenere la distinzione tra URC e casse perché svolgono compiti diversi.

Secondo pareri contrari vi sono problemi di efficienza derivanti:

- dal numero eccessivo di casse di disoccupazione: alcune persone interrogate auspicano la loro riduzione a una decina, altre vorrebbero che ce ne fosse una sola;
- dalle differenze tra gli statuti delle casse pubbliche (alcune assoggettate alle autorità cantonali e altre no) e gli statuti delle casse private;

¹⁰ Secondo l'articolo 121a OADI, la Commissione di sorveglianza può delegare a un comitato i compiti di cui all'articolo 89 LADI.

- dal numero eccessivo di attori: URC, casse di disoccupazione, casse pubbliche, organizzatori di PML;
- dalla separazione delle attività degli URC e delle casse di disoccupazione;
- dalla mancanza di orientamento verso gli utenti della struttura (porta d'entrata e processi di difficile comprensione per i disoccupati).

Il sistema previsto dalla legge è spesso considerato il risultato del federalismo, del consenso raggiunto e di elementi storici (l'esistenza di casse sindacali che hanno preceduto le casse pubbliche).

Occorre rilevare che il dibattito non è nuovo. Quando sono stati istituiti gli URC, il Parlamento si è interrogato sull'opportunità di istituire due diversi organi esecutivi competenti per le questioni di assicurazione e di collocamento. Alcuni Paesi come Francia e Danimarca stanno operando un ravvicinamento tra casse di disoccupazione e politica del mercato del lavoro (URC), mentre in Germania si sta introducendo una separazione nel sistema un tempo unificato.

La struttura composta da autorità cantonali, URC e servizi LPML trova una giustificazione economica soprattutto nei Cantoni di una certa dimensione. Sebbene le basi legali lo permettano, il numero dei tentativi di cooperazione intercantonale è scarso. Soltanto i Cantoni di Obwaldo e Nidwaldo hanno istituito una struttura comune in materia di collocamento. Inoltre, i Cantoni di medie e piccole dimensioni incontrano spesso difficoltà nel dotarsi di un servizio giuridico adeguato per rispondere alle questioni che si pongono in materia di LADI.

La decentralizzazione del sistema è spesso considerata un vantaggio che permette di adeguarsi al mercato del lavoro, di mantenere una certa prossimità con le imprese e di garantire il coordinamento con l'amministrazione cantonale.

Inoltre, secondo alcuni interlocutori occorre chiarire alcuni elementi, in particolare per quanto concerne i rapporti tra la LADI e le leggi cantonali. Non è chiara quale sia la portata delle prestazioni cui hanno diritto le persone che non ricevono indennità di disoccupazione (diritto ai corsi, alla consulenza, assenza di diritto alle indennità). Si tratta di casi limite di competenza sia della LADI, sia dell'assistenza sociale. Infine, rileviamo che la cooperazione tra assicurazioni sociali è ancora in fase embrionale.

3.2 Adeguatezza della composizione della Commissione di sorveglianza

Descrizione

Secondo l'articolo 89 capoverso 6 LADI, la Commissione di sorveglianza è composta di 7 rappresentanti dei datori di lavoro, di 7 dei lavoratori e di 7 della Confederazione, dei Cantoni e delle cerchie scientifiche (*Tabella 1*). Il Consiglio federale nomina i membri e designa il presidente (art. 89 cpv. 7 LADI).

Composizione della Commissione di sorveglianza il 1° gennaio 2008

| Rappresentanti della Confederazione, dei Cantoni e delle cerchie scientifiche | Rappresentanti dei datori di lavoro | Rappresentanti dei lavoratori |
|---|---|--|
| Gaillard Serge, capo della Direzione del lavoro, SECO, presidente della Commissione di sorveglianza | Gfeller Kurt, vicedirettore dell'Unione svizzera delle arti e mestieri, USAM | Blank Susanne, responsabile del servizio politico economico, Travail.Suisse |
| Egglar Michael, capo sezione, Amministrazione federale delle finanze | Lehmann Daniel, direttore della Società svizzera degli impresari-costruttori | Bruderer Manuela, segretaria dell'Unione sindacale svizzera, USS |
| Genilloud Marc, presidente dell'AUSL, capo del servizio del lavoro del Cantone di Friburgo | ** Lüscher Peter, direttore della Camera di commercio e dell'industria del Cantone di Argovia | Bucher Judith, segretaria centrale, Sindacato dei servizi pubblici SSP/VPOD |
| Koller-Bohl Marianne, consigliera di Stato, Appenzello esterno | Lützel Schwab Saija Daniella | Furer Hans, membro del Comitato di Travail.Suisse Membre du comité de Travail.Suisse |
| Odermatt Gerhard, capo del Servizio dell'economia, Cantone di Nidwaldo | Matthey Blaise, segretario generale della Federazione romanda dei sindacati padronali | Kerst Arno, segreteria centrale SYNA |
| Thurre Bruno, direttore della cassa pubblica cantonale vallesana di disoccupazione | Müller Roland A., membro della direzione dell'Unione padronale svizzera | Lampart Daniel, segretario dell'Unione sindacale svizzera, USS |
| * Jeanrenaud Claude, professore all'università di Neuchâtel | Schober Fritz, membro della direzione dell'Unione svizzera dei contadini | von Felten Michael, membro della direzione UNIA |

Fonte: CPA 2008, tratto da: Cancelleria federale, 2008

NB:

- * Il professor C. Jeanrenaud era membro della Commissione di sorveglianza nel 2007. Il posto è tuttora vacante.
- ** P. Lüscher era membro della Commissione di sorveglianza nel 2007. Il posto è tuttora vacante.

Valutazione

Il parere giuridico ritiene che sia necessario valutare la composizione della Commissione di sorveglianza sotto due diversi profili. Per evitare conflitti di interessi occorre infatti capire se è preferibile che i membri di tale organo siano scelti in funzione delle loro competenze o della loro indipendenza. Queste due condizioni sono in una certa misura contraddittorie, poiché spesso le persone competenti e specializzate in un dato ambito lavorano in tale settore.

Come fa notare il parere, la commissione è di massima un organo dei partner sociali, nonostante l'unica eccezione del rappresentante della comunità scientifica, l'unico membro che possa esprimere un parere neutrale. La commissione non può pertanto essere considerata un organo indipendente, bensì un organo preposto alla rappresentanza di interessi. Essendovi nel suo seno un solo rappresentante della comunità scientifica – e per giunta nemmeno necessariamente specializzato nelle questioni relative al mercato del lavoro – è lecito interrogarsi sul ruolo che svolge e sul reale potere che esercita in seno alla commissione.

Per valutare la presenza dei partner sociali nella Commissione di sorveglianza, occorre tenere conto anche dei suoi scopi e stabilire se fra questi vi sono la formazione del consenso e la formulazione di raccomandazioni sulle quali i partner sociali

sono già pervenuti a un accordo. L'80 per cento delle persone intervistate ritiene adeguata l'attuale composizione. Per gli altri, i membri della Commissione di sorveglianza non sono abbastanza indipendenti e non dovrebbero adoperarsi a cercare soluzioni consensuali ma lasciare la politica ai parlamentari. Dovrebbero limitarsi a fare riflessioni di ordine scientifico e tecnico. La situazione attuale è troppo vantaggiosa per i gruppi di pressione e permette di evitare i temi scottanti (livello delle prestazioni, struttura del sistema). Occorre tuttavia rilevare che, con la revisione della LADI, il ruolo politico dei membri della Commissione di sorveglianza è stato ridotto con l'istituzione di una commissione di esperti, anche se i membri di quest'ultima sono pur sempre nominati dalla Commissione di sorveglianza.

Se non pone problemi che la Commissione di sorveglianza sia composta dai partner sociali, è molto più delicato analizzarne la composizione effettiva (*Tabella 1*). Pare infatti che alcune categorie di lavoratori siano sovrarappresentate, mentre altre categorie lo sono poco o non lo sono del tutto (servizi pubblici, lavoratori temporanei, piccole imprese). Le basi giuridiche non stabiliscono alcun criterio per quanto concerne la rappresentanza dei settori e dei lavoratori in seno alla commissione. Ai fini della scelta dei membri i fattori storici sembrano avere un peso maggiore rispetto ai criteri trasparenti e rappresentativi basati sulla reale importanza dei partner sociali.

Appare problematico dal profilo del buon governo che il presidente della Commissione di sorveglianza, nominato dal Consiglio federale, sia nel contempo a capo dell'autorità della SECO competente in materia di mercato del lavoro. Questa problematica è già stata analizzata dall'Ufficio di compensazione. Facciamo notare che, seppure con qualche eccezione, le persone intervistate non ritengono che questa situazione sia fonte di problemi. Permetterebbe invece di lavorare in modo più efficiente e professionale e di disporre di un eccellente accesso all'informazione. Questa caratteristica dell'assicurazione contro la disoccupazione è spesso confrontata con la situazione che prevale nelle altre assicurazioni sociali, le cui commissioni sono presiedute da una persona esterna che dispone di una conoscenza molto più limitata degli incarti.

La questione della composizione della Commissione di sorveglianza si fa tuttavia più delicata se la si considera dal profilo delle spese amministrative. Infatti, la commissione dispone di una competenza in materia budgetaria che le permette di stabilire le spese amministrative delle casse e dell'Ufficio di compensazione.¹¹ Ciò permette ai membri della commissione di influenzare decisioni che li riguardano. La duplice funzione di alcuni membri, attivi sia negli organi esecutivi sia nella Commissione di sorveglianza, è spesso oggetto di critiche, nonostante siano apprezzate le loro conoscenze del settore.

3.3 Responsabilità delle casse

Questo capitolo esamina quali sono le conseguenze finanziarie per i titolari di casse di disoccupazione in caso di colpa.

¹¹ Articolo 89 cpv.5 LADI.

Descrizione

La responsabilità dei titolari nei confronti della Confederazione è disciplinata dall'articolo 82 LADI che precisa segnatamente che:

- il titolare risponde nei confronti della Confederazione per i danni che la sua cassa provoca intenzionalmente o per negligenza nell'adempimento dei propri compiti;
- l'Ufficio di compensazione stabilisce, mediante decisione, l'importo del risarcimento e, in caso di colpa lieve, può rinunciare a far valere i propri diritti;
- il fondo di compensazione indennizza adeguatamente il titolare per il rischio di responsabilità.

Valutazione

Dal profilo giuridico, il principio di responsabilità delle casse non è particolarmente trasparente. In effetti, l'organismo che finanzia il rischio non è il responsabile della colpa. Ma, in generale, i fondatori delle casse di disoccupazione non mettono in discussione questo principio. La responsabilità delle casse è in sintonia con la filosofia che ispira la legge fissando principi, concedendo mezzi e lasciando un certo margine di manovra agli organi esecutivi. I controlli e la responsabilità sono così considerati controparti necessarie del margine di manovra concesso agli organi esecutivi. Tuttavia, l'attuazione di questo principio pone qualche problema che è esaminato nel capitolo 4.1.2.

3.4 Altre valutazioni generali

Occorre ancora segnalare alcune osservazioni generali sulla LADI che sono emerse durante i colloqui.

La LADI è spesso considerata una buona, o eccellente, legge per i motivi seguenti:

- la LADI è flessibile, si adegua ai cambiamenti economici, politici e sociali;
- l'assicurazione contro la disoccupazione è finanziata in modo indipendente e secondo modalità trasparenti;
- il sistema dell'assicurazione contro la disoccupazione è sostenuto dai partner sociali ed è equilibrato;
- le priorità stabilite dagli scopi della legge sono chiare;
- gli organi esecutivi dispongono di mezzi finanziari;
- il sistema decentralizzato permette un adeguamento ai mercati locali del lavoro;
- il sistema è in generale molto ben considerato rispetto ai sistemi vigenti all'estero.¹²

¹² Secondo Aeberhardt e Ragni (2006), il servizio pubblico svizzero del lavoro gode di un'eccellente reputazione sul piano internazionale, segnatamente a causa del suo quadro legale che favorisce i disoccupati.

Invece, è stato menzionato più volte durante i colloqui il pericolo derivante dall'attrattiva (finanziaria) del fondo di compensazione dell'assicurazione contro la disoccupazione.

Da una parte, il fatto che alcuni beneficiari¹³ sono esentati dall'adempimento del periodo di contribuzione mette in pericolo il carattere di assicurazione della LADI e può indurre altre richieste.

Dall'altra, è difficile stabilire un limite tra le competenze dell'assicurazione contro la disoccupazione e quelle di altri campi. La LADI è connessa con le seguenti problematiche:

- disoccupazione;
- politica del mercato del lavoro;
- assicurazioni sociali;
- formazione continua;
- formazione o «ri»formazione professionale: la frontiera tra quanto deve finanziare l'assicurazione contro la disoccupazione o la formazione è in continua evoluzione. Molti disoccupati non possono più trovare lavoro perché le loro qualifiche non sono più adeguate alle necessità del mercato del lavoro, segnatamente a causa dell'evoluzione tecnologica e della base industriale. Per il reinserimento nel mercato del lavoro è imprescindibile una «ri»formazione professionale;
- l'integrazione degli stranieri: di massima, l'assicurazione contro la disoccupazione deve finanziare beneficiari idonei al collocamento. Una persona che non parla la lingua della regione in cui cerca lavoro non è in generale considerata idonea al collocamento. Nel corso del tempo le autorità d'esecuzione cantonali hanno iniziato a offrire corsi di lingua per rendere queste persone idonee al collocamento. Questo lavoro di integrazione è finanziato dall'assicurazione contro la disoccupazione.

Questo elemento va posto in relazione con l'articolo 85 capoverso 1 LADI relativo alla promozione della collaborazione interistituzionale. Questo articolo precisa che gli organi esecutivi dell'assicurazione contro la disoccupazione lavorano in stretta collaborazione con:

- i servizi di orientamento professionali;
- i servizi sociali;
- gli organi esecutivi delle leggi cantonali in materia di aiuto ai disoccupati;
- gli organi esecutivi dell'assicurazione per l'invalidità e l'assicurazione malattie;
- gli organi esecutivi della legislazione sull'asilo;
- le autorità cantonali in materia di formazione professionale;
- la Cassa nazionale di assicurazione in caso di infortunio;

¹³ Secondo l'articolo 14 LADI, sono esonerate dagli obblighi relativi al periodo di contribuzione le persone che non hanno potuto soddisfarli (a determinate condizioni) per i motivi seguenti: formazione scolastica, riconversione, malattia, infortunio, maternità, detenzione, separazione o divorzio, ritorno dall'estero.

- altre istituzioni private o pubbliche importanti per l'integrazione degli assicurati.

Se la collaborazione con servizi diversi non è rimessa in discussione e in generale funziona bene, è più problematica la questione del finanziamento dei servizi offerti dagli organi esecutivi dell'assicurazione contro la disoccupazione a persone non assoggettate alla LADI; la collaborazione trae origine da questo fatto. Per quasi tutte le persone intervistate, il fondo di compensazione non deve essere utilizzato per altri fini. L'attuale capo della Direzione del lavoro della SECO considera prioritaria questa questione.

La politica del mercato del lavoro (nel cui ambito rientrano gli URC e i servizi LPML) deve essere finanziata congiuntamente dal fondo di compensazione, dai Cantoni e dalla Confederazione (50 per cento da Cantoni e Confederazione, 50 per cento dal fondo). Raggiungere questo compromesso è stato possibile perché a medio termine la politica del mercato del lavoro ha un effetto positivo sul fondo di compensazione.

3.5 Sintesi

Questo capitolo valuta le basi legali che disciplinano la direzione e la vigilanza dell'assicurazione contro la disoccupazione da parte della Confederazione.

In generale, la valutazione giuridica ha evidenziato che le competenze sono definite con chiarezza e nella maggior parte dei casi ben ripartite. Nella formulazione è stato rilevato soltanto qualche difetto. Ha ricevuto una valutazione positiva anche la ripartizione delle competenze tra organi di vigilanza e organi esecutivi, nonché la separazione tra le competenze delle casse di disoccupazione e quelle degli uffici regionali di collocamento.

Secondo il parere giuridico e le interviste compiute nel quadro della presente valutazione, la composizione della Commissione di sorveglianza appare adeguata, dal momento che le sue funzioni di consulenza e di formazione del consenso sono considerate prioritarie. La commissione trae quindi profitto dalla presenza nel suo seno dei partner sociali. Di conseguenza, non può essere considerata un'autorità indipendente ma piuttosto un organo composto da rappresentanti di interessi. Tuttavia, è lecito chiedersi in quale misura possano essere considerati rappresentativi i membri di una commissione in cui siede un solo scienziato e che non dispone di criteri trasparenti per la selezione dei suoi membri tra i partner sociali.

Per quanto concerne la tematica delle spese amministrative la composizione della Commissione di sorveglianza appare delicata, poiché alcuni suoi membri fanno parte di organi esecutivi le cui spese amministrative sono determinate dalla commissione medesima. La funzione di vigilanza finanziaria è però in parte delegata alla sotto-commissione *finanze* in cui gli interessi dei rappresentanti hanno un peso minore.

È legittimo chiedersi se sia compatibile con le pratiche di buon governo che la commissione sia presieduta dal Capo della direzione del lavoro della SECO. Comunque, si preferisce accordare la priorità alla qualità dell'informazione e all'efficienza dei processi rispetto a considerazioni di indipendenza.

La responsabilità degli organi esecutivi è uno dei cardini della LADI. I principi dirigenziali e di vigilanza poggiano sulla coerenza tra il margine di manovra di cui

dispongono gli organi esecutivi, le loro responsabilità e il controllo a cui sono sottoposti.

Le basi legali specifiche dell'assicurazione contro la disoccupazione sono globalmente adeguate. Il rischio principale consiste nella potenziale estensione dei beneficiari delle prestazioni a carico del fondo di compensazione dell'assicurazione contro la disoccupazione. Da questo profilo, la collaborazione interistituzionale è una fonte di potenziali vantaggi in termini di efficacia, ma nel contempo è anche una fonte di rischio finanziario.

4 Attuazione ed effetti: adeguatezza delle attività dirigenziali e di vigilanza

4.1 Strategia e sistema di orientamento

4.1.1 Descrizione

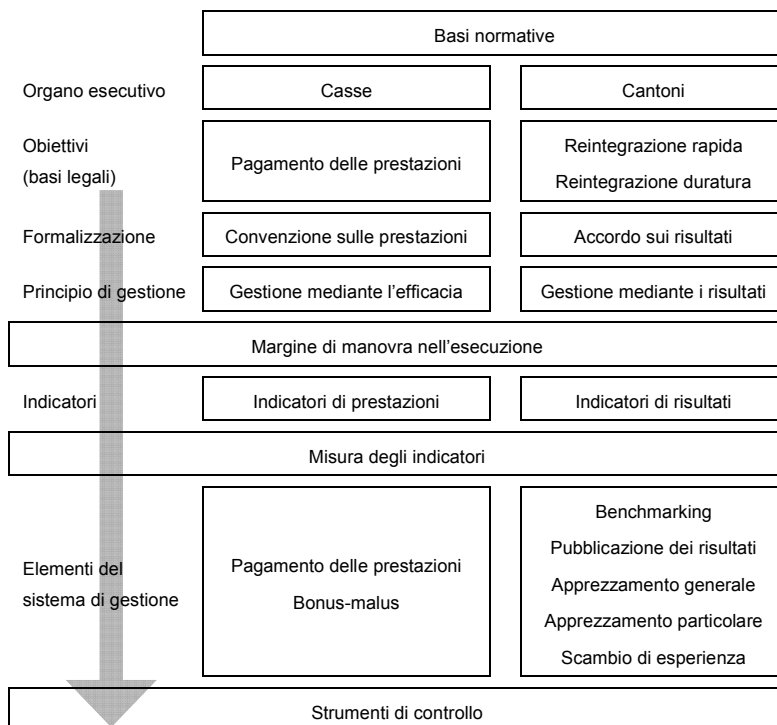
La *Figura 4* dà una visione sintetica della strategia dirigenziale che sarà descritta nel presente capitolo.

Rammentiamo che, secondo l'articolo 1a LADI, la legge vuole garantire agli assicurati un'adeguata compensazione della perdita di guadagno a causa di disoccupazione, riduzione dell'orario di lavoro, intemperie e insolvenza del datore di lavoro. Essa si prefigge di prevenire la disoccupazione incombente, di combattere quella esistente e di favorire la reintegrazione rapida e duratura nel mercato del lavoro.

Concretamente, l'obiettivo delle casse di disoccupazione è il pagamento delle indennità ai beneficiari e quello degli organi cantonali è una reintegrazione rapida e duratura nel mondo del lavoro.

Questa strategia è posta in essere da convenzioni tra il DFE e i titolari delle casse di disoccupazione e da un accordo tra il DFE e i Cantoni per l'esecuzione della legge sull'assicurazione contro la disoccupazione.

Strategie dirigenziali



Fonte: CPA 2008

Convenzione con le casse di disoccupazione

La convenzione con le casse di disoccupazione si fonda sulla *gestione mediante l'efficacia*. La convenzione invita il titolare della cassa di disoccupazione a eseguire la legge con efficacia. La prestazione della cassa di disoccupazione è valutata mediante indici ponderati.

I costi computabili sono rimborsati al titolare della cassa di disoccupazione conformemente all'articolo 92 capoverso 6 LADI e all'ordinanza concernente il rimborso delle spese amministrative delle casse di disoccupazione. Questi oneri risultano dall'adempimento dei compiti specifici della cassa di disoccupazione.

Le spese amministrative delle casse di disoccupazione con prestazioni inferiori a un margine di oscillazione considerato neutro sono rimborsate al 100 per cento; al titolare di una cassa che fornisce una prestazione superiore alla media (bonus) è concesso un rimborso più elevato, mentre il rimborso previsto è meno elevato (malus) per le prestazioni inferiori alla media.

Accordo con i Cantoni

L'accordo con i Cantoni poggia sul principio della *gestione mediante i risultati*. Questo accordo:

- stabilisce gli obiettivi e i risultati perseguiti nel quadro dell'esecuzione della LADI;
- precisa le condizioni-quadro della collaborazione tra Confederazione e Cantoni;
- sostiene l'esecuzione efficace della LADI.

Questo accordo precisa inoltre gli obiettivi dell'esecuzione della LADI: la prevenzione della disoccupazione, la reintegrazione rapida e duratura delle persone alla ricerca di impiego iscritte, la prevenzione della disoccupazione di lunga durata e dell'esaurimento del diritto alle indennità, nonché l'esecuzione efficace della LADI e della LC.

Il sistema di gestione degli URC/LPML/ACt comprende i seguenti elementi:

- indicatori di risultati, misure degli effetti;
- benchmark (concorrenza, confronto);
- apprezzamento generale della situazione (annuale);
- apprezzamento particolare della situazione (forma non pecuniaria di malus);
- scambio di esperienze (apprendimento reciproco, best practices);
- reporting (dati sulla direzione).

Gli obiettivi sono misurati mediante gli indicatori di risultati presentati nella *Tabella 2*.

Tabella 2

Obiettivi e indicatori

| Obiettivi/risultati | Indicatore | Ponderazione |
|---|---|--------------|
| Reinserimento rapido | Il numero medio di giorni durante i quali i beneficiari disiscritti e quelli arrivati alla fine del termine quadro hanno percepito indennità di disoccupazione. | 50 % |
| Prevenzione, diminuzione della disoccupazione di lunga durata | Il numero di nuovi disoccupati di lunga durata diviso per il numero di persone che hanno avviato un termine quadro per la riscossione delle prestazioni da tredici mesi. | 20 % |
| Prevenzione dell'esaurimento dei diritti alle indennità, riduzione del numero di persone in tale situazione | Numero di situazioni di esaurimento dei diritti alle indennità diviso per il numero di persone che hanno avviato un termine quadro per la riscossione delle prestazioni da due anni. | 20 % |
| Prevenzione delle reiscrizioni alla disoccupazione, diminuzione del loro numero | Numero delle persone reiscrittesi durante il mese di riferimento nei quattro mesi successivi alla loro disiscrizione diviso per il numero di persone disiscritte nel quarto, terzo e secondo mese precedente. | 10 % |

Fonte: SECO 2007

Questi indicatori sono poi ponderati per accertarne l'importanza relativa.

Poiché la diversità delle condizioni complica i confronti tra Cantoni, i dati sono affinati con un modello econometrico che filtra i fattori esogeni (vale a dire i fattori sui quali gli URC non hanno alcuna influenza), permettendo poi di eseguire il confronto tra Cantoni. I fattori di correzione esogeni del modello econometrico sono:

- lo stato del mercato del lavoro (nuovi beneficiari);
- i settori stagionali;
- la proporzione di Svizzeri;
- le dimensioni dell'agglomerato;
- la parte di frontalieri.

Una volta all'anno la SECO pubblica sotto forma di *Benchmark* i valori cantonali così corretti dell'indice. Il confronto tra i Cantoni, nonché la pubblicazione dei risultati vogliono incitare gli URC/LPML/ACt e i governi cantonali a una competizione intercantonale per raggiungere per quanto possibile gli obiettivi stabiliti. In origine era previsto un sistema di bonus-malus secondo la classifica dei Cantoni, ma è stato abbandonato in seguito alle aspre critiche che ha attirato il modello su cui era basata la classifica.

La *valutazione generale della situazione* esamina una volta all'anno le prestazioni e i risultati degli URC/LPML/ACt. Questo rapporto costituisce uno strumento a disposizione della direzione degli organi cantonali di esecuzione della LADI.

Nei Cantoni che, ripetutamente o puntualmente, ottengono gravi risultati negativi deve essere compiuta una *valutazione particolare della situazione*. In base agli ambiti di intervento identificati, il Cantone deve elaborare e applicare provvedimenti concreti per migliorare i propri risultati. Sotto la direzione dell'Ufficio di compensazione è poi compiuta una valutazione esterna relativa ai risultati dell'applicazione di questi provvedimenti.

Una volta all'anno, l'Ufficio di compensazione organizza uno *scambio di esperienze* su scala nazionale. Il tema trattato è scelto dal comitato di direzione.

Obiettivi annuali per la SECO

Ogni anno l'Ufficio di compensazione presenta i suoi obiettivi alla Commissione di sorveglianza. A ogni grande sezione dell'Ufficio di compensazione sono indicati obiettivi precisi (indicatori, termini, misure, priorità e responsabilità).

Il documento «Ziele-und Aufgabekatalog TC 2008» elenca dapprima gli obiettivi annuali del DFE e poi quelli dell'Ufficio di compensazione.

In seguito sono indicate le priorità della SECO. Le priorità possono riguardare l'attualità o altri campi di attività della SECO (ottimizzazione delle misure di accompagnamento, attuazione della politica regionale) e non sono necessariamente connesse con i compiti dell'Ufficio di compensazione.

Sono poi illustrati gli obiettivi annuali inerenti al mercato del lavoro. Per esempio uno degli obiettivi del 2008 consiste nel «garantire l'attuazione dei compiti derivanti dalla LADI e dalla LC (applicazione uniforme da parte degli organi esecutivi, rilevamento e interpretazione degli effetti delle prestazioni)».

4.1.2 Valutazioni

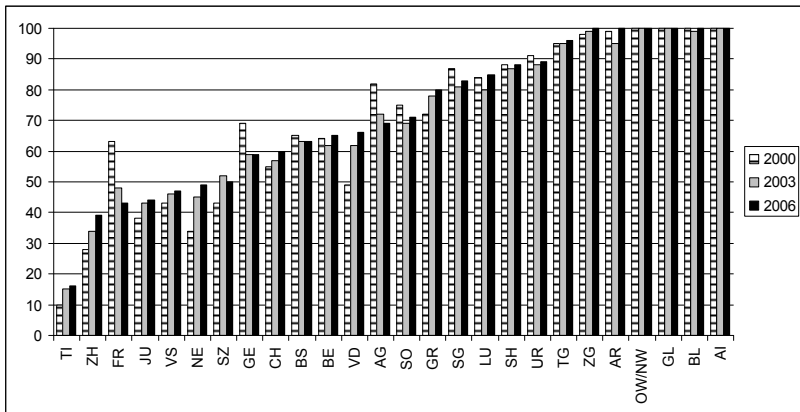
Sistema di gestione delle casse

Durante le interviste, le casse di disoccupazione hanno spesso criticato il sistema di gestione basato sulle prestazioni che non tiene sufficientemente conto degli aspetti qualitativi o strutturali. In effetti, il sistema bonus-malus è unicamente basato su unità di prestazioni e non tiene conto dei criteri menzionati in seguito che pure influenzano il lavoro delle casse e quindi le spese amministrative.

Occorre innanzitutto rilevare che la complessità degli incarti può dipendere dalla specializzazione dell'economia regionale. In secondo luogo, va fatto notare che non si tiene conto delle dimensioni delle casse. Dalla richiesta ripartizione delle funzioni risulterebbe un'elevata percentuale di posti non produttivi con effetti negativi per le piccole casse. In terzo luogo, la situazione della concorrenza varia da un Cantone all'altro. Vi sono Cantoni in cui non vi è concorrenza (vedi *Figura 5*).

Figura 5

Quota percentuale di mercato delle diverse casse cantonali nel 2000, 2003 e 2006



Fonte: CPA 2008

Quando si trova in una situazione di quasi monopolio, una cassa può permettersi di limitare gli investimenti per migliorare la qualità delle prestazioni (accoglienza, informazione, disponibilità) o per estendere la propria presenza sull'insieme del territorio con uffici a prossimità dei beneficiari e dei concorrenti. La quota di mercato delle casse pubbliche dà un'immagine della concorrenza. Come mostra la *Figura 5*, la concorrenza delle casse private è più intensa nella Svizzera latina (Ticino, Friburgo, Giura, Vallese, Neuchâtel, Ginevra), nei Cantoni a forte densità urbana (Zurigo, Basilea-Città, Berna) e nel Cantone di Svitto.¹⁴

¹⁴ Associazione delle casse pubbliche di disoccupazione della Svizzera e del Liechtenstein (2006).

Il sistema di gestione delle casse si basa sulla medesima convenzione che precisa quali sono i compiti dell'Ufficio di compensazione. Alcuni degli impiegati delle casse di disoccupazione hanno dichiarato di ritenere insoddisfacente l'esecuzione di questi compiti. Sono in particolare citati i criteri di valutazione della qualità e la formazione del personale delle casse.¹⁵

Un altro problema deriva dalla coesistenza con le altre casse delle casse con sistema forfetario. Tutte le casse pubbliche e private devono firmare la convenzione. Tuttavia, le casse private possono scegliere se impiegare un modello contabile forfetario o un modello non forfetario. Questa situazione è spesso considerata inadeguata. Numerose persone intervistate ritengono possibile applicare il sistema forfetario a tutte le casse, visto che sono ormai stati compensati le maggiori disparità di efficacia. L'efficienza attuale permetterebbe di operare un cambiamento di modello.

Il sistema di gestione che si prefigge di organizzare un sistema per quanto possibile efficace per il pagamento delle indennità di disoccupazione è ritenuto coerente dall'Ufficio di compensazione. Inoltre, i criteri di qualità sono indirettamente considerati nel sistema di bonus-malus. Una cassa molto efficace e particolarmente ben organizzata riceve un bonus che le permette di compensare le spese in cui incorre per gli errori derivanti da un ritmo di lavoro che, essendo troppo elevato, va a scapito della qualità.

Il dibattito sulle spese amministrative nasce da un sentimento di disparità tra casse di disoccupazione e URC, più probabilmente che da un problema reale. Infatti, visti i risultati delle casse (*Tabella 3*), sono pochissime le casse che non riescono a finanziare al 100 per cento le proprie spese amministrative. Negli ultimi sette anni sono stati assegnati otto malus a quattro diverse casse, una delle quali figurava ogni volta. Nel 2006, per esempio, 14 casse hanno ricevuto un bonus beneficiando di un importo totale di 500 000 franchi, mentre soltanto due casse hanno ricevuto un malus di un importo complessivo di 182 000 franchi.

Occorre pure rilevare che l'efficienza delle casse è migliorata e che le esigenze sono sempre più severe: il margine di oscillazione si riduce un anno dopo l'altro e, di conseguenza, il malus si estende in quella che un tempo era considerata la fascia neutra mentre l'ambito del bonus rimane stabile. Aumenta inoltre il numero di casse che beneficiano di un bonus. Occorre rilevare che una nuova convenzione entrata in vigore nel 2004 ha introdotto un nuovo margine di oscillazione, ridimensionando i bonus corrisposti ad alcune casse. Ciò fornisce un'ulteriore dimostrazione del miglioramento dell'efficienza e della maggiore severità delle esigenze.

¹⁵ Vedi lettere e), f) e g) del capitolo 5 della convenzione.

Incentivi finanziari per i titolari di casse di disoccupazione

| Anno | Bonus (in franchi) | Malus (in franchi) |
|------|-----------------------|-----------------------|
| 2000 | 10 827 | 75 000 |
| 2001 | 2 356 884 | 208 000 |
| 2002 | 3 785 798 | 40 215 |
| 2003 | 4 000 000 | 67 874 |
| 2004 | 520 873 | 0 |
| 2005 | 948 708 | 0 |
| 2006 | 500 000 | 182 200 |

Fonte: SECO 2007

Sussiste invece il problema della qualità (correttezza delle prestazioni, adeguatezza della consulenza, disponibilità, compiti di controllo per prevenire gli errori), che solleva l'interrogativo del prezzo da pagare per il miglioramento dell'efficacia. Una parte dei controlli eseguiti dall'Ufficio di compensazione (capitolo 4.4) consiste nella verifica dell'adeguatezza delle prestazioni corrisposte, per correggere eventuali errori.

Sistema di gestione dei Cantoni

Il sistema di gestione dei Cantoni si basa su incentivi e strumenti diversi da quelli impiegati per la direzione delle casse di disoccupazione.

In generale, gli incentivi istituzionali e finanziari destinati ai Cantoni sono definiti dall'articolo 27 capoverso 2 LADI. Questa disposizione stabilisce il numero di indennità giornaliera a cui ha diritto un assicurato. Dopo aver esaurito i suoi diritti alle indennità senza essere riuscito a reinserirsi nel mercato del lavoro, l'assicurato deve ricorrere all'assistenza sociale del Cantone o del Comune. Ciò dovrebbe costituire un forte incentivo e accelerare il reinserimento nel mercato del lavoro delle persone alla ricerca di impiego, evitando la disoccupazione di lunga durata e l'esaurimento dei diritti alle indennità. Ma, in certi Cantoni, questo incentivo non funziona adeguatamente.¹⁶ In effetti, dopo aver esaurito i diritti, i disoccupati sono integrati in programmi cantonali che si prefiggono di ripristinare le condizioni legali (vale a dire il periodo di contribuzione) che permettono di disporre di un nuovo termine quadro durante il quale sono versate le indennità di disoccupazione. La revisione della legge prevede la soppressione di questa possibilità.

Dopo la pubblicazione dei risultati degli indicatori cantonali, i media sono in grado di formulare una serie di critiche sottoponendo l'amministrazione a una certa pressione. Gli organi esecutivi accolgono le critiche in modo abbastanza positivo.

Occorre comunque rilevare che le critiche sono rivolte sia al modello econometrico sia alla considerazione dei fattori esogeni. Il modello dovrebbe permettere di confrontare tra loro i risultati ottenuti dai Cantoni, ma ottiene risultati che ad alcuni

¹⁶ Vedi il capitolo 4.4.4 in cui viene esaminato il caso del Cantone di Ginevra.

Cantoni paiono poco comprensibili. Alcune persone intervistate considerano molto più chiari e logici i dati grezzi.¹⁷ Altre ritengono che il problema deriva dalla mancanza di spiegazioni dei risultati. Da un anno all'altro la classifica può subire drastici cambiamenti che sono spesso di difficile comprensione. L'Ufficio di compensazione ritiene invece di mettere a disposizione dei Cantoni tutti gli strumenti necessari per l'analisi della situazione, in particolare allestendo una valutazione generale della situazione e presentando le statistiche.

La valutazione generale della situazione riceve un'accoglienza molto positiva nei Cantoni, così come l'analisi particolare della situazione. Quest'ultima è spesso considerata uno strumento con cui i responsabili possono mutare le prassi dei collaboratori. Permette di identificare i problemi lasciando il Cantone libero di scegliere come risolverli. Offre anche alle autorità cantonali un'occasione di lavorare e collaborare con la SECO approfittando dello scambio di esperienze.

I PML, invece, sono stati oggetto di diverse valutazioni esterne (vedi allegato 2). L'Ufficio di compensazione dispone di dati interni concernenti la gestione dei PML che permettono ai Cantoni di eseguire confronti (segnatamente sul numero e la frequenza dei provvedimenti). Di conseguenza, vi sono numerose statistiche PML, molti dati concernenti la gestione e molte analisi sull'impiego dei PML (che figurano nella valutazione generale e particolare della situazione). Tuttavia, non è sicuro che tutti gli organi esecutivi cantonali se ne servano in modo adeguato.

Strategie dirigenziali differenziate delle casse di disoccupazione e URC/LPML/ACT

Gli organi esecutivi (Cantoni e casse) hanno un'opinione piuttosto negativa della strategia differenziata (*Figura 6*): in effetti, il 48 per cento delle persone che hanno risposto al questionario la considera nociva o molto nociva, un altro 48 per cento ne dà una valutazione media e soltanto il 4 per cento la considera buona.

I seguenti elementi spiegano le valutazioni da media a nociva. Prima di tutto, non si capisce né si auspica che i due principali organi esecutivi con utenze di disoccupati in situazioni analoghe seguano strategie e applichino filosofie dirigenziali differenziate. In secondo luogo, sul piano del personale ne risultano situazioni spiacevoli. La cassa di disoccupazione pubblica soggiace spesso al medesimo ufficio che si occupa degli URC. Il trattamento differenziato dei loro impiegati è considerato fonte di problemi (negli URC il sentimento di sicurezza è più forte che nelle casse; impressione che vi sia un maggior controllo). Ciò contribuisce a suscitare l'impressione che gli URC occupino una posizione privilegiata rispetto alle casse di disoccupazione. In terzo luogo, soltanto le casse di disoccupazione sono sottoposte a pressioni per quanto concerne le spese amministrative.

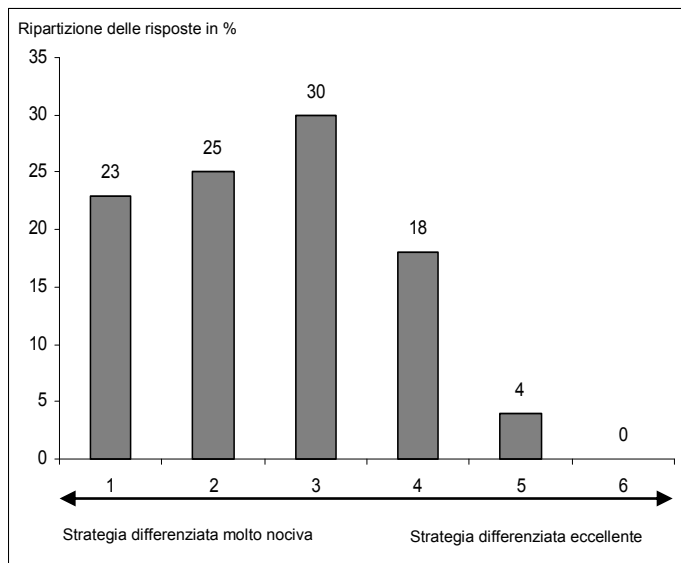
L'Ufficio di compensazione spiega la differenza di strategia invocando la diversa natura delle rispettive attività. Le attività degli URC sono orientate al futuro, mentre quelle delle casse sono orientate al passato. La strategia dirigenziale differenziata tra casse e organi cantonali è anche giustificata dagli obiettivi perseguiti: dal profilo del collocamento sono determinanti i risultati ottenuti, mentre le casse si concentrano

¹⁷ Un sistema di bonus-malus vigeva anche nei Cantoni. Questi bonus e malus erano calcolati in base alla classifica ottenuta nel modello econometrico. Secondo alcuni intervistati il sistema è stato abbandonato perché l'Ufficio di compensazione non era in grado di spiegare i cambiamenti nella classifica (a un Cantone che ha ricevuto un bonus importante l'anno successivo è assegnato un malus).

prevalentemente sulle prestazioni. Occorre precisare che sembra logico applicare strategie differenziate, purtroppo pregiudicate dalla mancanza di spiegazioni e dall'insufficienza della comunicazione rivolta agli organi esecutivi.

Figura 6

Apprezzamento delle strategie dirigenziali e di vigilanza differenziate delle casse di disoccupazione e degli URC



Fonte: CPA 2008

Flessibilità della strategia

Occorre attirare l'attenzione sulla flessibilità della strategia, cioè sulla sua capacità di adeguarsi. Infatti, la strategia concede agli organi esecutivi un margine di manovra, soprattutto per quanto concerne l'organizzazione, permettendo loro di operare gli adeguamenti necessari a seconda dei bisogni e problemi specifici.¹⁸ Inoltre, gli obiettivi precisati nella convenzione sulle prestazioni possono essere adeguati in funzione dell'evoluzione sociale ed economica.

La convenzione e l'accordo sono modificati ogni quattro anni per tenere conto delle evoluzioni intervenute nel frattempo. Per esempio, visti gli importanti aumenti dell'efficienza realizzati nelle casse di disoccupazione, il progetto di nuova convenzione con le casse prevede il passaggio a un sistema basato su punti fissi. Sarà così possibile rimediare agli effetti perversi derivanti dalle crescenti difficoltà da superare per raggiungere l'obiettivo fissato (la media delle casse migliori) che variava ogni anno in funzione dei risultati ottenuti, esercitando una pressione continua per la

¹⁸ Per esempio, i problemi connessi con la disoccupazione variano da un Cantone con un'economia piuttosto industriale a un Cantone con un'economia fortemente caratterizzata da attività stagionali o turistiche.

riduzione dei costi e ripercuotendosi sulla qualità delle prestazioni e sulle condizioni di lavoro dei collaboratori.

Secondo l'accordo concluso con i Cantoni, il modello econometrico può essere adeguato per tenere conto delle nuove problematiche (per esempio: nel modello sono recentemente state modificate le caratteristiche dei Cantoni di frontiera).

Invece, la strategia attuata non ha permesso di risolvere il problema connesso all'incentivo istituzionale e finanziario (il beneficiario deve beneficiare dell'assistenza sociale cantonale dopo la scadenza del termine quadro). In questo contesto è spesso citato il Cantone di Ginevra¹⁹ che ha sancito questo diritto in una legge, mentre altri Cantoni applicano pratiche simili ma più difficili da accertare.

Infine, alcune casse di disoccupazione hanno rilevato che, quando vi sono forti aumenti del numero di beneficiari, la forte pressione sulle risorse (licenziamento di personale in caso di diminuzione della disoccupazione) impedisce loro di applicare l'insieme delle misure di controllo interno. Questa pratica sarebbe tollerata dall'Ufficio di compensazione perché nei periodi di forte disoccupazione diviene prioritario pagare le indennità.

Margine di manovra e parità di trattamento dei beneficiari della LADI

La presente sezione si prefigge di analizzare le modalità della strategia dirigenziale che permettono all'assicurazione contro la disoccupazione di conciliare la parità di trattamento dei beneficiari delle prestazioni con il margine di manovra concesso agli organi esecutivi.

Oltre alla LADI e alla OADI, anche la convenzione e l'accordo contribuiscono a garantire l'applicazione uniforme della legge.

Inoltre, l'Ufficio di compensazione si adopera per garantire un'applicazione uniforme del diritto e dare le necessarie istruzioni agli organi esecutivi (art. 110 LADI). La circolare concernente l'indennità di disoccupazione vuole agevolare il lavoro degli organi esecutivi che sono tenuti ad applicarla.

L'accordo con i Cantoni indica l'oggetto e gli scopi, mentre le modalità sono definite dagli organi esecutivi (nel rispetto del quadro legale).

I diversi livelli normativi e le loro prescrizioni di esecuzione (legge, ordinanza, convenzione, accordo, circolare) lasciano un margine di manovra, anche se relativamente limitato. Questo margine concerne innanzitutto gli aspetti legati all'organizzazione e permette così di tenere conto delle diverse amministrazioni, nonché delle strutture e particolarità economiche dei Cantoni.

I vantaggi derivanti dal disporre di un margine di manovra risiedono nella capacità di adeguamento al mercato del lavoro (per esempio sviluppando prodotti specifici in materia di formazione) e negli insegnamenti tratti dagli scambi di esperienze tra Cantoni. Ciascun Cantone sperimenta più soluzioni e può trarre ispirazione dalle esperienze degli altri. Il margine di manovra dà quindi ai collaboratori un potere discrezionale che permette loro di trattare i disoccupati in funzione delle loro necessità individuali.

Lo studio eseguito da Behncke *et al.* (2007) rileva però che un atteggiamento di fermezza mirante a una rapida reinserzione nel mercato del lavoro (anche soltanto a

¹⁹ Vedi capitolo 4.4.4 per quanto concerne il Cantone di Ginevra.

titolo temporaneo) ha maggiore successo di approcci dolci e basati sulla cooperazione. Gli autori giungono alla conclusione che una maggiore fermezza permette di ottenere risultati migliori senza che sia necessario prescindere da qualsiasi misura di cooperazione.

Inoltre, Perret *et al.* (2007), fanno notare le forti disparità che vi sono tra i diversi Cantoni dal profilo dell'intensità e dell'orientamento nell'attuazione della LADI. Infatti, i Cantoni hanno un atteggiamento massimalista o minimalista nel servirsi degli strumenti messi a disposizione dalla legge. Secondo gli autori, diversi Cantoni della Svizzera centrale fanno un'applicazione minima della legge, mentre quasi tutti i Cantoni fortemente urbanizzati della Svizzera nordorientale (una decina) utilizzano pienamente i diversi strumenti previsti per lottare contro la disoccupazione. Dal profilo dell'orientamento, Perret *et al.* osservano che i Cantoni latini preferiscono gli strumenti di reinserzione agli strumenti di controllo. Al contrario, alcuni Cantoni della Svizzera centrale applicano la legge servendosi soltanto degli strumenti previsti per controllare i disoccupati.

Non vi sono ancora stati interventi presso il Consiglio federale, incaricato di garantire l'applicazione uniforme della legge (art. 110 LADI), per attirare la sua attenzione su queste differenze. Quindi, il Consiglio federale non ha finora avuto occasione di rilevare contraddizioni tra pratiche massimaliste o minimaliste e principio dell'applicazione uniforme della legge.

Parità di trattamento e sanzioni

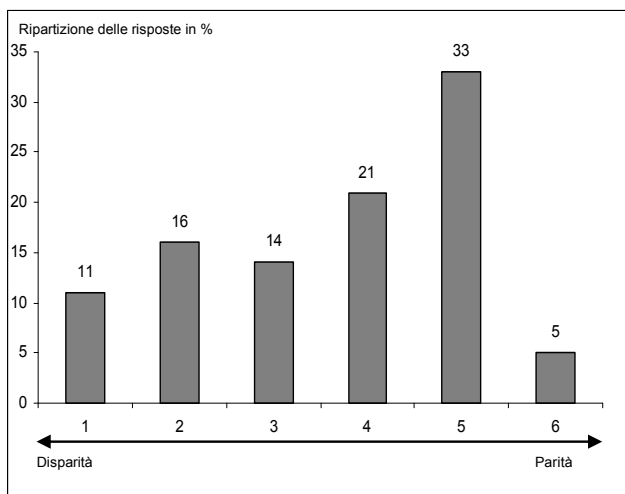
La parità di trattamento nell'ambito dell'assicurazione contro la disoccupazione non presuppone un'assoluta parità di trattamento. La parità di trattamento si limita ai diritti e doveri precisati nella legge. Il legislatore ha tuttavia previsto un trattamento diverso a seconda dei problemi: il sistema tiene conto delle differenze economiche tra i diversi Cantoni e della necessità di trattare individualmente il caso di ciascun disoccupato. Non si tratta quindi di applicare soluzioni standard ed è utile disporre di un margine di manovra.

La *Figura 7* mostra che il 38 per cento delle persone che hanno risposto al questionario ritiene che l'attuazione della strategia dirigenziale e di vigilanza assicura parità di trattamento a tutti i disoccupati (indipendentemente da fattori esterni), il 35 per cento ritiene che nella media vi è parità di trattamento e il 27 per cento ritiene che vi siano disparità di trattamento.

Numerosi elementi concorrono a spiegare la diversità dei trattamenti senza essere considerati fonte di problemi dalla maggior parte dei nostri interlocutori: le strutture economiche e l'attività degli URC influiscono sulla rapidità del collocamento; il numero, la scelta e la qualità²⁰ dei provvedimenti inerenti al mercato del lavoro variano da un Cantone all'altro. Inoltre, per i disoccupati le opportunità di trovare un impiego variano a seconda della loro ubicazione (città, campagna) o del loro profilo (formazione, esperienza, età).

²⁰ La qualità dei provvedimenti inerenti al mercato del lavoro può per esempio dipendere dagli organizzatori, dal numero di persone per formazione e dalla concorrenza regionale per le misure di questo genere.

Parità di trattamento dei disoccupati

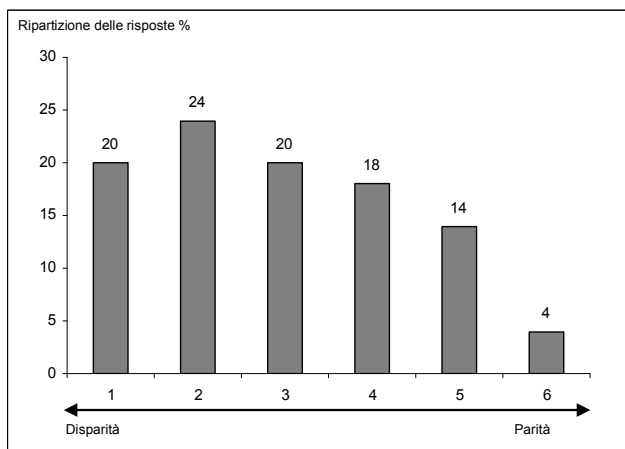


Fonte: CPA 2008

Invece, secondo le persone intervistate e le risposte al questionario, per quanto concerne le sanzioni la parità di trattamento tra i disoccupati non è sempre garantita (Figura 8).

Figura 8

Parità di trattamento per quanto concerne le sanzioni



Fonte: CPA 2008

Le persone intervistate ritengono che per colpe uguali debbano essere inflitte le stesse sanzioni. Il 44 per cento delle persone che hanno risposto al questionario ritiene che non vi è parità di trattamento tra i disoccupati per quanto concerne le sanzioni, il 38 per cento ritiene che nella media vi è parità di trattamento e il 18 per cento ritiene che, per quanto concerne le sanzioni, vi è parità di trattamento tra i disoccupati indipendentemente dalla loro ubicazione.

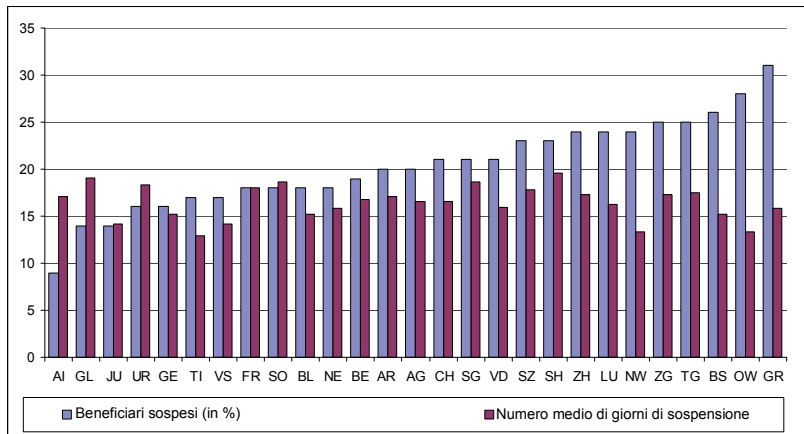
Sono avanzate le seguenti spiegazioni:

- gli organi esecutivi e i tribunali cantonali hanno pratiche diverse (diverse giurisprudenze cantonali);
- casse pubbliche e private hanno pratiche diverse. Pare che per le casse private sia più difficile prendere sanzioni, poiché i beneficiari sono spesso anche loro membri (sindacati);
- le casse attive nello stesso Cantone hanno pratiche diverse per ragioni di concorrenza;
- nelle casse private le caratteristiche dei beneficiari sono diverse dalle caratteristiche dei beneficiari iscritti nelle casse pubbliche.

La *Figura 9* mostra le differenze che vi sono tra le sanzioni prese nei confronti dei beneficiari delle prestazioni dell'assicurazione contro la disoccupazione.²¹ La quota dei beneficiari contro i quali sono state prese sanzioni oscilla tra il 9 per cento nel Cantone di Appenzello interno e il 31 per cento nel Cantone dei Grigioni.

Figura 9

Pratiche di sospensione nei Cantoni



Fonte: CPA 2008

²¹ La *Figura 9* tiene conto dell'insieme delle sanzioni pronunciate dalle casse di disoccupazione e dagli URC. Inoltre, dalla *tabella 4*, emerge che gli URC infliggono un numero maggiore di giorni di sospensione rispetto alle casse di disoccupazione.

Inoltre, anche se i beneficiari non hanno la medesima probabilità di essere sospesi, oscilla fortemente anche la durata delle sospensioni. Varia dai 13 giorni del Cantone Ticino ai 19 giorni del Cantone di Zurigo.

Riceve così conferma l'ipotesi secondo cui le pratiche sono diverse a seconda dell'ubicazione.

Nella loro valutazione dell'impatto del servizio pubblico del lavoro, Egger e Lenz (2006), constatano che gli URC applicano le sanzioni in modo eterogeneo a causa dei diversi margini di apprezzamento di cui dispongono e delle loro diverse filosofie. Essi ritengono possibile che alcuni URC applichino le sanzioni con meno rigore di quanto prevede la legge. Egger e Lenz osservano che queste differenze nell'applicazione non hanno alcuna incidenza sul piano economico ma rilevano anche che la probabilità di ricevere una sanzione per comportamento inadeguato varia da un Cantone all'altro.

Inoltre, la *Tabella 4* conferma soltanto in parte la diversità delle pratiche delle casse private e di quelle pubbliche. Come si evince dalle oscillazioni delle quote di beneficiari che sono stati oggetto di sanzioni vi è una differenza tra casse private e casse pubbliche: le percentuali vanno dal 21,6 per cento nelle casse pubbliche al 19,8 per cento nelle casse sindacali. Non si tratta comunque di una differenza importante. Inoltre, la quota di giorni di sospensione decisi dalle casse rispetto al totale dei giorni di sospensione (decisi dalle casse e dagli URC) è inferiore nelle casse sindacali (42 per cento) che nelle casse pubbliche (49 per cento).

Risulta quindi difficile concludere che le casse abbiano pratiche realmente diverse.²²

Tabella 4

Sanzioni per genere di cassa

| Genere di cassa | Totale dei beneficiari | Numero di beneficiari sanzionati | Quota percentuale di beneficiari sanzionati | Numero di giorni di sospensione | Quota percentuale dei giorni di sospensione decisi dalle casse | Quota percentuale dei giorni di sospensione decisi dagli URC |
|---|------------------------|----------------------------------|---|---------------------------------|--|--|
| Totale delle casse pubbliche | 180 604 | 38 944 | 21,6 | 657 533 | 49 | 51 |
| Totale delle casse sindacali (ERFAA) | 109 490 | 21 727 | 19,8 | 342 073 | 42 | 58 |
| Totale delle casse padronali (Passages) | 7 497 | 1 499 | 20 | 24 723 | 46 | 54 |

Fonte: CPA 2008, in base a SECO 2007.

L'Ufficio di compensazione è consapevole delle differenze nelle sanzioni che spiega citando vuoi il margine di manovra auspicato dagli organi esecutivi, vuoi anche le diversità delle culture cantonali. Per limitare le differenze l'Ufficio di compensazione ha elaborato, con l'aiuto degli organi esecutivi, una circolare concernente il

²² A tal fine sarebbe necessario esaminare in modo più dettagliato il profilo dei beneficiari e osservare le differenze tra le casse di uno stesso Cantone.

calcolo delle sanzioni. Ai collaboratori è poi concesso un margine di apprezzamento, ragion per cui sotto questo profilo la formazione è un elemento importante.

Anche in questo ambito occorre decidere se il margine di manovra è adeguato o se la SECO deve adottare istruzioni più vincolanti.

Nella sua circolare concernente l'indennità di disoccupazione emanata nel gennaio 2007, l'Ufficio di compensazione ha vincolato la durata della sospensione alla gravità della colpa. Sono previsti tre generi di colpa: la colpa lieve (1–15 giorni di sospensione), la colpa mediamente grave (16–30 giorni) e la colpa grave (31–60 giorni). Vi è colpa grave se l'assicurato ha abbandonato senza valido motivo un'occupazione adeguata senza garanzia di ottenere un nuovo impiego, oppure se ha rifiutato di accettare un lavoro adeguato. Nella stessa circolare è stata integrata una tabella delle sospensioni destinata ai servizi cantonali e agli URC in cui il numero di giorni di sospensione è fissato a seconda della colpa commessa.

Poiché la diversità di queste pratiche ha attirato numerose critiche, sorprende che l'Ufficio di compensazione abbia rinunciato a elaborare una tabella di riferimento per indicare alle casse le sanzioni da prendere. Vi avrebbe rinunciato in considerazione dell'esperienza pluriennale maturata dalle casse di disoccupazione nell'applicazione della giurisprudenza del tribunale federale.

4.1.3 Sintesi

La strategia dirigenziale e di gestione delle casse di disoccupazione e dei servizi cantonali funziona piuttosto bene, in considerazione degli obiettivi stabiliti dalle legge e dai risultati ottenuti. Infatti, l'efficacia delle casse di disoccupazione è fortemente aumentata. Per i Cantoni, la strategia poggia innanzitutto sulla comunicazione dei risultati e sul miglioramento ottenuto grazie agli strumenti che hanno potuto essere sviluppati (apprezzamento generale e apprezzamento particolare della situazione). La strategia non considera prioritario ottenere aumenti di efficacia sul piano cantonale.

Miglioramenti sono ancora possibili nell'integrazione dei criteri di qualità, nella comunicazione di questa strategia agli organi esecutivi e soprattutto nel ripristino dell'equilibrio tra le diverse filosofie. In effetti, numerosi attori ritengono che la filosofia relativa alla gestione sia troppo severa nei confronti delle casse e troppo lassista nei confronti dei Cantoni.

La strategia di gestione differenziata permette un certo adeguamento ai diversi contesti economici e geografici. Non è invece ancora riuscita a porre termine a prassi cantonali controverse, come il collocamento di disoccupati che stanno esaurendo i diritti al solo fine di rinnovarne il diritto alle prestazioni.

Tenuto conto dei diversi livelli normativi e della loro concretizzazione (legge, ordinanza, convenzioni, circolare), il margine di manovra disponibile consente unicamente l'adeguamento ai bisogni dei beneficiari e a quelli dell'organizzazione. Tuttavia, il margine di manovra concesso, segnatamente alle autorità cantonali, porta a soluzioni più o meno efficienti a seconda della strategia di fermezza o di cooperazione perseguita dai consulenti. Il Consiglio federale non ha ritenuto che queste pratiche massimaliste o minimaliste contraddicano l'uniformità nell'applicazione delle legge sulla quale è chiamato a vigilare.

La parità di trattamento tra i disoccupati è in generale riconosciuta, fatte salve le differenze tra la prassi in materia di sanzioni nei Cantoni e nelle casse. In questo contesto sorprende che l'Ufficio di compensazione non abbia provveduto a definire le sanzioni che possono prendere le casse di disoccupazione, dal momento che lo ha già fatto per le sanzioni adottate dagli URC.

4.2 Organizzazione e risorse

Il capitolo 3 ha presentato e analizzato le basi legali in materia di ripartizione delle competenze. Il presente capitolo esamina le modalità secondo cui è attuata tale ripartizione e l'organizzazione che ne risulta. Occorre anche valutare se questa organizzazione predisponesse risorse adeguate dai profili finanziario e dell'informazione.

4.2.1 Organizzazione e diffusione dell'informazione

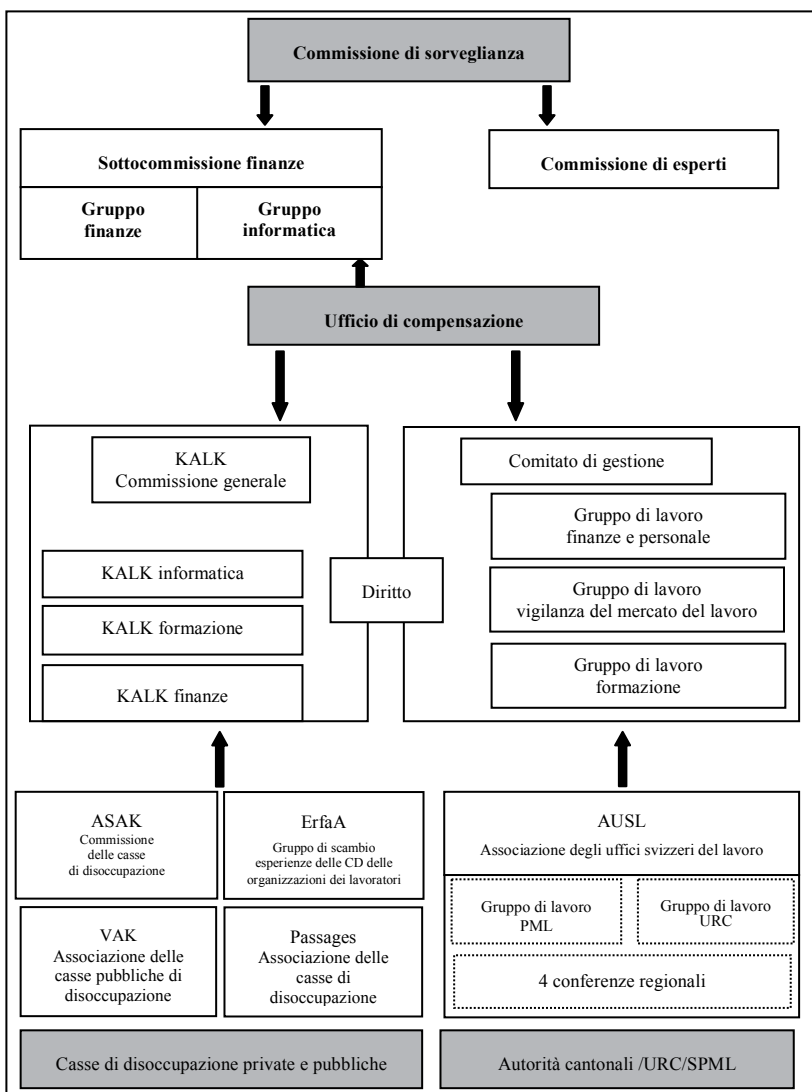
Descrizione

L'organizzazione è caratterizzata dal gran numero di attori e livelli d'intervento (*Figura 10*). La Commissione di sorveglianza, nonché l'Ufficio di compensazione e gli organi esecutivi hanno istituito gruppi di lavoro intermediari per approfondire maggiormente le questioni sottoposte alla loro attenzione.

Per vigilare sul fondo di compensazione, la Commissione di sorveglianza si serve sostanzialmente della sottocommissione *finanze*, mentre per le revisioni della LADI istituisce di volta in volta una Commissione di esperti.

L'Ufficio di compensazione e gli organi esecutivi hanno istituito numerosi gruppi di lavoro comuni. I «KALK» sono commissioni permanenti o temporanee di cui fanno parte rappresentanti delle casse private, delle casse pubbliche e dell'Ufficio di compensazione. I KALK sono specializzati segnatamente nelle questioni finanziarie, informatiche e di formazione. Nei gruppi di lavoro nazionali si incontrano rappresentanti della SECO e delle autorità cantonali. Questi gruppi di lavoro trattano questioni concernenti i PML, la vigilanza del mercato del lavoro, gli URC, le finanze e la formazione.

Organizzazione



Fonte: CPA 2008

Valutazioni

Sottocommissione finanze, commissione di esperti: strumenti per l'adempimento dei compiti della Commissione di sorveglianza

Come precedentemente menzionato, la Commissione di sorveglianza gestisce le questioni strategiche e della vigilanza finanziaria, mentre l'Ufficio di compensazione si occupa delle questioni operative e della vigilanza in materia di esecuzione. Per poter adempiere le sue mansioni malgrado il suo carattere di milizia, la commissione ha istituito altri gruppi di lavoro conformemente all'articolo 121a OADI. L'istituzione di una commissione di esperti per la revisione della LADI e di una sottocommissione permanente – la Sottocommissione *finanze*, suddivisa in un gruppo spese ordinarie e in un gruppo informatica – permette alla Commissione di sorveglianza di eseguire i propri compiti con maggiore precisione. Alla commissione sono talora rivolti rimproveri perché assume un ruolo troppo attivo nelle questioni operative. Questa organizzazione pare necessaria tenuto conto dei compiti e del modo di funzionamento della Commissione di sorveglianza.

Comunicazione tra Commissione di sorveglianza e organi esecutivi

Gli organi esecutivi rimproverano alla commissione di mancare di trasparenza nelle sue attività e decisioni e di trascurare la comunicazione con i Cantoni e le casse di disoccupazione. Tra Cantoni, casse di disoccupazione e Commissione di sorveglianza non vi sono contatti ufficiali. I Cantoni e le casse considerano la commissione inaccessibile, visto il numero di filtri che li separano (cassa / associazione / gruppi di lavoro / Ufficio di compensazione / sottocommissione / commissione).

Numerosi membri della Commissione di sorveglianza sono attivi simultaneamente negli organi esecutivi, nelle associazioni delle casse o nelle associazioni degli uffici del lavoro. Queste persone non rappresentano però tali organi in seno alla commissione, né sono chiamate a svolgere un ruolo di informazione presso questi ultimi, sebbene alcune persone siano di questo parere o auspichino un tale ruolo. Sono di conseguenza disattese le aspettative in materia di informazione.

Controllo dell'informazione da parte dell'Ufficio di compensazione

Poiché i dirigenti dell'Ufficio di compensazione fanno parte di tutte le commissioni, sottocommissioni e gruppi di lavoro, numerose persone intervistate temono che l'ufficio potrebbe orientare il trattamento degli incarti esaminati e influenzare le relative decisioni, tanto più che provvede alla redazione della lista delle trattande, dei verbali delle sedute e dei rapporti. Il rischio è reale ma per la maggior parte dei nostri interlocutori costituisce la controparte di un sistema efficiente. L'istituzione di segreterie indipendenti non soltanto avrebbe un costo ma non sarebbe in grado di soddisfare le aspettative in materia di informazione.

Prossimità alla pratica e miglioramento

Dal profilo dirigenziale, l'organizzazione istituita vuole privilegiare la prossimità con gli organi esecutivi e la pratica. Questo intento si esprime segnatamente nell'istituzione di gruppi di lavoro in ambito finanziario, giuridico e formativo sia presso le casse di disoccupazione sia presso le autorità cantonali. Ciò permette effettivamente di condurre riflessioni concrete sugli adeguamenti o sugli strumenti che rispondono ai bisogni della pratica.

Le persone intervistate formulano pareri diversi sull'adeguatezza di questa organizzazione per la direzione dell'assicurazione contro la disoccupazione. Alcuni ritengono che la struttura adempie le funzioni e gli obiettivi precedentemente presentati. La base riceve l'informazione necessaria e, in seno ai gruppi di lavoro, l'Ufficio di compensazione e gli organi esecutivi discutono dei miglioramenti da apportare al sistema. Altri contestano vivamente la legittimità di questi organi intermedi.

Legittimità e ruolo delle associazioni delle casse e degli uffici del lavoro

Non tutti gli attori riconoscono i gruppi di lavoro e le associazioni quali interlocutori legittimati a «negoziare» con l'Ufficio di compensazione o, almeno, a cooperarvi; spesso non ritengono che rappresentino i loro interessi.

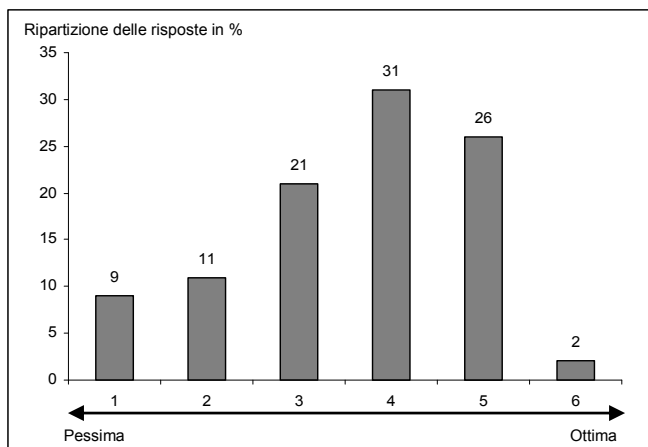
Inoltre, i processi di comunicazione e di informazione «ufficiali» non sarebbero sufficientemente trasparenti. Numerosi Cantoni ritengono che l'Ufficio di compensazione si serva troppo sovente della comunicazione indiretta, per il tramite delle associazioni delle casse o dei Cantoni (ACD, Passages, ErfaA, AUSL) che fungono da filtro supplementare e aumentano la mancanza di trasparenza. Così, non è sempre chiaro da chi emani una comunicazione o una decisione: si tratta di una decisione dell'Ufficio di compensazione? Di una consulenza dell'associazione? In quale misura è obbligatoria per gli organi?

La qualità della diffusione dell'informazione è considerata media

Gli elementi presentati sopra sono confermati dai risultati del questionario (*Figura 11*) da cui emergono opinioni divergenti. Infatti, il 28 per cento delle persone intervistate considera da buona a ottima la diffusione dell'informazione, il 52 per cento la ritiene media e il 20 per cento ne dà un giudizio negativo.

Figura 11

Diffusione dell'informazione



Fonte: CPA 2008

Questo risultato è spiegato dalle seguenti considerazioni, in gran parte già menzionate:

- non è chiaro a chi spetti diffondere l'informazione;
- vi sono troppi canali di informazione;
- cattiva comunicazione, o assenza di informazione, tra organi esecutivi e Commissione di sorveglianza;
- eccessiva complessità del sistema;
- assenza di accesso ai dati degli altri organi;
- mole troppo importante di informazione;
- tra le casse di disoccupazione pubbliche e gli URC vi sono relazioni quotidiane, ma spesso la diffusione dell'informazione dipende dal livello di integrazione delle casse nel servizio del lavoro; tra gli altri attori le relazioni sono meno frequenti e quindi spesso più difficili.

Infine, gli assicurati non considerano chiara la struttura. Per spiegarla sono addirittura necessarie sedute informative! Infatti la separazione tra URC e casse di disoccupazione pone qualche problema agli assicurati. Il disoccupato deve prima di tutto iscriversi presso l'URC (art. 10–17 LADI), poi deve recarsi alla cassa di disoccupazione. Tuttavia, la prima preoccupazione degli assicurati concerne l'indennità non la reinserzione. Ciò pone qualche problema poiché i consulenti degli URC devono rispondere a domande sulle casse di disoccupazione. La prospettiva inversa (prima la cassa) permetterebbe ai beneficiari, una volta chiarite le questioni concernenti le indennità, di essere più ricettivi alla possibilità di ritrovare un impiego.

4.2.2 Risorse finanziarie

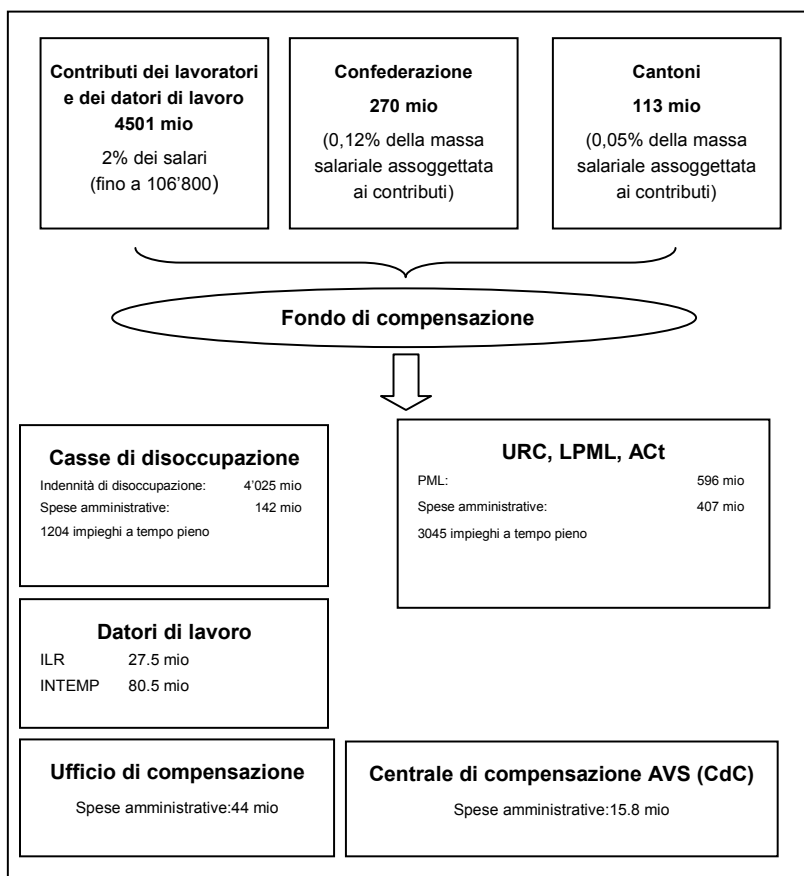
Descrizione

L'articolo 90 LADI prevede che il finanziamento dell'assicurazione contro la disoccupazione sia garantito da (*Figura 12*):

- i contributi degli assicurati e dei datori di lavoro;
- una partecipazione della Confederazione alle spese sostenute per il collocamento e i PML;
- il reddito del capitale del Fondo di compensazione.

La Confederazione partecipa ai costi del collocamento pubblico e a quelli dei provvedimenti inerenti al mercato del lavoro di cui all'articolo 90*b* LADI con contributi pari allo 0,15 per cento della somma dei salari assoggettati ai contributi. Questa partecipazione è stata ridotta allo 0,12 per cento dalla legge sul programma di sgravio 2004 per gli anni 2006–2008. Se i mezzi di cui all'articolo 90 non bastano per coprire le spese dell'assicurazione, la Confederazione le concede mutui di tesoreria. Secondo l'articolo 92 capoverso 7 LADI, i Cantoni partecipano ai costi del collocamento e dei provvedimenti inerenti al mercato del lavoro con un contributo dell'0,05 per cento della somma dei salari assoggettati ai contributi.

Principali flussi finanziari del fondo di compensazione nel 2006, in franchi



Fonte: CPA 2008

Valutazioni

La Figura 12 permette di relativizzare le critiche formulate nei confronti dei costi dell'organizzazione, in particolare nei confronti delle spese amministrative.

I compiti finanziati dalla Confederazione e quelli finanziati dal fondo sono stati definiti con maggiore precisione dalla revisione tecnica della LADI compiuta nel 2000. All'Ufficio di compensazione sono stati attribuiti 117 posti di lavoro finanziati dal fondo, mentre 40 altri posti sono finanziati dalla Confederazione.

Finora il ruolo della Confederazione si riduceva a colmare gli ammanchi di finanziamento e i Cantoni finanziavano soltanto una parte dei costi per i provvedimenti inerenti al mercato del lavoro.

La Commissione di sorveglianza è molto sensibile alle questioni riguardanti il finanziamento delle spese amministrative da parte del fondo di compensazione. Essa vigila sui 117 posti finanziati dal fondo e attribuiti all'Ufficio di compensazione. La Sottocommissione *finanze* segue lo sviluppo delle attività e l'attribuzione di questi posti. Occorre giustificare sia i mutamenti sia i cambiamenti dei posti.

La partecipazione della Confederazione dipende dalle decisioni prese sui programmi di sgravio e ciò pone un problema. A fini di sgravio sono stati soppressi cinque posti finanziati dalla Confederazione su 40. Di conseguenza è stato necessario limitare le attività di consulenza giuridica fornite agli organi esecutivi.

La commissione esercita quindi un controllo sostanzialmente budgetario sull'impiego del fondo di compensazione da parte dell'Ufficio di compensazione. Sono discussi i diversi settori del budget: scopo, risorse, posti a carico dell'assicurazione contro la disoccupazione. I gruppi della Sottocommissione *finanze* (informatica e spese ordinarie) analizzano tutti i documenti e raccomandano alla Commissione di sorveglianza di approvare o no il preventivo dell'Ufficio di compensazione.

4.2.3 **Altre risorse**

Valutazioni

I diversi attori danno una valutazione positiva delle informazioni, circolari e statistiche che l'organo di compensazione mette a loro disposizione. A più riprese è stato sottolineato che la qualità dell'informazione è migliorata negli ultimi anni.

La comunicazione tra l'Ufficio di compensazione e gli organi esecutivi avviene per il tramite del TCnet (sistema extranet) e dei diversi documenti che invia loro.

Vi sono direttive, di ordine giuridico o finanziario, destinate alle casse, agli URC e ai servizi PML. Alcuni Cantoni emanano anche direttive proprie per tenere conto delle specificità cantonali. I collaboratori non ricevono di conseguenza le direttive della SECO ma quelle del loro Cantone.

L'Ufficio di compensazione gestisce due diversi sistemi informatici. Il sistema di informazione in materia di servizio di collocamento e di statistica del mercato del lavoro (COLSTA) è una banca dati in cui sono trattati dati e informazioni concernenti le persone in cerca d'impiego, la loro formazione e le eventuali sanzioni prese contro di loro. Il sistema elettronico di pagamento delle casse di disoccupazione (SIPAD) è uno strumento di gestione finanziaria per le casse. Un'interfaccia COLSTA-SIPAD garantisce la trasmissione dei dati necessari al pagamento delle indennità di disoccupazione e delle spese sostenute per le misure di reinserimento. Vi è infine un'altra base dati, LAMDA, che è pure gestita dalla SECO e raccoglie l'insieme dei dati dei due sistemi COLSTA e SIPAD.

La gestione dei progetti informatici ha posto numerosi problemi all'inizio. La Commissione di sorveglianza ha fatto elaborare una strategia informatica e segue con cura lo sviluppo dei progetti tramite il gruppo informatica della sottocommissione *finanze*. Numerose persone intervistate hanno fatto notare che vi è stato un notevole miglioramento.

L'assicurazione contro la disoccupazione dispone di un potente strumento che permette di fornire numerosi dati, la cui qualità è considerata relativamente buona. Sono però stati espressi dubbi sulle prassi che sono considerate troppo diverse.

Infatti, diverse migliaia di collaboratori inseriscono dati statistici senza che l'Ufficio di compensazione abbia adottato una normativa applicabile all'insieme dei concetti. Questo genere di problema dovrebbe essere risolto nella nuova concezione della COLSTA (scelte limitate da menu a discesa). L'installazione della nuova concezione è in corso.

Inoltre, la presenza di due sistemi informatici paralleli solleva dubbi in molte persone intervistate, sia in seno all'Ufficio di compensazione sia negli organi esecutivi. Un solo sistema sarebbe probabilmente più efficiente e più semplice da gestire. Attualmente vi sono due sistemi perché le casse private rifiutano di servirsi dello stesso sistema dei Cantoni. I costi informatici ammontano a circa 60 milioni di franchi all'anno (Ufficio di compensazione e organi esecutivi).²³

Un'altra critica spesso formulata in seno agli organi esecutivi concerne la mancata condivisione dei dati tra i diversi organi che rende impossibile eseguire confronti.

4.2.4 Casse pubbliche – casse private

Descrizione

L'organizzazione stabilita dalla LADI prevede casse pubbliche e casse private ed è già stata esaminata dal profilo giuridico nel capitolo 3. In questa sede si riferiscono le valutazioni delle persone intervistate e le risposte ottenute nel questionario.

Tabella 5

Evoluzione delle casse di disoccupazione tra il 1998 e il 2006

| Genere di cassa | 2006 | | | | 1998 | | | |
|-----------------|------------------|-----------------|-------------------------------|----------------------------------|------------------|-----------------|-------------------------------|----------------------------------|
| | Quota di mercato | Numero di casse | Numero di uffici di pagamento | Numero di impieghi a tempo pieno | Quota di mercato | Numero di casse | Numero di uffici di pagamento | Numero di impieghi a tempo pieno |
| Casse pubbliche | 60 % | 25 | 25 | 752 | 53 % | 26 | 14 | 785 |
| Casse sindacali | 37 % | 6 | 108 | 416 | 41 % | 12 | 200 | 570 |
| Casse padronali | 3 % | 8 | 0 | 37 | 6 % | 10 | 0 | 63 |
| Totali | | 39 | 133 | 1205 | | 48 | 214 | 1418 |

Fonte: SECO, 2007

La *Tabella 5* mostra che nel 2006 il mercato era controllato al 60 per cento dalle casse pubbliche, al 37 per cento dalle casse sindacali e soltanto al 3 per cento dalle casse padronali.

²³ Vedi parere del Consiglio federale del 6 giugno 2006 sull'interpellanza 06.3330 Elevati costi amministrativi per l'assicurazione contro la disoccupazione, presentata da Toni Bortoluzzi.

Occorre anche rilevare che nel 2006 il numero delle casse era diminuito di 9 unità rispetto al 1998 e che il numero degli impieghi a tempo pieno nel settore era calato da 1418 a 1205, almeno in parte a causa della migliore efficacia.

Valutazioni

Casse pubbliche e casse private hanno caratteristiche diverse. Dai colloqui risulta che ciascuna presenta vantaggi e inconvenienti.

Vantaggi delle casse pubbliche rispetto alle casse private:

- solitamente gli URC raccomandano agli assicurati di rivolgersi alle casse pubbliche (alle casse pubbliche più importanti).

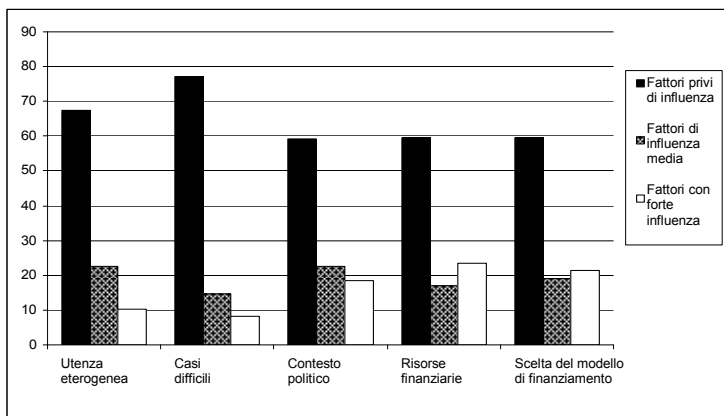
Vantaggi delle casse private rispetto alle casse pubbliche:

- possono farsi pubblicità;
- sono più elastiche nella gestione del personale;
- hanno relazioni privilegiate con il padronato; le casse private sono informate sui licenziamenti in massa prima delle casse pubbliche;
- le cerchie politiche sostengono le casse sindacali ed esercitano pressioni in loro favore;
- dispongono di un'organizzazione nazionale (almeno le casse sindacali).

Inoltre le risposte date al questionario non hanno confermato gli ipotetici svantaggi delle casse pubbliche nei confronti delle casse private (*Figura 13*).

Figura 13

Svantaggi delle casse pubbliche rispetto alle casse private



Fonte: CPA 2008

L'utenza più eterogenea delle casse pubbliche non è comunque considerata uno svantaggio.

Nemmeno è stata confermata l'ipotesi secondo cui le casse pubbliche tratterebbero un maggior numero di casi difficili.

Anche se la gran parte delle persone intervistate non ritiene che le casse pubbliche siano svantaggiate, vi sono tre punti intorno ai quali le differenze di opinione sono più nette. Si tratta dei seguenti fattori:

- il contesto politico locale;
- le risorse finanziarie (per esempio la libertà di aprire una succursale);
- la scelta del modello di finanziamento (forfetario o a punti).

4.2.5 Sintesi

La Commissione di sorveglianza vigila sul Fondo di compensazione tramite una sottocommissione che le permette di adempiere adeguatamente i suoi compiti in materia di vigilanza e di consulenza. In occasione delle revisioni della legge, viene istituita una commissione di esperti incaricata di preparare le sedute della Commissione di sorveglianza.

Gli organi esecutivi lamentano la mancanza di comunicazione con la Commissione di sorveglianza. Mancano appositi canali per la diffusione delle informazioni, la qual cosa non può che incrementare la carenza di trasparenza.

Visto il gran numero di attori e di temi da trattare, l'Ufficio di compensazione è tenuto a controllare la diffusione dell'informazione. Pur essendo criticata per motivi di indipendenza e influenza, questa situazione è comunque valutata positivamente dai profili della qualità dell'informazione e dell'efficienza.

L'organizzazione predisposta permette di garantire la prossimità con gli attori che operano sul terreno. I numerosi gruppi di lavoro coinvolgono le casse di disoccupazione e le autorità cantonali. Questa organizzazione permette così di introdurre miglioramenti e avviare processi interistituzionali di apprendimento.

È stato più volte rilevato che le associazioni delle casse di disoccupazione e i servizi del lavoro cantonali possono svolgere un ruolo importante nella diffusione dell'informazione grazie alla loro presenza nella Commissione di sorveglianza e nell'insieme dei gruppi di lavoro. Numerosi attori rimettono tuttavia in discussione la legittimità e la trasparenza di queste modalità di trasmissione delle informazioni.

In ambito informatico il lavoro svolto dalla Commissione di sorveglianza ha permesso di realizzare progressi. Ciononostante, l'opposizione manifestata dalle casse di disoccupazione private nei confronti della prospettiva di condividere un sistema informatico con i Cantoni ha portato all'allestimento di due sistemi paralleli (COLSTA e SIPAD).

Occorre infine rilevare che le casse pubbliche presentano vantaggi e svantaggi, come del resto anche le casse private. È difficile stabilire se un genere di cassa goda di maggiori vantaggi dell'altro.

4.3 **Gli strumenti dirigenziali e di vigilanza della Commissione di sorveglianza**

La Commissione di sorveglianza esercita funzioni di controllo, consulenza e decisione nell'ambito dell'assicurazione contro la disoccupazione.

Si riunisce da tre a cinque volte all'anno ed è assistita nell'espletamento delle sue mansioni dalla Sottocommissione *finanze*.

4.3.1 **Vigilanza sul Fondo di compensazione**

Descrizione

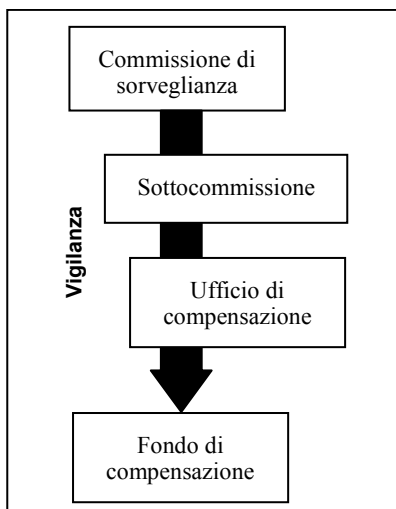
Uno dei compiti principali della commissione consiste nell'assicurare la vigilanza sul Fondo di compensazione. A tal fine la commissione analizza i preventivi e le spese amministrative degli organi esecutivi, dell'Ufficio di compensazione e di tutti coloro che sono finanziati dal fondo (progetti interni, ricerche e mandati affidati all'esterno).

La Commissione di sorveglianza ha accesso a ogni genere di informazione o dato. L'Ufficio di compensazione deve informare la Commissione di sorveglianza dei problemi che incontra nell'esecuzione dei suoi compiti operativi.

La Commissione di sorveglianza ha delegato alla Sottocommissione *finanze* diversi compiti di vigilanza (*Figura 14*).

Figura 14

Attuazione della vigilanza da parte della Commissione di sorveglianza



Fonte: CPA 2008

La Sottocommissione *finanze* consiglia la Commissione di sorveglianza nelle questioni finanziarie concernenti l'assicurazione contro la disoccupazione e si adopera affinché la commissione adempia i compiti che la legge le ha affidato. In quanto servizio subordinato alla Commissione di sorveglianza nel 2006 si è segnatamente occupata dei seguenti temi²⁴:

- conti 2005 e preventivo 2007;
- risultati degli audit della gestione;
- cifre chiave della disoccupazione ed evoluzione delle spese amministrative;
- convenzione con i titolari delle casse di disoccupazione;
- attuazione della strategia informatica e monitoraggio dei progetti;
- sorveglianza e gestione del progetto di Nuova concezione COLSTA;
- elaborazione di un benchmark delle spese informatiche dell'assicurazione contro la disoccupazione;
- elaborazione di direttive per introdurre un sistema di gestione elettronica dei documenti negli organi esecutivi.

Valutazioni

Senza la Sottocommissione, la Commissione di sorveglianza, che è pur sempre una commissione di milizia, non disporrebbe dei mezzi necessari per compiere una vigilanza adeguata. Inoltre, malgrado gli sforzi dell'Ufficio di compensazione, molti membri della commissione ritengono eccessiva la mole di documenti che ricevono. Di conseguenza, in molti casi è la Sottocommissione a preparare le decisioni rendendo possibile una vigilanza adeguata. La Sottocommissione ha segnatamente promosso un miglioramento dei processi (informatici per esempio).

Secondo alcune persone intervistate in seno all'Ufficio di compensazione, l'altra faccia di questa situazione è il coinvolgimento un po' eccessivo della Sottocommissione in questioni operative. Inoltre, alcune persone ritengono che l'amministrazione abbia un potere eccessivo, poiché la Sottocommissione è presieduta dal capo della divisione *Mercato del lavoro e assicurazione contro la disoccupazione*.

Alcuni membri della commissione non si considerano in grado di espletare i loro doveri senza l'assistenza della Sottocommissione. In altri termini, per certi versi la commissione ricorda un servizio di vidimazione, che registra le proposte della Sottocommissione e decide in base alle sue raccomandazioni.

Secondo l'articolo 89 capoverso 5 LADI, la Commissione di sorveglianza è competente in materia di bilancio preventivo e di contabilità per le spese amministrative dei Cantoni, delle casse e dell'Ufficio di compensazione. Tuttavia, per quanto concerne gli organi cantonali e le casse di disoccupazione, l'ordinanza e il mandato di prestazioni impediscono alla commissione di esercitare realmente la suddetta competenza. Infatti, la commissione non può modificare i preventivi degli organi esecutivi e dei PML che devono potersi adeguare alle grandi oscillazioni determinate dall'evoluzione del numero di disoccupati. La commissione può prenderne conoscenza, senza però poter prendere alcuna decisione.²⁵ Questa situazione permette

²⁴ SECO 2007, pag. 3.

²⁵ Le competenze della Commissione di sorveglianza in materia di preventivi le permettono di esercitare una vigilanza completa sull'Ufficio di compensazione.

alla Sottocommissione *finanze* di intervenire sui mandati di prestazioni; essa deve infatti essere consultata quando sono modificate le basi dei mandati di prestazioni.

Tutti i progetti finanziati dal Fondo di compensazione (attualmente sono 28) sono sottoposti a una stretta vigilanza. Ciò vale anche per l'impiego del personale finanziato dal Fondo.

La Sottocommissione vigila anche sugli onorari versati ai consulenti e su quelli pagati per l'esecuzione degli studi (*Tabella 6*: i sussidi alla ricerca scientifica sono esaminati nel capitolo 4.3.3).

Tabella 6

Onorari pagati dal Fondo di compensazione dell'assicurazione contro la disoccupazione dal 2004 al 2006 (in franchi)

| Onorari | 2004 | 2005 | 2006 | Total |
|--|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|
| Onorari per traduzioni | 146 402 | 80 662 | 96 569 | 323 632 |
| Onorari per compiti esecutivi delegati all'esterno | 1 745 168 | 2 233 732 | 2 124 010 | 6 102 910 |
| Onorari per progetti | 2 567 766 | 1 262 526 | 1 325 557 | 5 155 849 |
| Reclutamento di personale temporaneo | 97 000 | | | 97 000 |
| Reclutamento di personale | | | 21 562 | 21 562 |
| Servizi informatici: gestione del sistema | 2 445 912 | 2 332 507 | 1 414 008 | 6 192 427 |
| Servizi informatici: manutenzione | 5 705 893 | 4 569 857 | 2 966 611 | 13 242 361 |
| Servizi informatici: innovazione | 6 365 051 | 6 490 112 | 10 741 235 | 23 596 398 |
| Totali | 19 073 192 | 16 969 396 | 18 689 552 | 54 732 139 |

Fonte: SECO, 2007

Occorre rilevare che, tenuto conto delle elevate spese sostenute nel settore dell'informatica, la Sottocommissione *finanze* ha istituito uno specifico gruppo di lavoro per assicurarne il monitoraggio.

4.3.2 Assistenza e proposte al Consiglio federale

Descrizione

Secondo l'articolo 89 capoversi 2 e 3, la Commissione di sorveglianza assiste il Consiglio federale:

- in tutte le questioni finanziarie dell'assicurazione contro la disoccupazione, in particolare ove si tratti di modificare le aliquote di contribuzione, nel qual caso ha diritto di proposta, o di determinare le spese amministrative computabili;
- nell'elaborazione dei testi legislativi presentando proposte, segnatamente nel campo dei provvedimenti preventivi.

In pratica, secondo le persone intervistate, i compiti di consulenza vengono esercitati soltanto nell'ambito delle revisioni della legge. La competenza di aumentare i contributi e di presentare modifiche di legge spetta al Consiglio federale.²⁶

Nel quadro della revisione della legge, il Consiglio federale ha incaricato la Commissione di sorveglianza di nominare una commissione di esperti che ha approfondito le proposte elaborate dalla SECO. I lavori della commissione di esperti sono poi stati analizzati dalla Commissione di sorveglianza.

Valutazioni

Alcuni esperti pensano che vi sia un punto debole nelle relazioni tra la Commissione di sorveglianza e il Consiglio federale. Quest'ultimo non consulta quasi mai la Commissione di sorveglianza se non nei casi in cui va compiuta una revisione della legge. Inoltre, le proposte della commissione sono raramente considerate complessivamente, come ha nuovamente dimostrato la revisione attualmente in corso (posta in consultazione tra il 14 dicembre 2007 e l'8 marzo 2008). L'aumento dell'aliquota dei contributi è in parte destinato a rimborsare il debito. Il Consiglio federale ha in un primo momento eliminato questo aspetto, ma lo ha poi reintegrato in seguito alle rimostranze scritte dei membri della Commissione di sorveglianza. Alcuni ritengono rischioso che il Dipartimento possa rimettere in questione i compromessi raggiunti in seno alla Commissione di sorveglianza.

La gran parte degli attori intervistati ritiene opportuno che la Commissione di sorveglianza si limiti a svolgere un ruolo consultivo, senza avere un ruolo decisionale. La presenza dei partner sociali è di sostanziale importanza per la formulazione delle proposte da sottoporre al Consiglio federale. Sono così avanzate proposte chiare, equilibrate, realiste e applicabili, con netti guadagni di tempo nel successivo processo politico. Il ruolo della Commissione consiste nel trovare compromessi, stabilendo il limite oltre il quale non è possibile spingersi perché i partner sociali lancerebbero un referendum. Vi sono invece alcune persone intervistate che sostengono che la Commissione di sorveglianza dovrebbe limitarsi a svolgere le funzioni di un consenso di esperti tecnici e scientifici ma non dovrebbe svolgere alcun ruolo politico né tantomeno cercare compromessi.

Gli organi esecutivi spesso criticano la distanza della Commissione di sorveglianza dai problemi reali, la qual cosa non agevola il suo ruolo di consulente. Numerose persone intervistate nelle casse e nei Cantoni sono sorprese che la Commissione non abbia mai reso visita all'uno o all'altro organo di esecuzione. Inoltre, temono che non sia considerata la totalità dei problemi che si presentano: la Commissione se ne occupa? Si pone gli interrogativi necessari? È in grado di individuare tempestivamente le situazioni problematiche e di elaborare le strategie e le misure che queste situazioni richiedono? Sussistono dubbi in proposito, sostanzialmente dovuti alla composizione della commissione (vedi capitolo 3.2).

Le mansioni di consulenza sono esercitate soprattutto nel quadro delle revisioni della legge (vedi sopra). Infatti, per esercitare questo compito in tutti gli altri casi, la Commissione di sorveglianza dovrebbe avere una composizione più neutrale con una migliore rappresentanza dei lavoratori e dei datori di lavoro, ma non è il caso. Anzi, secondo molti osservatori, i membri della Commissione di sorveglianza che sono nel contempo membri degli organi esecutivi dell'assicurazione contro la disoc-

²⁶ Art. 90c LACI.

cupazione non sarebbero disposti ad affrontare temi sgraditi (i temi bloccati per compromesso), come l'istituzione di una cassa unica, le indennità giornaliere depressive e la ristrutturazione.

Revisioni della LADI

Tre anni soltanto dopo il suo risanamento, l'assicurazione contro la disoccupazione era già tornata nelle cifre rosse. Secondo gli esperti, l'ultima revisione della legge federale su l'assicurazione obbligatoria contro la disoccupazione e l'indennità per insolvenza (LADI) era basata sulla previsione troppo ottimista di una media di 100 000 disoccupati. La presente valutazione poggia anche su questa constatazione. In queste condizioni si può considerare che gli organi di vigilanza abbiano eseguito i loro compiti in modo adeguato?

Il finanziamento dell'assicurazione contro la disoccupazione prevedeva una media di circa 100 000 disoccupati per ciclo congiunturale. Negli ultimi anni tale valore è stato superato e continuerà a esserlo anche nei prossimi anni.²⁷ All'epoca, la previsione di 100 000 disoccupati si basava su uno studio eseguito dal professor Sheldon ma era anche il risultato di un compromesso. Oggi tutti concordano nel ritenere troppo ottimista quella previsione e riconoscono che era impossibile prevedere l'evoluzione degli ultimi anni. È inoltre stata sfortunata la scelta del 1° luglio 2003 come data di entrata in vigore della terza revisione della legge sull'assicurazione contro la disoccupazione: si trattava infatti di un periodo di recessione e ciò spiega in parte perché il Fondo di compensazione sia poi scivolato così rapidamente nelle cifre rosse.

A fine 2005, la preoccupazione per l'evoluzione delle finanze dell'assicurazione contro la disoccupazione ha indotto il DFE a incaricare la Commissione di sorveglianza per il Fondo di compensazione dell'assicurazione contro la disoccupazione di istituire una commissione di esperti per elaborare, in collaborazione con la SECO, misure concernenti i proventi e le spese in grado di garantire a lungo termine il finanziamento dell'assicurazione. Questi lavori dovevano permettere di presentare al Consiglio federale nell'autunno 2006 un rapporto sulla situazione finanziaria contenente conclusioni e proposte.

La commissione di esperti istituita dalla Commissione di sorveglianza ha in effetti considerato eccessivamente ottimista la previsione del numero medio di disoccupati su cui poggia la terza revisione dell'assicurazione contro la disoccupazione. Basandosi su un nuovo studio eseguito dal professor Sheldon, ha proposto di basare il finanziamento e le prestazioni dell'assicurazione contro la disoccupazione su un numero medio di 125 000 disoccupati.

È stata affrontata anche la questione dei tempi. Perché attendere dal momento che il costante aumento del debito del Fondo di compensazione è noto e non può attualmente essere contrastato? Il livello di indebitamento stabilito all'articolo 90c capo-

²⁷ Malgrado la buona situazione della congiuntura e la diminuzione della disoccupazione, l'assicurazione contro la disoccupazione è deficitaria. Con un tasso di disoccupazione medio attorno al 3,3 per cento, l'esercizio 2006 si è concluso con un deficit superiore al miliardo di franchi e, a fine 2007, il debito dell'assicurazione contro la disoccupazione ammontava a 4,8 miliardi di franchi.

verso l LADI non è mai stato sorpassato.²⁸ Il Consiglio federale non era pertanto tenuto a proporre una nuova revisione. Quindi, fintanto che l'indebitamento restava sotto la soglia definita nella succitata disposizione, era politicamente delicato proporre una revisione della legge per diminuire le prestazioni e aumentare i contributi.

Non si può nemmeno rimproverare agli organi di vigilanza di essere rimasti passivi, visto che la revisione è entrata in vigore a metà 2003 e che già nel 2005 il Consiglio federale ha messo in cantiere l'istituzione della commissione di esperti. La commissione di esperti ha reso il suo rapporto nell'ottobre 2006 e nel dicembre 2007 è stato posto in consultazione l'avamprogetto di revisione. La consultazione avrebbe potuto essere anticipata ma il suo avvio è stato ritardato di qualche mese dalla concomitanza della situazione economica particolarmente favorevole con le elezioni federali dell'ottobre 2007.

4.3.3 Ricerche sul mercato del lavoro

Descrizione

L'articolo 73 LADI prevede che l'assicurazione contro la disoccupazione possa promuovere, mediante sussidi, la ricerca applicata sul mercato del lavoro. La Commissione di sorveglianza decide sulla concessione di tali sussidi. Con l'accordo della Commissione di sorveglianza anche l'Ufficio di compensazione può attribuire mandati di ricerca. L'articolo 73a LADI precisa che l'Ufficio di compensazione, dopo aver consultato la Commissione di sorveglianza, provvede affinché sia verificata l'efficacia dei provvedimenti dell'assicurazione.

Dal 2000, su tali basi la Commissione di sorveglianza ha accettato di finanziare ricerche scientifiche per un importo superiore a 3 milioni di franchi (vedi lista nell'allegato 2; *Figura 15*).

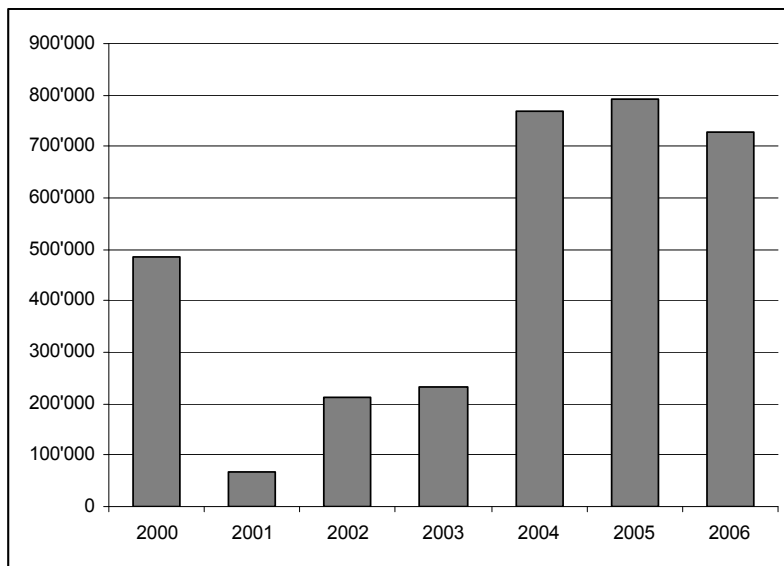
Tra il 2004 e il 2006, gli studi sono stati consacrati a valutazioni dei provvedimenti inerenti al mercato del lavoro. Considerati gli elevati costi degli URC e dei PML, era necessario verificare che i fondi stanziati a tal fine fossero impiegati in modo ragionevole e conforme agli obiettivi.²⁹ Perciò la Confederazione ha avviato diverse valutazioni in proposito. Il secondo ciclo di valutazioni³⁰ comprende i sei studi eseguiti tra il 2004 e il 2006. Nell'ambito del primo ciclo di valutazioni, terminato nel 2000, erano state compiute vaste analisi dei PML e delle prestazioni degli URC. Malgrado la serietà delle valutazioni, i risultati sono stati messi in dubbio a causa della novità del sistema dei PML.

²⁸ Occorre tuttavia rilevare che gli sforzi dell'Ufficio di compensazione hanno reso superfluo il capitale di esercizio previsto. Diminuendo da 2 a 1,2 miliardi di franchi l'importo del capitale di esercizio che gli occorre, l'Ufficio di compensazione ha inopportuno contributo al mancato raggiungimento del limite fissato all'indebitamento.

²⁹ Secondo l'articolo 170 della Costituzione federale occorre verificare l'efficacia dei provvedimenti della Confederazione.

³⁰ Il numero 10/2006 della rivista «La Vie économique» è dedicato alla valutazione dei provvedimenti inerenti il mercato del lavoro e del loro impatto.

**Importo dei sussidi versati per la ricerca e la valutazione
dal 2000 al 2006 (in franchi)**



Fonte: SECO 2007

Valutazioni

La Commissione di sorveglianza, gli organi esecutivi e gli esperti criticano alcune pratiche inerenti i lavori di ricerca. Si tratta principalmente della mancanza di trasparenza nell'assegnazione dei mandati di ricerca e della difficoltà di concretizzarne i risultati degli studi che porta a interrogarsi sulla loro qualità. Alcuni membri della Commissione di sorveglianza diffidano dei risultati delle ricerche al punto da non osare servirsene come base per le loro raccomandazioni.

L'Ufficio di compensazione sottopone i progetti alla Commissione di sorveglianza. Per seguire ogni studio è poi costituito un gruppo di monitoraggio. Pur essendo indipendente dalla Direzione del lavoro, la sezione della SECO «Analisi del mercato del lavoro e politica sociale» (DPAS) propone l'esecuzione di studi scientifici su temi scelti dalla Commissione di sorveglianza o dall'Ufficio di compensazione. Per l'attribuzione dei mandati relativi a questi studi sono impiegate quattro diverse procedure: invito, bando di concorso, procedura OMC e programma di ricerca (vedi allegato 2). Il DPAS elabora quindi i progetti e la Commissione di sorveglianza decide. I criteri impiegati per la definizione e per l'attribuzione effettiva dei mandati nella fase successiva alla scelta della procedura da applicare mancano di chiarezza. Occorre rilevare che nel 2000 la scarsa concorrenza nell'attribuzione dei mandati di ricerca aveva attirato aspre critiche. Da allora, l'Ufficio di compensazione ha modificato la sua prassi. L'allegato 2 illustra questo cambiamento di prassi (avvenuto probabilmente attorno al 2003–2004) per gli studi pubblicati a partire dal 2006.

Occorre inoltre decidere se la Commissione di sorveglianza e l'Ufficio di compensazione possono basare su questi studi le loro decisioni sugli orientamenti da dare all'assicurazione contro la disoccupazione, alla vigilanza o alle attività di consulenza del Consiglio federale. Sono infatti stati espressi dubbi sul reale impatto che gli studi possono avere su tali attività. Alcuni studi sono per esempio stati dedicati alla diversa efficienza delle strategie degli URC.³¹ Ma finora la diffusione delle migliori prassi è dipesa soltanto da scambi di esperienze.

4.3.4 Sintesi

La Commissione di sorveglianza esercita le sue attività di vigilanza con modalità adeguate. Queste attività influiscono sull'Ufficio di compensazione e sulle modifiche legislative. Si ravvisano sostanziali potenziali di miglioramento dal profilo della trasparenza delle relazioni della Commissione di sorveglianza con il Consiglio federale.

Il ricorso a un'apposita sottocommissione permette l'esercizio di una vigilanza finanziaria. La Sottocommissione compie il monitoraggio delle attività dell'Ufficio di compensazione e trasmette le relative informazioni alla commissione. Anche se questa organizzazione permette alla commissione di milizia di esercitare la sua attività di vigilanza, per certi versi la costringe a un ruolo di servizio di vidimazione.

La Commissione e la Sottocommissione vigilano sull'Ufficio di compensazione e ne controllano le spese. Per risolvere i problemi informatici dell'Ufficio di compensazione, la Commissione ha fatto sviluppare una strategia poi applicata dall'Ufficio di compensazione.

Le attività di consulenza della Commissione mancano talmente di trasparenza che il Consiglio federale fa fatica a stabilire se l'autore delle raccomandazioni è la SECO o la Commissione.

Il successo delle attività di consulenza e la trasparenza delle relazioni tra la Commissione di sorveglianza, l'organo di compensazione e il Consiglio federale dipendono dalle persone che se ne occupano. La struttura attuale non sembra essere in grado di garantire successo e trasparenza, tanto più che la Commissione è presieduta dal capo della Direzione del lavoro della SECO e la Sottocommissione dal capo della divisione Mercato del lavoro e assicurazione contro la disoccupazione.

La presenza dei partner sociali in seno alla Commissione permette di trovare compromessi e soluzioni confacenti ai bisogni dei lavoratori e dei datori di lavoro, fungendo anche da fonte di informazioni privilegiate sugli sviluppi in corso e le tendenze future. Tuttavia rimangono dubbi sulla capacità della Commissione di venire a capo di tematiche «bloccate per compromesso». Infatti, alcuni temi come la cassa unica, le indennità giornaliere degressive o la ristrutturazione del sistema non vengono nemmeno affrontati. I partner sociali che compongono la Commissione di sorveglianza non rappresentano necessariamente la realtà del mondo dei lavoratori e dei datori di lavoro.

³¹ Egger M. e Lenz C (2006). Bieri O., Bachmann R., Bodenmüller D (2006).

L'istituzione di una commissione di esperti ha permesso di affrontare con relativo anticipo l'aumento dell'indebitamento del Fondo di compensazione. La commissione di esperti e la Commissione di sorveglianza hanno svolto un ruolo maggiore nell'ambito dell'attuale revisione della LADI.

Manca una strategia che permetta di sfruttare i risultati delle ricerche compiute. Non sono debitamente sfruttati i contatti con gli autori degli studi, soprattutto per la presentazione dei loro lavori e la concretizzazione degli studi manca spesso di chiarezza.

4.4 Gli strumenti dirigenziali e di vigilanza dell'Ufficio di compensazione

Sono quattro gli strumenti principali di vigilanza che dipendono dall'Ufficio di compensazione: il controllo finanziario, il controllo materiale, il controllo dei PML e il controllo di applicazione del diritto.

Questo capitolo presenta la descrizione dello strumento e una sua valutazione fondata sulle considerazioni espresse dalle persone interrogate in occasione di colloqui, nonché mediante il questionario. La valutazione dello strumento tiene conto anche delle sue ripercussioni sull'organo esecutivo.

4.4.1 Controllo della gestione

Descrizione

Conformemente all'articolo 83 capoverso 1 LADI, l'Ufficio di compensazione dell'assicurazione contro la disoccupazione tiene i conti del fondo di compensazione, contabilizza i contributi salariali in entrata³², decide della computabilità delle spese amministrative e controlla la gestione degli affari assunti dagli organi esecutivi dell'assicurazione disoccupazione. Questi diversi compiti costituiscono, associati all'uso delle applicazioni informatiche finanziarie, il campo di attività dell'Ufficio di compensazione. I conti sono verificati annualmente dal Controllo federale delle finanze.

Il controllo della gestione degli organi esecutivi dell'assicurazione contro la disoccupazione (CD/URC/LPML/ACT) comprende il controllo della tenuta dei conti e dell'inventario, il controllo delle applicazioni informatiche, la revisione dei pagamenti e i controlli presso i datori di lavoro, nonché il controllo del modo in cui i servizi competenti applicano la legge (art. 83 e 92 LADI, art. 109 OADI). Tale controllo è effettuato ogni anno per l'insieme delle casse e degli uffici cantonali.³³

I risultati dell'insieme di queste revisioni sono consolidati dall'ufficio di revisione interna della SECO (DAIR) prima di essere trasmessi al Controllo federale delle finanze.

³² L'incasso dei contributi all'assicurazione contro la disoccupazione (circa 4,5 miliardi nel 2006) è garantito dalle casse di compensazione AVS e quindi girato due volte all'anno al settore TCFI, che tiene la contabilità dei contributi versati all'assicurazione contro la disoccupazione. Se i contributi e le riserve del fondo sono insufficienti per far fronte agli obblighi correnti, la Confederazione accorda un mutuo di tesoreria.

³³ SECO 2007, pag.15.

La contabilità finanziaria delle casse di disoccupazione è trasferita mensilmente per via elettronica nel conto consolidato dell'assicurazione contro la disoccupazione e controllata dal TCFI.

I titolari degli organi esecutivi dell'assicurazione contro la disoccupazione sono indennizzati dal settore TCFI per tutti i compiti indispensabili svolti, tenuto conto delle prestazioni fornite e delle relative spese. I dettagli relativi al 2006 sono presentati nella *Tabella 7*.

Tabella 7

Indennizzo delle spese d'amministrazione nel 2006

| Attori | milioni di franchi |
|----------------------------------|--------------------|
| Casse di disoccupazione | 142 |
| URC/LPML/ACt | 407 |
| CdC e cassa di compensazione AVS | 16 |
| Ufficio di compensazione | 44 |

Fonte: SECO 2007

Valutazioni

I controlli della gestione contabile degli organi esecutivi sono valutati in maniera diversa a seconda del punto di vista (controllore o controllato). La loro necessità non è tuttavia messa in discussione visti i notevoli importi finanziari in gioco. I controlli sono anche percepiti come una sicurezza per i titolari di cassa.

Il processo di elaborazione del preventivo è chiaro (direttive che precisano ciò che può o non può essere messo a carico del fondo di compensazione). La revisione è svolta in doppio. Il TCFI tratta in un primo momento i documenti di chiusura. I servizi fiduciari effettuano in seguito i controlli sul posto. Per quanto riguarda le casse di disoccupazione con versamenti globali, esistono dubbi sull'utilizzazione dei mezzi finanziari messi a disposizione dal fondo di compensazione. Infatti, a più riprese è stata sollevata la questione della mancanza di trasparenza nei conti di determinate casse sindacali o padronali, mentre la SECO la esige per le casse pubbliche. Alcune persone interrogate spiegano con ragioni di ordine politico l'intransigenza dell'Ufficio di compensazione nei confronti delle casse pubbliche e la sua flessibilità nei confronti di quelle sindacali.

Per alcune persone interrogate, i controlli condotti dal TCFI sono troppo puntigliosi e tradiscono una mancanza di coordinamento con le revisioni affidate a esterni. Alcuni evidenziano la contraddizione fra il controllo esaustivo e puntiglioso del TCFI e quello aleatorio del TCIN (n. 4.4.1 e 4.4.2). Anche la mancanza di relazioni fra TCFI e TCIN, cioè fra il controllo finanziario e il controllo della qualità, è stata messa in evidenza.

Il TCFI giustifica i controlli severi e puntigliosi invocandone l'effetto preventivo e gli importi in gioco.

Le competenze in materia finanziaria non sono sempre chiare. Da un lato, esiste un'indipendenza accordata ai Cantoni sulla base dell'accordo sui risultati, mentre, dall'altro, il Cantone deve rispettare direttive pedanti (posteggi) o è oggetto di criti-

che nel quadro della revisione per importi derisori (a volte emergono osservazioni per un acquisto di 20 franchi).

Da qui tutta la difficoltà di svolgere attività di natura federale in una struttura cantonale. Il Cantone opera così determinate scelte decidendo in merito ad alcuni posti (posto finanziato dal fondo di compensazione o dal Cantone). Di conseguenza, determinati Cantoni esprimono dubbi sul fatto che tutte le misure cantonali debbano essere gestite da persone finanziate dal Cantone e non dal fondo di compensazione. Il Cantone dispone di un preventivo globale e può eventualmente domandare un supplemento. Questa problematica illustra la mancanza di direttive chiare sulla gestione e la destinazione, da parte dei Cantoni, del denaro proveniente dal fondo di compensazione.

4.4.2 Il controllo materiale (ispettorato)

Descrizione

Il settore TCIN, l'ispettorato, è incaricato di controllare a scadenze regolari (ogni due o tre anni) gli organi esecutivi dell'assicurazione contro la disoccupazione.³⁴ Questo controllo concerneva, il 1° gennaio 2007, 25 casse pubbliche, 14 casse private, 152 uffici di pagamento (una cassa può avere più uffici di pagamento) e 129 uffici regionali di collocamento.³⁵

Presso le casse di disoccupazione, la revisione dei pagamenti effettuati a favore degli assicurati e dei datori di lavoro avviene per campionatura (*Tabella 8*). Questa revisione serve a verificare che le disposizioni legali siano applicate in maniera uniforme e che le risorse finanziarie del fondo di compensazione siano utilizzate conformemente alla legge. Serve inoltre a prevenire gli abusi e, oltre alla funzione di controllo, riveste anche quella di consulenza.

³⁴ Articoli 82, 83, 85 e 88 LADI, articoli 110–115 OADI.

³⁵ SECO 2007, pag. 27.

Statistiche relative alle revisioni delle casse

| Anno | Casse controllate | Volume dei pagamenti (in franchi) | Importi controllati (in franchi) | Tasso di revisione |
|------|-------------------|--------------------------------------|-------------------------------------|--------------------|
| 2004 | 69 | 4 020 354 004 | 86 727 595 | 2,2 % |
| 2005 | 87 | 6 828 879 261 | 143 174 021 | 2,1 % |
| 2006 | 67 | 3 558 405 234 | 86 228 186 | 2,4 % |

Fonte: SECO 2007

Nel 2006, sono stati verificati 3169 casi da cui sono emerse 241 contestazioni per un ammontare totale di 1 447 261 franchi.

Se ha versato prestazioni non dovute e queste risultano irrecuperabili, la cassa (ossia il suo titolare) può presentare all'Ufficio di compensazione una domanda di esonero dal rimborso di queste prestazioni. Questa domanda sarà approvata a condizione che la cassa abbia commesso soltanto un lieve errore. Nel 2006, 1557 domande di esonero dall'obbligo di restituire sono state inoltrate all'Ufficio di compensazione: 1342 sono state ammesse, 6 parzialmente ammesse e 209 sono state considerate irricevibili. Questo rappresenta un importo a carico dei titolari pari a 872 146 franchi (responsabilità limitata del titolare, 10 000 franchi per caso al massimo) e un importo di 8 252 217 franchi a carico del fondo.

L'ispettorato svolge anche controlli presso i datori di lavoro nel quadro delle indennità in caso di lavoro ridotto e d'intemperie. Questi controlli effettuati per campionatura presso i datori di lavoro si prefiggono di verificare che le ore perse raggiungono realmente il volume dichiarato. Nel 2006, 62 aziende sono state controllate nel quadro delle indennità in caso di lavoro ridotto. Rimborsi per un importo di 611 801 franchi sono stati reclamati presso 33 aziende. Per le indennità in caso d'intemperie, sono state controllate 40 aziende delle quali 32 hanno dovuto rimborsare complessivamente 942 405 franchi.

Infine, il TCIN vigila anche affinché gli URC svolgano i loro compiti nel rispetto della legge che stabilisce le sanzioni conformemente alla tabella delle sospensioni. Nel 2006, 2499 casi sono stati controllati in 46 URC, producendo 117 accertamenti per un importo di 124 912 franchi.

Valutazioni

Come appena menzionato, i controlli sono effettuati per campionatura. La selezione dei casi si prefigge di ottenere la più vasta gamma possibile di incartamenti. I criteri di scelta sono vari: casi trattati da ogni collaboratore delle casse, casi concernenti assicurati con importi globali, guadagno intermedio o assegni per i figli, casi relativi a tutti i settori di attività o relativi ad assicurati che cambiano il termine quadro.

Parallelamente, il TCIN applica il criterio del rischio. Per metà dei casi selezionati secondo i criteri di cui sopra, ci si concentra in modo particolare sul processo più rischioso (che presenta il numero più grande possibile di errori), cioè l'apertura dell'incartamento (errori relativi al diritto all'indennità, al calcolo del guadagno assicurato). Per l'altra metà, si controlla l'intero incartamento.

Quando entrano in vigore modifiche dell'ordinanza o nuove direttive, l'Ufficio di compensazione rafforza anche i suoi controlli sui casi interessati da questi cambiamenti. In seguito all'introduzione nel 2003, ad esempio, di nuove direttive concernenti il calcolo del guadagno assicurato, segnatamente presso gli artisti, i loro incarichi sono stati maggiormente analizzati negli anni successivi.

La strategia di selezione dei casi da parte del TCIN è dettata da una preoccupazione di efficienza. In effetti, il TCIN dispone di risorse che gli permettono di verificare circa il 2,4 per cento del volume finanziario, ciò che rappresenta l'1,9 per cento dei casi (dati del 2006). L'osservazione dei processi con i rischi maggiori si spiega quindi con una preoccupazione di verificare la buona prassi degli organi esecutivi. Inoltre, questa strategia intende anche manifestare una tolleranza minima nei confronti degli errori gravi (principalmente errori grossolani su casi senza particolari difficoltà) e di conseguenza ottenere un effetto preventivo importante.

Occorre tuttavia menzionare un effetto perverso di questa strategia. Numerose persone interrogate nelle casse di disoccupazione ritengono che gli errori grossolani su casi senza particolari rischi vengono tendenzialmente nascosti o piuttosto non vengono annunciati. Questo si spiega con le seguenti ragioni:

- se la cassa annuncia questo errore alla SECO, le prestazioni versate erroneamente saranno messe a carico del titolare, poiché la SECO non tollera questo tipo di errori;
- se la cassa non annuncia questo errore grossolano, la probabilità che quest'ultimo venga individuato è minima dato il tasso di revisione.

Questi comportamenti veicolano una certa cultura della dissimulazione nelle casse. Le persone interrogate presso l'Ufficio di compensazione valutano questa prassi in maniera diversificata. Per alcuni, la linea dura è quella buona sempreché sia ammesso e finanziato un margine d'errore. Per altri, occorrerebbe trovare una soluzione intermedia che favorisca l'annuncio di tutti i casi. Occorre rilevare che il TCIN è più severo per i casi scoperti in occasione di una revisione che per quelli annunciati spontaneamente.

Gli errori che non sono accettati dal TCIN sono quindi a carico del titolare (per un importo massimo di 10 000 franchi per caso). Ma il rischio delle casse è finanziato dal fondo (Haftungsrisikovergütung), per cui esse hanno il diritto di sbagliare per un certo volume finanziario. Occorre sottolineare che questo margine d'errore finanziato dal fondo copre quasi tutti gli errori commessi.

Negli organi esecutivi c'è perplessità a volte sulla sovrapposizione fra i compiti di controllo e quelli di consulenza operata dall'Ufficio di compensazione. Alcune persone rilevano il fatto che la richiesta di informazioni presso l'Ufficio di compensazione sul trattamento adeguato di un caso abbia comportato, in seguito a un controllo interno della cassa, la penalizzazione della stessa da parte dell'Ufficio.

Nel quadro delle indennità in caso di lavoro ridotto e d'imtemperie, la proporzione delle aziende alle quali è richiesto un rimborso è molto elevata (circa 2/3). Nel 2006, sulle 99 aziende controllate che hanno fatto ricorso a una o all'altra di queste indennità, 33 non presentavano alcun errore e 42 erano incappate in alcuni errori involontari. Per 17 aziende, la natura degli errori non era chiara (volontaria o involontaria), mentre in sette aziende sono stati accertati abusi evidenti.

Negli URC, i controlli materiali hanno permesso di accrescere la trasparenza. La presenza di un consulente esterno ha consentito di correggere la prassi dei consulenti.

ti, delle agenzie e di far ridurre l'importo delle multe. Nei Cantoni che dispongono di più URC, questi controlli contribuiscono a unificare la prassi.

4.4.3 Controllo dei provvedimenti inerenti al mercato del lavoro

Descrizione

I provvedimenti inerenti al mercato del lavoro sono volti a promuovere la reintegrazione di assicurati il cui collocamento è reso difficile da motivi inerenti al mercato del lavoro (art. 59 LADI).

Una nuova modalità di finanziamento dei PML è entrata in vigore il 1° gennaio 2006. Da allora i Cantoni dispongono di un preventivo globale il cui importo è calcolato sulla base del numero di persone in cerca di impiego. Il Cantone dispone in seguito di un margine di manovra nell'utilizzare questi importi.³⁶

Fino al 1999, l'Ufficio di compensazione decideva ogni provvedimento in materia di formazione. Da allora è subentrato un cambiamento radicale. Nel quadro del mandato di prestazioni, i Cantoni decidono e controllano gli organizzatori di PML, mentre la sezione «provvedimenti inerenti al mercato del lavoro» (TCAM) della SECO vigila sui Cantoni nell'esecuzione dei loro compiti.

I controlli svolti dalla TCAM presso i Cantoni sono molto recenti. È prevista la vigilanza di 3–4 Cantoni all'anno. Questi controlli si svolgono nella maniera seguente: a) il Cantone è informato del controllo e gli vengono sottoposte richieste di informazioni; b) la TCAM seleziona e controlla in seguito un certo numero di incaricamenti (individuali, collettivi, provvedimenti speciali); c) la TCAM accompagna il Cantone nelle sue attività di controllo presso gli organizzatori di PML in modo da valutare il suo modo di procedere. Su queste basi, la TCAM elabora raccomandazioni che, una volta consultate dal Cantone, hanno valore di provvedimenti da adottare.

Occorre precisare che un'altra sezione dell'Ufficio di compensazione è in collegamento con i Cantoni in materia di PML: è la TCAR che si occupa del coordinamento e della gestione dei servizi LPML. Agisce come organo di consulenza nei confronti della struttura (costituzione, impiego del personale, organizzazione). La TCAM non è invece orientata alla struttura ma ai prodotti, analizzando cioè i risultati dell'infrastruttura interessata.

Valutazioni

La procedura di controllo introdotta dall'Ufficio di compensazione è chiara e consente al Cantone di esprimere il suo parere sulle osservazioni e le raccomandazioni. Consente inoltre di adottare provvedimenti per migliorare la situazione.

Da quando dispongono di un preventivo (determinato dal numero di disoccupati) e di una libertà molto più grande nel fissare i prezzi dei PML, i Cantoni percepiscono l'istituzione di questi controlli come ragionevole. La genesi di questi controlli si spiega anche con la rimessa in discussione dei PML da parte delle associazioni padronali che ne criticano il loro elevato costo.

³⁶ SECO 2007, p. 24.

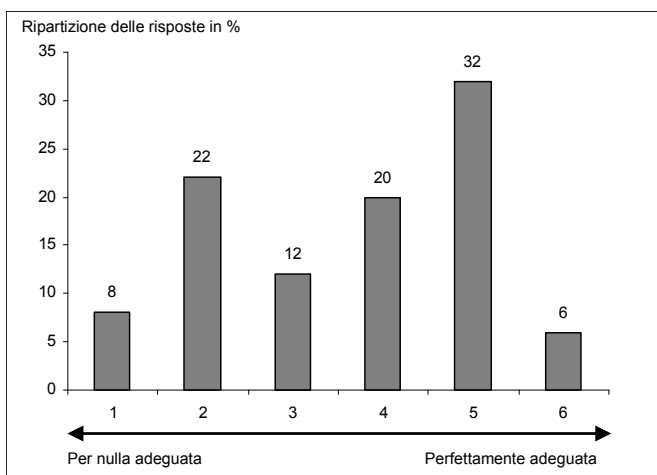
Dall'esterno, comunque, i collegamenti fra i settori TCAR e TCAM non appaiono sempre molto chiari e trasparenti. Entrambi fanno consulenza: il primo in materia di struttura e organizzazione, il secondo in materia di controllo dei prodotti.

Infine, la filosofia di controllo dei PML differisce da quella, ritenuta più severa, seguita nei controlli condotti dalla TCFI e dalla TCIN. La filosofia seguita dalla TCAR si basa prioritariamente sulla consulenza e le raccomandazioni.

Dall'analisi dei questionari inviati agli organi esecutivi si evince la varietà dei giudizi espressi sull'adeguatezza della sorveglianza dei PML (*Figura 16*). Il 30 per cento ritiene che la sorveglianza non sia buona a causa del suo carattere troppo cooperativo, il 32 per cento la ritiene accettabile e il 38 per cento la giudica adeguata. Occorre evidenziare che queste valutazioni concernono sia l'attività di controllo condotta dal Cantone sia quella condotta dall'Ufficio di compensazione.

Figura 16

Sorveglianza dei provvedimenti inerenti al mercato del lavoro



Fonte: CPA 2008

4.4.4 Controllo giuridico, applicazione del diritto

Il settore Applicazione del diritto (TCRV) ha il compito di vigilare sull'applicazione conforme e uniforme delle disposizioni legali.³⁷ A tal fine emana direttive e circolari, riassume e pubblica sentenze importanti del Tribunale federale delle assicurazioni. Nella sua funzione di vigilanza, controlla le decisioni degli organi esecutivi e dei tribunali cantonali e le contesta qualora le direttive non siano state osservate. Tratta inoltre questioni legate alla responsabilità delle procedure di ricorso. Complessivamente, il settore TCRV è stato sollecitato a rispondere a più di 3600 domande nel

³⁷ SECO 2007, p. 18.

2006. Si è inoltre occupato dei lavori legislativi nel quadro della revisione della LADI.

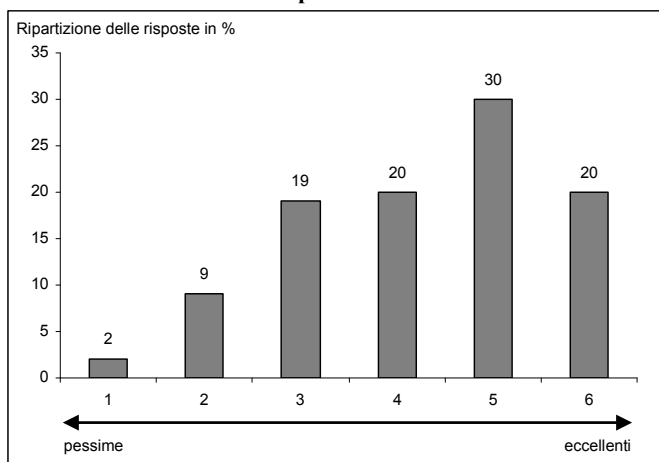
Il TCRV riceve tutte le decisioni di sanzione, di sospensione, di diritto al pagamento. In caso di errore giuridico evidente, adisce le vie legali (opposizione, azione, notifica). Nel 2006, il settore TCRV è intervenuto 23 volte presso il Tribunale federale delle assicurazioni e 14 volte presso le istanze cantonali di ricorso. Ha anche presentato 26 opposizioni e 22 azioni penali.

Valutazioni

Gli organi esecutivi ritengono per lo più che l'Ufficio di compensazione elabori direttive a sufficienza per garantire una prassi comune. In effetti, il 50 per cento delle persone interrogate valuta positivamente le direttive, l'11 per cento le ritiene negative, mentre il 39 per cento le valuta nella media. Questo è il risultato migliore ottenuto nel quadro del questionario.

Figura 17

Direttive che assicurano una prassi comune



Fonte: CPA 2008

Le persone che giudicano mediocre o negativo il contributo delle direttive a una prassi comune degli organi esecutivi adducono le seguenti ragioni:

- il volume di informazioni concernenti l'applicazione del diritto è notevole e quindi assai difficile da padroneggiare interamente;
- mancano sinergie fra l'applicazione del diritto e l'ispettorato che permettano una visione comune dell'applicazione;
- manca una conoscenza del terreno che possa integrare le conseguenze pratiche delle direttive.

Va sottolineato che le direttive non sono sufficienti per assicurare prassi comuni, ma vanno accompagnate da una formazione e da seminari, così da poter essere capite e applicate. Gli organi esecutivi ritengono anche di non essere sufficientemente infor-

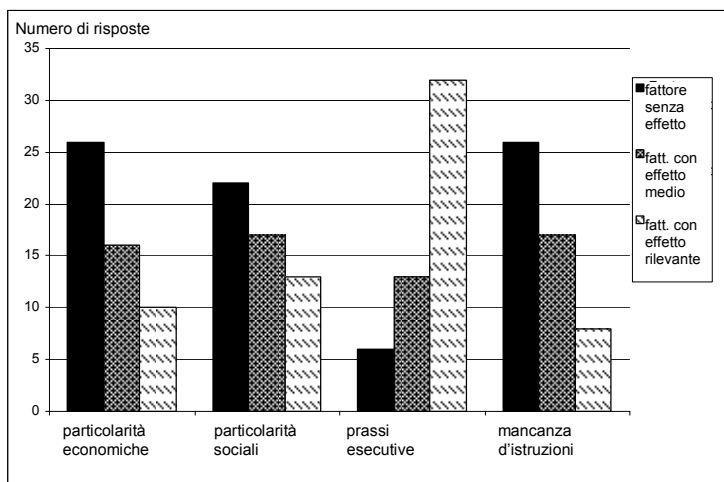
mati, per lo meno in modo sintetico e utile, sulle decisioni giuridiche. Una migliore informazione infatti contribuirebbe a uniformare la prassi.

Queste ragioni sono illustrate anche dalla prassi delle sanzioni che non è uniforme (n. 4.1.2, *Figura 8*), nonché dai risultati del questionario in merito ai fattori che spiegano il trattamento differenziato dei disoccupati (*Figura 18*). I seguenti quattro fattori sono stati valutati come senza effetto, con un effetto medio o con un effetto rilevante sul trattamento differenziato:

- le particolarità economiche regionali, «tipi di disoccupati»;
- le particolarità sociali e culturali regionali;
- le prassi degli organi esecutivi;
- la mancanza di istruzioni (direttive) trasmesse dalla SECO.

Figura 18

Fattori che determinano il trattamento differenziato dei disoccupati



Fonte: CPA 2008

Le particolarità sociali e soprattutto le prassi degli organi esecutivi risultano essere i fattori più discriminanti.

Sono state fatte inoltre le seguenti osservazioni:

- le direttive sono chiare, ma non sempre permettono di valutare tutte le situazioni;
- le prassi dei tribunali cantonali sono diverse;
- la sensazione che una cassa sindacale manifesti maggiore comprensione rispetto a una cassa pubblica è ancora assai diffusa;
- gli interessi particolari delle casse private nelle loro relazioni con i disoccupati comportano prassi differenziate.

Il caso di Ginevra

In questo capitolo sull'applicazione del diritto, presentiamo qualche valutazione concernente il caso di Ginevra, oggetto di una grande pubblicità mediatica. Questo caso suscita sempre la reazione degli interlocutori. Ginevra è per lo più considerata come un caso «speciale».

La critica essenziale a questo caso era dettata dall'istituzione di un diritto a impieghi temporanei cantonali che implicavano automaticamente il diritto a un secondo termine quadro, ossia a un ulteriore periodo di disoccupazione.³⁸ Molti Cantoni hanno sviluppato programmi simili, ma senza inserire questo diritto nella legge.

Il diritto agli impieghi temporanei cantonali è stato iscritto nella legge cantonale ginevrina in materia di disoccupazione in vigore dal 1997. Da allora un tentativo di modifica della legge è stato fatto senza successo nel 2005, mentre il 16 dicembre 2007, il nuovo disegno di legge sulla disoccupazione del Cantone di Ginevra, che prevede la soppressione di questo diritto, è stato accettato dal popolo. In caso contrario, il Consiglio federale aveva avvertito che il fondo di compensazione non avrebbe più pagato indennità di disoccupazione alle persone che si sarebbero annunciate all'assicurazione disoccupazione dopo aver beneficiato di un tale programma.

Ci si può chiedere che cosa abbiano intrapreso l'Ufficio di compensazione, il DFE e il Consiglio federale per rimediare a questa prassi, basata su una legge del 1997, visto che era conosciuta e assai pubblicizzata dai media.

Da due anni, il Cantone di Ginevra e l'Ufficio di compensazione collaborano attivamente, in particolare nell'elaborazione della nuova legge ginevrina sulla disoccupazione. Da ambo le parti questa collaborazione è stata vissuta in modo molto positivo e questo spiega la ragione per la quale, prima della votazione sulla nuova legge tenutasi nel dicembre 2007, il Consiglio federale abbia esercitato unicamente una pressione politica astenendosi da interventi di altro genere.

Stupisce tuttavia che fra il 1997 – anno in cui sono stati introdotti gli impieghi temporanei cantonali – e il 2005 non vi sia stato alcun intervento di rilievo.

All'inizio, l'Ufficio di compensazione poteva ritenere interessante questa esperienza. In seguito, si è però reso conto degli effetti perversi di questi provvedimenti, nonché del loro carattere in contrasto con uno degli obiettivi principali della LADI, ossia la rapida reintegrazione nel mercato del lavoro. Pertanto, nella sua decisione del 28 marzo 2007, il Consiglio federale ha qualificato determinate disposizioni della legge ginevrina in materia di disoccupazione che disciplinano gli impieghi temporanei e gli stage professionali di reinserimento come non conformi al diritto federale.

Tuttavia, nella sua decisione DTF 115 V 515, il Tribunale federale ritiene che finora si è ammesso che l'esercizio di un'attività soggetta a contributi in un programma occupazionale può essere preso in considerazione come periodo di contribuzione, anche se la fondatezza del provvedimento è messa in discussione perché non stimola a sufficienza i disoccupati a inserirsi nel normale mondo del lavoro.

³⁸ Il sistema di Ginevra ha quindi suscitato un problema a livello di incentivi. In effetti, il problema più grave non è il tasso di disoccupazione ma la sua durata. Gli impieghi temporanei cantonali non hanno prodotto gli effetti sperati agendo sul prolungamento di questa durata.

Alla luce di quanto appena esposto, evidenziamo le seguenti quattro osservazioni:

- la legge cantonale ginevrina del 1997 in materia di disoccupazione non è mai stata formalmente approvata dal Consiglio federale. L'Ufficio di compensazione l'ha studiata soltanto nel 2007. Il Consiglio federale l'ha approvata formalmente il 28 marzo 2007, cioè un decennio più tardi;
- non è comprensibile che il Cantone di Ginevra non abbia sottoposto la propria legge prima del 2007, quando l'articolo 113 capoverso 1 LADI prevede che i Cantoni debbano sottoporre le loro disposizioni all'approvazione della Confederazione;
- conformemente all'articolo 61b LOGA, questa approvazione è una condizione necessaria affinché la legge sia valida. Non è neppure comprensibile che l'Ufficio di compensazione e le autorità di vigilanza non abbiano reagito a questa situazione;
- il Consiglio federale non ha quindi assunto interamente la propria responsabilità del garantire un'applicazione uniforme della legge.³⁹

Diverse persone interrogate si chiedono se l'Ufficio di compensazione abbia reagito in modo sufficientemente tempestivo facendo tutti i passi necessari. I meccanismi di accertamento precoce (art. 11 OLOGA) non hanno funzionato. Inoltre, la Commissione di sorveglianza e il Consiglio federale sarebbero anch'essi dovuti intervenire vista l'importanza del fenomeno (fino al 2500 impieghi temporanei cantonali a Ginevra).

4.4.5 Valutazione degli strumenti da parte degli organi esecutivi

In generale, gli organi esecutivi ritengono che i controlli effettuati dall'Ufficio di compensazione rispondono a criteri di una politica severa. Spesso i collaboratori degli organi esecutivi temono questi controlli, poiché in caso di errore sono identificati personalmente.

Secondo i Cantoni gli strumenti dirigenziali e di vigilanza, utilizzati dall'Ufficio di compensazione nei loro confronti e nei confronti degli URC, sono piuttosto adeguati e hanno ripercussioni sulle loro prassi non efficienti o non conformi.

La *Figura 19* evidenzia in particolare come 15 Cantoni su 23 ritengono adeguati gli strumenti, sei li ritengono mediamente adeguati e due li ritengono inadeguati. Sette Cantoni, inoltre, li giudicano efficaci, 12 mediamente efficaci e tre poco o addirittura inefficaci.

Stupisce la differenza di valutazione fra l'adeguatezza degli strumenti e i loro effetti. Essa si può spiegare in parte col desiderio di indipendenza dei Cantoni: gli strumenti sono quindi giudicati buoni nella misura in cui non ostacolano troppo le prassi cantonali; oppure gli strumenti non incidono su queste ultime perché, secondo i Cantoni, non hanno bisogno di essere corrette.

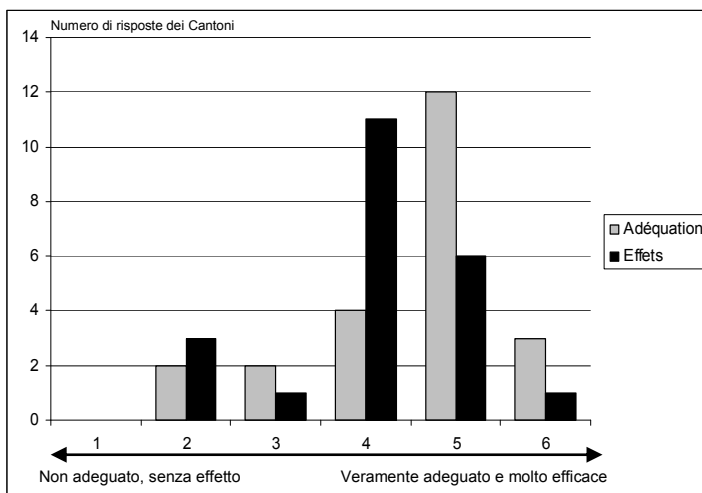
³⁹ Articolo 110 LADI, articolo 76 LPGA.

Grazie all'analisi comparativa e allo scambio di esperienze, le attività dirigenziali offrono opportunità di imparare e di migliorare. Le autorità cantonali si sentono così anche responsabili dell'accertamento delle pratiche non conformi e della loro correzione.

Le relazioni in materia di PML con l'Ufficio di compensazione dipendono molto anche da questa cultura del miglioramento e dell'apprendimento. Diversi Cantoni e l'Ufficio di compensazione manifestano una certa volontà di provare e di migliorare.

Figura 19

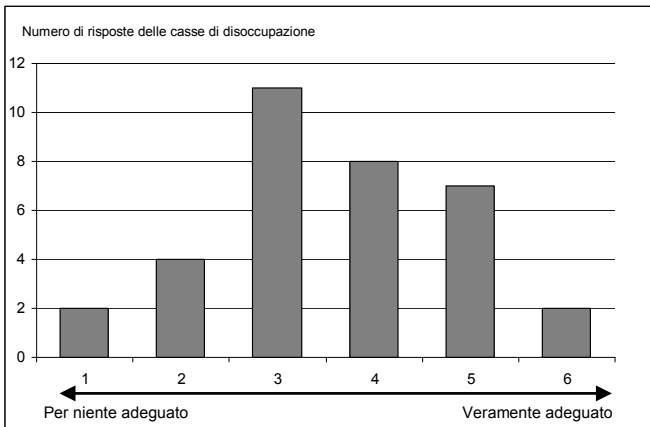
Adeguatezza ed effetti degli strumenti di vigilanza sui Cantoni



Fonte: CPA 2008

Per le casse, gli strumenti dirigenziali e di vigilanza dell'Ufficio di compensazione relativi alle loro attività sono parzialmente adeguati (Figura 20). I risultati sono più diversificati rispetto alla valutazione degli strumenti relativi ai Cantoni.

Adeguatezza degli strumenti di vigilanza sulle casse di disoccupazione



Fonte: CPA 2008

Per 9 persone interrogate nelle casse, gli strumenti sono adeguati, per 19 sono parzialmente adeguati e per 6 non lo sono.

Sono state espresse le seguenti osservazioni:

- sistema dirigenziale e di controllo più semplice che non per gli URC, poiché misura soltanto la produttività di una cassa e non la sua efficienza comparativa;
- manca un'analisi comparativa delle casse (risultato delle revisioni dei pagamenti, delle revisioni contabili);
- nessun criterio di qualità: sono considerati soltanto i costi;
- criterio di selezione basato sul rischio comporta effetti di dissimulazione.

Inoltre, la valutazione degli effetti degli strumenti dirigenziali e di orientamento sulla prassi delle casse considerava tre criteri (Figura 21).

1. *Introduzione di provvedimenti di miglioramento e di apprendimento.*

Per 9 persone interrogate, gli strumenti dirigenziali e di vigilanza hanno effetti sull'introduzione di provvedimenti di miglioramento, per 16, questi effetti sono moderati e per 7 sono quasi inesistenti.

2. *Tendenza a dissimulare gli errori per i casi che hanno poche probabilità di essere controllati.*

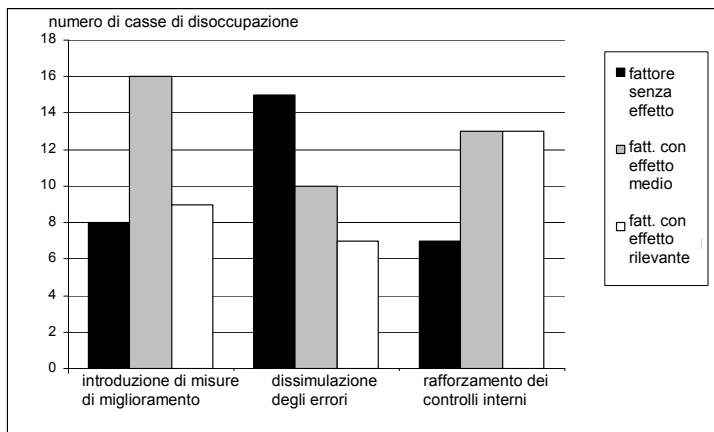
Per sette persone interrogate nelle casse, gli strumenti dirigenziali e di vigilanza dell'Ufficio di compensazione spingono le casse a dissimulare gli errori, per 10 persone questo avviene solo in parte, mentre per 15 persone gli strumenti non hanno effetto su tali prassi.

3. *Tendenza a rafforzare controlli interni.*

Le persone interrogate ritengono che questo elemento sia quello sul quale gli strumenti hanno maggiori effetti. Infatti, 13 di esse sono convinte che gli strumenti sviluppati conducano a rafforzare controlli interni, 13 lo sono parzialmente, mentre sette ritengono questi strumenti senza effetto sui controlli interni. I controlli interni servono a valutare e a correggere i processi lavorativi. Alcune persone interrogate ritengono poco motivante che alla fine le correzioni siano a carico del titolare.

Figura 21

Effetti degli strumenti di vigilanza sulle casse di disoccupazione



Fonte: CPA 2008

4.4.6 Sintesi

L'Ufficio di compensazione dispone di strumenti dirigenziali e di vigilanza adeguati. La gamma di strumenti è coerente e risponde a obiettivi di efficienza, di rischio e di qualità. Consente di correggere determinate prassi ed è caratterizzato da un importante effetto preventivo. Gli strumenti inducono a favorire dinamiche di miglioramento e di apprendimento negli organi esecutivi. I controlli si basano anche su una politica severa che come tale è percepita.

Gli strumenti dirigenziali e di vigilanza hanno la qualità di permettere miglioramenti, in particolare per quanto riguarda gli URC e i PML. In effetti, le valutazioni generali di situazione e quelle particolari di situazione, nonché i controlli dei PML evidenziano i miglioramenti potenziali e segnalano le raccomandazioni che vengono discusse con l'organo esecutivo. Inoltre, l'attuazione di queste raccomandazioni è seguita dall'Ufficio di compensazione.

Tuttavia, è stata evidenziata una mancanza di coordinamento tra i diversi strumenti di vigilanza dell'Ufficio di compensazione. Mancano inoltre una filosofia comune (fra tipi di controlli), determinate sinergie e un'integrazione più chiara dei criteri qualitativi.

Anche a livello di direttive sono state rilevate alcune lacune: in particolare quelle concernenti l'attitudine al collocamento, la gestione finanziaria da parte dei Cantoni del denaro proveniente dal fondo di compensazione o le direttive che aiutano le casse a uniformare la prassi delle sanzioni. Infine, sulla falsariga di quanto si fa per le autorità cantonali sotto forma di una valutazione generale della situazione, manca una panoramica d'insieme delle casse che presenti le migliori prassi o, al contrario, le esperienze da non imitare.

Da ultimo, il caso degli impieghi temporanei cantonali nel Cantone di Ginevra illustra i limiti dei dispositivi di rilevamento precoce dei problemi, nonché determinati punti deboli in merito alle azioni volte a un'applicazione uniforme del diritto. Il Consiglio federale, la Commissione di sorveglianza e l'Ufficio di compensazione si sono mostrati passivi durante parecchi anni di fronte a questa situazione.

5 Conclusioni

Il presente studio intendeva valutare la direzione e la vigilanza dell'assicurazione contro la disoccupazione da parte della Confederazione. Di seguito presentiamo i risultati più importanti.

Basi normative

La valutazione ha evidenziato che le competenze sono definite con chiarezza e, nella maggior parte dei casi, ben ripartite. Inoltre, la composizione della Commissione di sorveglianza è adeguata, dal momento che si considera fondamentale la sua funzione di consulenza e di ricerca del consenso. Beneficiando della presenza dei partner sociali, la commissione non può però essere considerata indipendente.

Tuttavia, il carattere rappresentativo dei membri della commissione appare problematico per la presenza di un solo specialista, nonché per l'assenza di criteri trasparenti concernenti la selezione dei partner sociali. Delicata è anche la presenza di membri attivi in organi esecutivi, in particolare quando è questione delle spese amministrative di questi organi.

Dal profilo del buon governo anche la presidenza della commissione occupata da un direttore della SECO è assai discutibile anche se è accettata perché consente una maggiore efficienza.

La responsabilità degli organi esecutivi costituisce uno dei fondamenti della LADI che fa della coerenza fra il margine di manovra attribuito agli organi esecutivi, la responsabilità di questi ultimi e il loro controllo, uno dei principi cardine della direzione e della vigilanza.

Infine, la collaborazione interistituzionale prevista dalla legge è al tempo stesso fonte di un potenziale miglioramento dell'efficienza e fonte di pericolo in termini finanziari (se la collaborazione deve essere finanziata dall'assicurazione contro la disoccupazione).

Strategia e gestione

Tenuto conto degli obiettivi stabiliti dalla legge e dei risultati ottenuti, la strategia in materia di direzione e di gestione delle casse di disoccupazione e degli organi cantonali funziona assai bene. In effetti, le casse di disoccupazione hanno evidenziato un forte incremento di efficienza. Per i Cantoni, la strategia di direzione e di gestione si basa prima di tutto sul miglioramento e la comunicazione dei risultati.

L'integrazione di criteri di qualità e la comunicazione di questa strategia agli organi esecutivi consentirebbero un certo miglioramento della situazione. La strategia di gestione differenziata consente un parziale adattamento ai diversi contesti economici e geografici. Per contro, essa non ha ancora permesso di fermare le prassi cantonali criticabili, come il collocamento dei disoccupati che stanno esaurendo il diritto, volto a ottenere un ulteriore diritto alle prestazioni. Il margine di manovra accordato alle autorità cantonali ha aperto la strada a soluzioni più o meno efficienti. Inoltre, il Consiglio federale non ha ritenuto che le prassi massimaliste o minimaliste in materia di introduzione di strumenti di controllo o di reinserimento fossero in contraddizione con la necessità di un'applicazione uniforme del diritto su cui deve vigilare.

È generalmente ammesso che i disoccupati siano trattati equamente fatta salva la prassi delle sanzioni che differisce parecchio. Mentre una tabella è stata elaborata per le sanzioni inflitte dagli URC, stupisce che l'organo di compensazione non abbia precisato una simile tabella per le casse di disoccupazione, anche se queste ultime dispongono di un'esperienza pluriennale, fondata sulle decisioni del Tribunale federale.

Organizzazione e risorse

L'organizzazione messa in atto consente una presenza sul terreno. I numerosi gruppi di lavoro coinvolgono le casse di disoccupazione e le autorità cantonali. L'organizzazione permette così miglioramenti e apprendimenti fra istituzioni.

Le associazioni delle casse di disoccupazione o degli uffici del lavoro cantonali rivestono un ruolo importante nella diffusione dell'informazione. Tuttavia, numerosi attori rimettono in discussione questa legittimità e quindi la trasparenza dell'informazione trasmessa.

In materia informatica sono stati fatti progressi grazie all'assistenza della Commissione di sorveglianza. Tuttavia, sono stati adottati due sistemi paralleli (PLASTA e SIPAC), soprattutto per l'opposizione delle casse di disoccupazione private a voler condividere un sistema identico a quello dei Cantoni.

Strumenti della Commissione di sorveglianza

La Commissione di sorveglianza esercita le proprie attività di sorveglianza in modo adeguato. Le sue attività influiscono sull'Ufficio di compensazione, nonché sui cambiamenti legislativi. Un potenziale miglioramento risiede essenzialmente nella trasparenza delle relazioni della Commissione di sorveglianza con il Consiglio federale.

La Commissione di sorveglianza e la sua sottocommissione vigilano sull'Ufficio di compensazione. Esse seguono insieme e da vicino le sue attività e le sue spese.

Il funzionamento del compito di consulenza presso il Consiglio federale, nonché la trasparenza delle relazioni fra la Commissione di sorveglianza, l'Ufficio di compensazione e il Consiglio federale dipendono dalle persone che ne fanno parte. La struttura non li garantisce dato che la presidenza della Commissione è assicurata dal capo della Direzione del lavoro e la presidenza della sottocommissione dal capo del settore «mercato del lavoro e assicurazione contro la disoccupazione».

La presenza dei partner sociali nella Commissione permette di trovare compromessi e soluzioni che corrispondono alle esigenze dei lavoratori e dei datori di lavoro. Questo le permette anche di beneficiare di informazioni privilegiate provenienti dal fronte concernenti gli sviluppi in corso e le tendenze future. Tuttavia, la sua composizione suscita qualche perplessità relativa alla sua capacità di voler affrontare tutti quei temi che rischiano di condurre a situazioni di stallo.

L'istituzione di una commissione di esperti ha permesso di riflettere tempestivamente sull'incremento del debito del fondo di compensazione. La commissione di esperti e la Commissione di sorveglianza hanno avuto un ruolo principale nel quadro dell'attuale revisione della LADI.

Per quanto riguarda le ricerche finanziate dal fondo di compensazione, manca una strategia che permetta di sfruttarne i risultati. Non è sempre chiaro il seguito che viene dato ai lavori di ricerca.

Strumenti dell'Ufficio di compensazione

L'Ufficio di compensazione dispone di strumenti dirigenziali e di vigilanza adeguati. La gamma di strumenti è coerente e risponde a obiettivi di efficienza, di rischio e di qualità. Consente di correggere determinate prassi ed è caratterizzato da un importante effetto preventivo. Gli strumenti inducono a favorire dinamiche di miglioramento e di apprendimento negli organi esecutivi. I controlli si basano anche su una politica severa che come tale è percepita.

Tuttavia, è stata evidenziata una mancanza di coordinamento tra i diversi strumenti di vigilanza dell'Ufficio di compensazione. Mancano inoltre una filosofia comune (fra tipi di controlli), determinate sinergie e un'integrazione più chiara dei criteri qualitativi.

Anche a livello di direttive sono state rilevate alcune lacune: in particolare quelle concernenti l'attitudine al collocamento, la gestione finanziaria da parte dei Cantoni del denaro proveniente dal fondo di compensazione o le direttive che aiutano le casse a uniformare le prassi delle sanzioni. Infine, sulla falsariga di quanto si fa per le autorità cantonali sotto forma di una valutazione generale della situazione, manca una panoramica d'insieme delle casse che presenti le migliori prassi o, al contrario, le esperienze da non imitare.

Da ultimo, il caso degli impieghi temporanei cantonali nel Cantone di Ginevra illustra i limiti dei dispositivi di rilevamento precoce dei problemi, nonché determinati punti deboli in merito alle azioni volte a un'applicazione uniforme del diritto. Il Consiglio federale, la Commissione di sorveglianza e l'Ufficio di compensazione si sono mostrati passivi durante parecchi anni di fronte a questa situazione.

In conclusione, le attività dirigenziali e di vigilanza dell'assicurazione contro la disoccupazione condotte dalla Confederazione funzionano correttamente: le basi legali sono coerenti, la strategia e la direzione si basano su obiettivi e strumenti adeguati. Una politica di controllo severa è assecondata da una cultura del miglio-

mento e della collaborazione con gli organi esecutivi cantonali. I problemi evidenziati si riassumono innanzitutto a) nella mancanza di trasparenza a livello di scelta dei membri della Commissione di sorveglianza, nonché nella rappresentatività della sua composizione; b) nei meccanismi di rilevamento di situazioni problematiche e di reazione a livello di Consiglio federale, della Commissione di sorveglianza e dell'Ufficio di compensazione; e c) nella vigilanza dell'applicazione condotta dal Consiglio federale. Il margine di manovra lasciato agli organi esecutivi per adattarsi ai contesti regionali non deve rappresentare una scusa affinché la Confederazione non si preoccupi maggiormente delle prassi cantonali molto diverse e, a volte, discutibili dal profilo dell'applicazione uniforme della legge.

Bibliografia

Aeberhardt Werner et Ragni Thomas, 2006: Evaluation des mesures de marché du travail: les principes du deuxième programme de recherche, in: *La Vie économique*, 10-2006, pp. 4–7, SECO, Berna.

Aeberhardt Werner, 2007: Etude des disparités régionales en matière de chômage, in: *La vie économique*, 7/8-2007, p. 53, SECO, Berna.

Aeppli Daniel, 2006: La situation des chômeurs en fin de droit: quatrième étude (2005), in: *La Vie économique*, 10-2006, pp. 30–33, SECO, Berna.

Associazione delle casse pubbliche di disoccupazione della Svizzera e del Liechtenstein, 2006: Rapport annuel (solo in tedesco e francese).

Babey Dominique, 2006: L'assurance-chômage en 2005: encore 1,87 milliard de déficit, in: *La Vie économique*, 10-2006, pp. 52–56, SECO, Berna.

Babey Dominique, 2007. L'assurance-chômage en 2006: encore un bon milliard de francs de déficit, in: *La vie économique*, 11-2007, pp. 42–46, SECO, Berna.

Behncke Stéphanie et al., 2007: L'influence des ORP sur la réinsertion des demandeurs d'emploi, in: *La vie économique*, 4-2007, pp. 49–51, SECO, Berna.

Bieri Oliver et al., 2006: Les stratégies des ORP en matière d'insertion professionnelle, in: *La Vie économique*, 10-2006, pp. 14–17, SECO, Berna.

Brügger B. et al., 2007: Les disparités régionales dans le chômage: importance des frontières linguistiques et nationales, in: *La vie économique*, 7/8-2007, pp. 54–56, SECO, Berna.

Commissione di esperti, 2006: Rapporto della commissione di esperti incaricata di preparare una revisione della legge sull'assicurazione contro la disoccupazione destinata a garantire il finanziamento a lungo termine dell'assicurazione, del 10 ottobre 2006.

Commission externe d'évaluation des politiques publiques, 1998: Chômeurs en fin de droit. Evaluation de la politique cantonale d'emploi temporaire, Ginevra.

Commission externe d'évaluation des politiques publiques, 2002: Politique cantonale de lutte contre le chômage de longue durée. Evaluation des mesures cantonales, Ginevra.

Egger Marcel et Lenz Carlos, 2006: Evaluation de l'impact du service public de l'emploi, in: *La Vie économique*, 10-2006, pp. 26–29, SECO, Berna.

Egger Marcel et Véronique Merckx, 2000: Evaluation de la mise en œuvre des mesures relatives au marché du travail en Suisse, in: *La vie économique*, 12-2000, pp. 40–44, SECO, Berna.

Elias Jiria et Ragni Thomas, 2007: Recherche appliquée du SECO – rétrospective et perspectives, in: *Sécurité sociale CHSS*, 3/2007, pp. 136–139.

Engler Hermann, 2006: Les offices régionaux de placement: dix années de réussite, in: *La Vie économique*, 10-2006, pp. 57–58, SECO, Berna.

Flückiger Yves et al., 2002: les raisons de la différence entre les taux de chômage genevois et suisse, Synthèse des principaux résultats, Observatoire Universitaire de l'Emploi, Ginevra.

- Flückiger Yves et al.*, 2007: les différences régionales en matière de chômage: une approche renouvelée, in: *La vie économique*, 7/8-2007, pp. 57–61, SECO, Berna.
- Gerfin Michael et Lechner Michael*, 2000: Evaluation économétrique des mesures de marché du travail en Suisse, in: *La vie économique*, 4-2000, pp. 16–18, SECO, Berna.
- Hunold Claude*, 1998: Qualitätsbeurteilung der Regionalen Arbeitsvermittlungszentren (RAV) und der arbeitsmarktlichen Massnahmen. Telefonische Repräsentativbefragung von Stellensuchenden und Unternehmungen, Schlussbericht, BWA.
- Lalive d'Epinay Rafael et Zweimüller Josef*, 2000: Mesures de marché du travail, droit à l'indemnité de chômage et durée du chômage, in: *La vie économique*, 4-2000, pp. 11–15, SECO, Berna.
- Lalive D'Epinay Raphael et al.*, 2006: Les effets macroéconomiques de la politique de marché du travail sur le chômage à l'échelle nationale, in: *La Vie économique*, 10-2006, pp. 22–25, SECO, Berna.
- Marti Michael et Osterwald Stephan*, 2006: L'impact des mesures de marché du travail sur l'emploi en Suisse, in: *La Vie économique*, 10-2006, pp. 18–21, SECO, Berna.
- Martinovits-Wiesendanger Alex et Ganzaroli Dennis*, 2000: Evaluation de l'efficacité de cours Winword/Excel, de cours d'hôtellerie et de programme d'occupation, in: *La vie économique*, 4-2000, pp. 20–24, SECO, Berna.
- Perret Virgile et al.*, 2007: Les cantons suisses face au chômage, L'Harmattan, Paris.
- Schmied Patrick*, 2007: La mesure Hestia de reclassement des chômeurs de longue durée, in: *La vie économique*, 7/8-2007, p. 62, SECO, Berna.
- SECO, 1999: RAV-Evaluationsstudie, Rapporto finale, Berna.
- SECO, 2003: Il lavoro è essenziale, Berna.
- SECO, 2006: Bericht über die Revision der Jahresrechnung 2005 des Ausgleichsfonds der Arbeitslosenversicherung, Berna.
- SECO, 2006b: Circolare sui provvedimenti inerenti al mercato del lavoro.
- SECO, 2007: Mercato del lavoro /Assicurazione contro la disoccupazione, Rapporto annuale 2006, Berna.
- SECO, 2007b: Revisione parziale della legge federale del 25 giugno 1982 sull'assicurazione obbligatoria contro la disoccupazione e l'indennità per insolvenza. Disegno messo in consultazione.
- Sheldon Georg*, 2000: Auswirkungen der Arbeitslosenversicherung auf die Arbeitslosigkeit in der Schweiz 1990–1999. Perizia su mandato della Direzione del lavoro della SECO.
- Sheldon Georg*, 2000: Les effets de l'institution des offices régionaux de placement sur l'efficience du service public de l'emploi, in: *La vie économique*, 3-2000, pp. 25–29, SECO, Berna.
- Sheldon Georg*, 2005: Entwicklung der Performance der öffentlichen Stellenvermittlung der Schweiz im Zeitraum 1998 bis 2003, in: *Die Volkswirtschaft*, 10-2000, pp. 35–37, SECO, Berna.

Spycher Stefan et al., 2006: Comment réduire le taux de chômage disproportionné des étrangers, in: *La Vie économique*, 10-2006, pp. 9–13, SECO, Berna.

Documenti interni della SECO

Accord 2006–2009 entre la Confédération suisse, représentée par le Département fédéral de l'économie et le canton «x» pour l'exécution de la loi sur l'assurance-chômage.

Appréciation de la situation en 2006.

Appréciation particulière de la situation 2006, Canton de Vaud, Analyse de la situation. Champs d'action et mesures, Rapport du Service vaudois de l'emploi.

Appréciation particulière de la situation 2006, Canton de Vaud, Partie 1: Description des données.

Appréciation particulière de la situation 2006, Canton de Vaud, Partie 2: Champs d'action possibles.

Aufsicht des SECO über den kantonalen Vollzug arbeitsmarktlicher Massnahmen (AMM), Konzept.

Budget ALV-Ausgleichsstelle 2008.

Commission de surveillance du fonds de compensation de l'assurance-chômage, Procès-verbaux des séances du 15 décembre 2006, du 4 septembre 2006, du 28 juin 2006, du 30 mars 2006, du 16 décembre 2005.

Convention entre la Confédération suisse, représentée par le Département fédéral de l'économie et le Fondateur de la Caisse de chômage, portant sur l'application de la loi fédérale sur l'assurance-chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité.

Geschäftsordnung, SECO, Interne Revision.

HSC Management Consulting, 2002, Informatikstrategie SECO TC.

Le projet CII-MAMAC: éléments essentiels.

Leistungsvereinbarung ALK 2004, Bericht der Kommission der Arbeitslosenkassen – Fachgruppe Finanzen (KALK Finanzen) über die Analyse der Auswirkungen der Entwicklung der neutralen Bandbreite, zur Kenntnisnahme an die Subkommission Finanzen der ALV-Aufsichtskommission.

Mesures pour l'exécution de l'accord ORP/LPML ACT 2003–2005, Appréciation de la situation, Concept.

Pilotage par les résultats ORP/LMMT/ACT.

Programm zu Weiterführung der angewandten Arbeitsmarktforschung, 2001.

Protokoll Sitzung SK Finanzen 20.02.2007.

Provisorische Resultate 2006 der ALK.

Rechnungsführungsprüfung TC-Finanzen.

Reglement der Subkommission Finanzen der ALV-Aufsichtskommission, Anpassung, 2003.

Reglement der Subkommission Finanzen der ALV-Aufsichtskommission, 2000.
Revisionskonzept.
Ziele-und Aufgabenkatalog TC 2008.

Elenco degli interlocutori

| | |
|---------------------------|--|
| <i>Aeberhard Werner</i> | Caposervizio, Analisi del mercato del lavoro e politica sociale, Direzione politica economica, SECO, Berna |
| <i>Apothéloz Luc</i> | Responsabile del Servizio prestazioni, Cassa cantonale ginevrina di disoccupazione, Ginevra |
| <i>Babey Dominique</i> | Caposettore, Mercato del lavoro/Assicurazione contro la disoccupazione, SECO, Berna |
| <i>Babey Sylvain</i> | Caposervizio, Ufficio del lavoro, Cantone di Neuchâtel |
| <i>Blank Susanne</i> | Membro della Commissione di sorveglianza del fondo di compensazione dell'assicurazione contro la disoccupazione Caposervizio, Politica economia, Travail.Suisse, Berna |
| <i>Borel Pierre-Alain</i> | Capo della direzione della formazione, Ufficio del lavoro, Cantone di Neuchâtel, La Chaux-de-Fonds |
| <i>Burri Bruno</i> | Caposervizio, Statistica del mercato del lavoro, Mercato del lavoro/Assicurazione contro la disoccupazione, SECO, Berna |
| <i>Ceppi Mario</i> | Collaboratore scientifico, Collocamento e coordinamento LPML, Mercato del lavoro/Assicurazione contro la disoccupazione, SECO, Berna |
| <i>Chanson François</i> | Presidente dell'Associazione delle casse pubbliche di disoccupazione della Svizzera e del Liechtenstein Direttore della cassa pubblica di disoccupazione del Cantone di Vaud, Losanna |
| <i>Egger Hans-Peter</i> | Caposervizio, Applicazione del diritto, Mercato del lavoro/Assicurazione contro la disoccupazione, SECO, Berna |
| <i>Egloff Christine</i> | Revisore, Ispettorato, Mercato del lavoro/Assicurazione contro la disoccupazione, SECO, Berna |
| <i>Erb Tony</i> | Caposervizio, Provvedimenti inerenti al mercato del lavoro, Mercato del lavoro/Assicurazione contro la disoccupazione, SECO, Berna |
| <i>Fankhauser Ulrich</i> | Caposervizio, Ispettorato, Mercato del lavoro/Assicurazione contro la disoccupazione, SECO, Berna |
| <i>Flückiger Yves</i> | Professore e direttore, Università di Ginevra, Observatoire universitaire de l'emploi, Ginevra Già membro della Commissione di sorveglianza del fondo di compensazione dell'assicurazione contro la disoccupazione, Berna |

| | |
|------------------------------|---|
| <i>Gaillard Serge</i> | Presidente della Commissione di sorveglianza del fondo di compensazione dell'assicurazione contro la disoccupazione, Berna Capo della Direzione del lavoro, SECO, Berna |
| <i>Gasser Peter</i> | Caposervizio, Questions fondamentales et analyses, Mercato del lavoro/Assicurazione contro la disoccupazione, SECO, Berna |
| <i>Geiser Thomas</i> | Professore, direttore del Forschungsinstitut für Arbeit und Arbeitsrecht, Università di San Gallo |
| <i>Genilloud Marc</i> | Membro della Commissione di sorveglianza del fondo di compensazione dell'assicurazione contro la disoccupazione Capo servizio dell'ufficio del lavoro, Cantone di Friburgo, Friburgo |
| <i>Gfeller Kurt</i> | Membro della Commissione di sorveglianza del fondo di compensazione dell'assicurazione contro la disoccupazione Vicedirettore, Unione svizzera delle arti e mestieri (USAM), Berna |
| <i>Grassi-Pirrone Daniel</i> | Ufficio del lavoro, Cantone di Neuchâtel, La Chaux-de-Fonds |
| <i>Guillet Pascal</i> | Direttore, Cassa cantonale di disoccupazione del Cantone di Neuchâtel, La Chaux-de-Fonds |
| <i>Henneberger Fred</i> | Direttore del Forschungsinstitut für Arbeit und Arbeitsrecht, Università di San Gallo |
| <i>Imstepf Florian</i> | Caposervizio, Collocamento e coordinamento LPML, Mercato del lavoro/Assicurazione contro la disoccupazione, SECO, Berna |
| <i>Jeanrenaud Claude</i> | Membro della Commissione di sorveglianza del fondo di compensazione dell'assicurazione contro la disoccupazione Professore e direttore, Università di Neuchâtel, Institut de recherches économiques, Neuchâtel |
| <i>Keller Thomas</i> | Capo dell'ufficio industria, artigianato e lavoro, Pratteln |
| <i>Kolb Heinz</i> | Capo del controlling, Mercato del lavoro/Assicurazione contro la disoccupazione, SECO, Berna |
| <i>Lagger Valentin</i> | Capoprogetto, Mercato del lavoro/Assicurazione contro la disoccupazione, SECO, Berna |
| <i>Lalive Rafael</i> | Professore, Faculté des hautes études commerciales, Università di Losanna |
| <i>Lampart Daniel</i> | Economista, Unione sindacale svizzera (USS), Berna |

| | |
|-------------------------------|---|
| <i>Lüscher Peter</i> | Membro della Commissione di sorveglianza del fondo di compensazione dell'assicurazione contro la disoccupazione Direttore della Camera di commercio e dell'industria del Cantone di Argovia, Aarau |
| <i>Mücher Christoph</i> | Responsabile di mandati, Controllo federale delle finanze, Berna |
| <i>Pasquier Martial</i> | Professore, Istituto di studi superiori in amministrazione pubblica (IDHEAP), Chavannes-près-Renens |
| <i>Piccand Roger</i> | Capo dell'ufficio del lavoro, Cantone di Vaud, Losanna |
| <i>Rieser Andy</i> | Capo settore Prestazioni dell'assicurazione contro la disoccupazione, Ufficio economia e lavoro, Cantone di Zurigo, Zurigo |
| <i>Risler Walter</i> | Perito contabile, Controllo federale delle finanze, Berna |
| <i>Sauter Bruno</i> | Caposervizio Economia e lavoro, Cantone di Zurigo, Zurigo |
| <i>Schmied Patrick</i> | Direttore generale, Ufficio cantonale del lavoro, Ginevra |
| <i>Singarella Caroll</i> | Direttrice del Servizio Provvedimenti inerenti il mercato del lavoro, Ufficio cantonale del lavoro, Ginevra |
| <i>Spahr-Beytrison Rachel</i> | Giurista, Cassa pubblica di disoccupazione del Cantone del Vallese, Sion |
| <i>Studer Adrian</i> | Direttore, beco, Servizio dell'economia bernese, Berna |
| <i>Teuscher Katharina</i> | Responsabile delle assicurazioni sociali Unia, Direttrice cassa di disoccupazione Unia, Zurigo |
| <i>Thurnherr Walter</i> | Segretario generale, Dipartimento federale dell'economia, Berna |
| <i>Thurre Bruno</i> | Membro della Commissione di sorveglianza del fondo di compensazione dell'assicurazione contro la disoccupazione Direttore della Cassa pubblica di disoccupazione del Cantone del Vallese, Sion |
| <i>Villars François</i> | Direttore dell'Ufficio regionale di collocamento, Ufficio cantonale del lavoro, Ginevra |
| <i>Von Felten Michael</i> | Membro della Commissione di sorveglianza del fondo di compensazione dell'assicurazione contro la disoccupazione Membro della direzione Unia, Capo del servizio delle assicurazioni sociali, Berna |
| <i>Zahnd Roland</i> | Caposervizio, Finanze, Mercato del lavoro/Assicurazione contro la disoccupazione, SECO, Berna |

Studi commissionati dalla Commissione di sorveglianza e finanziati dall'assicurazione contro la disoccupazione

| | Procedura di attribuzione |
|---|---------------------------|
| Schwarzarbeitende stehen stärker im Vordergrund als die volkswirtschaftlichen Konsequenzen der Schwarzarbeit (GFS 2007) | 1 |
| Influence des ORP sur la réinsertion des demandeurs d'emploi (Lechner, Frölich, Steiger, SIAW 2007) | 2 |
| Analyse des différences régionales de chômage (Flückiger, Université de Genève 2007) | 2 |
| Les disparités régionales dans le chômage: Frontières culturelles et territoriales (Zweimüller, Lalive, Brügger, Uni Zürich, Lausanne, St. Gall 2007) | 2 |
| * Etrangers, étrangères, chômage et assurance-chômage (BASS 2006) | 3 |
| Einfluss der RAV auf die Wiedereingliederung von Stellensuchenden (Lechner, Frölich, SIAW 2006) | 3 |
| * Les stratégies des ORP pour l'intégration dans le marché du travail et leur efficacité (Interface, DB Train & Consult 2006) | 3 |
| * Résultats des mesures de marché du travail sur le marché de l'emploi en Suisse – Evaluation macroéconomique (Ecoplan 2006) | 3 |
| * Analyse macroéconomique de la politique active de l'emploi en Suisse (Zweimüller, Lalive, IEW 2006) | 3 |
| * Evaluation des résultats du service public de l'emploi (Egger <i>et al.</i> 2006) | 3 |
| * La situation des chômeurs en fin de droits en Suisse (Aeppli 2006) | 1 |
| Efficacité de la réglementation sur l'emploi à temps partiel lors de la récession 2001–2003 (KOF, ETHZ 2005) | 1 |
| Entwicklung der Performance der öffentlichen Stellenvermittlung der Schweiz im Zeitraum 1998–2003 (Sheldon, FAI 2005) | 1 |
| Studie Nachtarbeit (Uni Neuenburg, ERGOrama 2005) | 1 |
| Übersicht über die Professionalisierung der arbeitsmarktlichen Massnahmen (AMM) seit 1997 (Interface 2004) | 1 |
| Eine empirische Analyse der Arbeit auf Abruf in der Schweiz (Henneberger <i>et al.</i> , FAA 2003) | 4 |
| Prekäre Arbeitsverhältnisse in der Schweiz (Ecoplan 2003) | 4 |
| Die Entwicklung der Vermittlungseffizienz der Regionalen Vermittlungszentren der Schweiz im Zeitraum 1998–2001 (Sheldon, FAI 2003) | 1 |

| | Procedura di attribuzione |
|---|---------------------------|
| Die Kosten des Stresses in der Schweiz (GPA, ERGOrama 2003) | 1 |
| Mobbing und andere psychosoziale Spannungen am Arbeitsplatz in der Schweiz (Kiener, LINK 2002) | 1 |
| ** Die Situation der Ausgesteuerten in der Schweiz – Die dritte Studie (Aeppli 2000) | 1 |
| ** Evaluation des Einsatzes arbeitsmarktlicher Massnahmen (Egger et. al. 2000) | 2 |
| ** Ökonometrische Evaluation der arbeitsmarktlichen Massnahmen in der Schweiz (Gerfin, Uni Bern, Lechner, SIAW 2000) | 2 |
| ** Die Effizienz der öffentlichen Arbeitsvermittlung (Sheldon, FAI 2000) | 2 |
| ** Arbeitsmarktliche Massnahmen, Anspruch auf Arbeitslosenentschädigung und die Dauer der Arbeitslosigkeit (Lalive, Zweimüller, IEW 2000) | 2 |
| ** Wirkungsanalyse zu Weiterbildungs- und Umschulungsmassnahmen in St. Gallen (Prey 2000) | 2 |
| ** Wirkungsmessung bei Gastgewerbe- und Winword-Kursen sowie Einsatzprogrammen (GFS 2000) | 2 |

Fonte: SECO 2008

Legenda:

Procedura di attribuzione

1. Invito
2. Bando di concorso
3. Procedura OMC
4. Programma di ricerca

- * questi studi provengono dal secondo ciclo di valutazioni, fra il 2004 e il 2006, riguardanti i provvedimenti inerenti al mercato del lavoro
- ** questi studi provengono dal secondo ciclo di valutazioni, fra il 1997 e il 2000, riguardanti i provvedimenti inerenti al mercato del lavoro

Impressum

Realizzazione della valutazione

Dr. Grosjean Nicolas, *Controllo parlamentare dell'amministrazione (direzione di progetto)*

Zurbrügg Patrizia, *Controllo parlamentare dell'amministrazione (collaboratrice scientifica)*

Consulente esterno

PD Dr. Henneberger Fred, *Forschungsinstitut für Arbeit und Arbeitsrecht, Università di San Gallo*

Rapporto degli esperti esterni

Prof. Dr. iur. Geiser Thomas, *Forschungsinstitut für Arbeit und Arbeitsrecht, Università di San Gallo, (direzione di progetto)*

Lic. iur. Stengel Manuel, *Forschungsinstitut für Arbeit und Arbeitsrecht, Università di San Gallo (collaboratore scientifico)*

Ringraziamenti

Il CPA ringrazia tutti gli interlocutori per la loro disponibilità nel partecipare ai colloqui, come anche tutte le casse di disoccupazione e le autorità cantonali che hanno risposto al questionario. Il CPA desidera ringraziare in particolare la direzione e i collaboratori della SECO per l'aiuto e la messa a disposizione di tutte le informazioni desiderate.

Contatto:

Controllo parlamentare dell'amministrazione (CPA)

Servizi del Parlamento

CH-3003 Berna

tel. +41 31 323 09 70 fax +41 31 323 09 71

e-mail pvk.cpa@pd.admin.ch

www.parlement.ch > Le commissioni > Controllo parlamentare dell'amministrazione CPA

Lingua originale del rapporto: francese

