



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

«\$e-seal»

«\$QRCode»

Indennità di perdita di guadagno COVID-19 per lavoratori indipendenti

Rapporto sintetico della Commissione della gestione del Consiglio nazionale

del 18 febbraio 2022

Rapporto

1 Introduzione e oggetto del rapporto

Alla fine di maggio 2020 le Commissioni della gestione delle Camere federali (CdG), nella loro funzione di organo di alta vigilanza parlamentare, hanno deciso di avviare un'ispezione al fine di analizzare la gestione della crisi del coronavirus COVID-19¹ da parte del Consiglio federale e dell'Amministrazione federale². Da allora, le CdG e le loro sottocommissioni hanno effettuato accertamenti per chiarire numerosi aspetti inerenti a questo ambito³.

La Commissione della gestione del Consiglio nazionale (CdG-N) ha esaminato le misure istituite in tal senso dalla Confederazione a partire da marzo 2020 per sostenere i lavoratori indipendenti la cui attività è stata colpita dalla pandemia («indennità di perdita di guadagno per il COVID-19», di seguito «IPG COVID-19»). Queste misure, basate sulle indennità di perdita di guadagno (IPG)⁴, hanno consentito ad alcuni indipendenti (p. es. a coloro che hanno dovuto chiudere il loro esercizio a causa delle misure sanitarie o di una quarantena) di beneficiare di un contributo finanziario della Confederazione inteso a compensare la sospensione della loro attività⁵. Da aprile 2020 la cerchia dei beneficiari è stata ampliata, in particolare, ai lavoratori indipendenti colpiti in modo indiretto dalle misure di lotta contro la pandemia (i cosiddetti «casi di rigore»).

La CdG-N ha incentrato i suoi lavori sull'istituzione del sistema di IPG COVID-19 e sul suo funzionamento da marzo a settembre 2020, cioè fino all'entrata in vigore del nuovo sistema definito dal Parlamento nella legge COVID-19⁶. In particolare, si è informata sulle considerazioni espresse dall'Amministrazione al momento dell'elaborazione e dell'introduzione del sistema di indennità nel marzo 2020, sulle modifiche apportate nel corso dei mesi successivi, sul modo in cui le autorità federali competenti hanno esercitato la vigilanza e sulla loro collaborazione reciproca.

¹ Di seguito, «crisi di COVID-19», «crisi» o «pandemia».

² Le CdG analizzano la gestione della pandemia di COVID-19 da parte delle autorità federali, comunicato stampa delle CdG del 26 maggio 2020.

³ Una panoramica dei temi trattati dalle CdG è illustrata nel Rapporto annuale 2020 delle Commissioni della gestione e della Delegazione delle Commissioni della gestione del 26 gennaio 2021, n. 4 (FF 2021 570) e nel Rapporto annuale 2021 delle Commissioni della gestione e della Delegazione delle Commissioni della gestione del 25 gennaio 2022, n. 4 (*non ancora pubblicato nel FF*).

⁴ Di principio, l'IPG è un'assicurazione che compensa una parte della perdita di guadagno subita dalle persone che prestano servizio militare, servizio civile o servizio nella protezione civile. Dal 2005 compensa anche la perdita di guadagno dovuta alla maternità (indennità di maternità) e dal 2021 la perdita di guadagno dovuta al congedo di paternità. È obbligatoria e vi contribuiscono tutte le persone assoggettate all'AVS/AI.

⁵ Sotto forma di un'indennità giornaliera pari all'80% del reddito percepito prima dell'interruzione dell'attività e di al massimo 196 franchi al giorno.

⁶ Legge federale del 25 settembre 2020 sulle basi legali delle ordinanze del Consiglio federale volte a far fronte all'epidemia di COVID-19 (Legge COVID-19; RS 818.102), cfr. in particolare art. 15.

La Commissione ha esaminato in che misura le autorità federali hanno agito secondo i criteri di legalità e opportunità nella fase di elaborazione e durante i primi mesi dell'introduzione delle IPG COVID-19⁷. Non ha invece esaminato in dettaglio le conseguenze delle IPG COVID-19 per le finanze federali né la redditività dei fondi assegnati a questo strumento dal Parlamento. Questi aspetti sono di competenza dell'alta vigilanza finanziaria, esercitata dalle Commissioni delle finanze (CdF) e dalla Delegazione delle finanze (DeFin).

Sulla base delle informazioni in suo possesso, la CdG-N illustra le sue conclusioni dal profilo dell'alta vigilanza parlamentare nel presente rapporto sintetico.

2 Approccio della CdG-N

La Sottocommissione DFI/DATEC della CdG-N⁸ ha svolto accertamenti approfonditi in questo dossier che, tra novembre 2020 e l'estate 2021, ha discusso in diverse sedute. Ha incontrato i rappresentanti delle due principali unità federali coinvolte – l'Ufficio federale delle assicurazioni sociali (UFAS) e il Controllo federale delle finanze (CDF)⁹ – e ha chiesto loro informazioni supplementari per iscritto. Ha inoltre preso atto di vari documenti, come alcuni moduli di richiesta delle indennità, e ha analizzato le decisioni del Consiglio federale relative alle IPG COVID-19 e le modifiche alla legislazione corrispondente nel periodo in esame. La CdG-N ringrazia le unità amministrative coinvolte per le informazioni fornite e le risposte dettagliate alle sue domande.

Nell'ottobre 2021 la Sottocommissione ha deciso di redigere un rapporto sintetico per riassumere i fatti noti e formulare le sue conclusioni. Il rapporto è stato trasmesso per consultazione ai servizi interessati. Nella sua seduta plenaria del 18 febbraio 2022, la CdG-N ha esaminato e approvato la versione finale del rapporto, che ha trasmesso al Consiglio federale decidendo nel contempo di pubblicarlo.

Il rapporto della CdG-N è incentrato su quattro aspetti del sistema di IPG COVID-19: l'elaborazione e l'introduzione del sistema (n. 3.1), la proroga del sistema nel luglio 2020 (n. 3.2), l'attuazione del sistema e la collaborazione con le casse di compensazione (n. 3.3) e la vigilanza e la lotta contro gli abusi (n. 3.4). Per ogni aspetto la Commissione presenta brevemente i fatti a lei noti e le argomentazioni formulate dalle autorità federali coinvolte esprimendo successivamente la sua valutazione.

⁷ Secondo la loro prassi abituale, le CdG esaminano anche l'adempimento del criterio dell'efficacia, vale a dire se le misure adottate hanno effettivamente raggiunto l'obiettivo prefissato (in questo caso, permettere ai lavoratori indipendenti di superare la crisi e prevenire il fallimento). Tuttavia, poiché la pandemia è ancora in corso al momento dell'adozione del presente rapporto, è prematuro valutare questo aspetto dal profilo dell'alta vigilanza parlamentare.

⁸ La Sottocommissione DFI/DATEC della CdG-N è composta dai consiglieri nazionali Thomas de Courten (presidente), Angelo Barrile, Katja Christ, Alois Huber, Christian Imark, Matthias Samuel Jauslin, Priska Seiler Graf, Marianne Streiff-Feller e Michael Töngi.

⁹ Audizione dell'UFAS dell'11 novembre 2020; audizione dell'UFAS e del CDF del 12 maggio 2021.

3 Fatti e valutazione della CdG-N

3.1 Elaborazione e introduzione del sistema di IPG COVID-19

Il 14 marzo 2020 la direzione dell'UFAS è stata incaricata dal Dipartimento federale dell'interno (DFI), su mandato del Consiglio federale, di creare un sistema di sostegno a favore dei lavoratori indipendenti colpiti dalle misure di lotta contro il coronavirus. Dagli accertamenti della CdG-N è emerso che l'Ufficio, in stretta collaborazione con la Segreteria di Stato dell'economia (SECO), aveva cercato di istituire un sistema di sostegno semplice, non burocratico e standardizzato che potesse essere applicato su vasta scala nel più breve tempo possibile.

Nell'ambito dei suoi lavori preparatori, l'UFAS ha esaminato varie opzioni, tra cui l'attribuzione di «asegni fissi». Tuttavia, prevedendo che sarebbero state presentate diverse decine di migliaia di domande di sostegno, ha spiegato di aver subito deciso di basarsi su un modello esistente (quello delle IPG), soprattutto affinché le casse di compensazione potessero utilizzare informazioni già disponibili¹⁰ e processi automatizzati.

L'UFAS ha indicato di aver rinunciato volontariamente, in questo contesto, a effettuare un esame dettagliato delle singole domande di sostegno, poiché ciò avrebbe impedito di distribuire celermente le prestazioni. Secondo il direttore dell'Ufficio, questa scelta è stata dettata dalla volontà del Consiglio federale di introdurre misure di sostegno il più rapidamente possibile.

La prima versione dell'ordinanza corrispondente, basata sull'articolo 185 capoverso 3 della Costituzione federale (Cost.)¹¹, è stata adottata dal Consiglio federale sei giorni dopo, il 20 marzo 2020¹². Inizialmente le IPG COVID-19 erano riservate ai lavoratori dipendenti e agli indipendenti colpiti dalla chiusura delle scuole o da una quarantena ordinata dalle autorità, nonché ai lavoratori indipendenti colpiti dalla chiusura della loro attività e dal divieto di manifestazioni. I primi versamenti sono stati effettuati verso l'8 aprile e poi regolarmente dal 15 aprile. Il 16 aprile, le IPG COVID-19 sono state estese ai lavoratori indipendenti colpiti indirettamente dalle misure di lotta contro la pandemia decise dalla Confederazione (i cosiddetti «casi di rigore»)¹³. Nei mesi successivi sono state apportate ulteriori modifiche alla pertinente ordinanza¹⁴.

¹⁰ I lavoratori indipendenti, in quanto persone assoggettate all'AVS/AI, versano contributi per le IPG e sono quindi iscritti nel sistema corrispondente.

¹¹ Costituzione federale della Confederazione Svizzera del 18 aprile 1999 (Cost.; RS **101**).

¹² Ordinanza del 20 marzo 2020 sui provvedimenti in caso di perdita di guadagno in relazione con il coronavirus (COVID-19) (Ordinanza COVID-19 perdita di guadagno; RS **830.31**). Cfr. anche: Coronavirus: pacchetto di misure per arginare le conseguenze economiche, comunicato stampa del Consiglio federale del 20 marzo 2020.

¹³ Coronavirus: estensione del diritto all'indennità di perdita di guadagno ai casi di rigore, comunicato stampa del Consiglio federale del 16 aprile 2020. L'estensione si applica ai casi di rigore il cui reddito annuo è compreso tra 10 000 e 90 000 franchi. L'UFAS ha indicato che anche in questa circostanza ha rinunciato all'esame dei singoli casi poiché si sarebbero dovuti definire complessi criteri di ammissibilità.

¹⁴ In particolare il 22 aprile, il 19 giugno e il 1° luglio 2020.

Nel complesso, la CdG-N ritiene che l'approccio scelto dal Consiglio federale al momento dell'elaborazione del sistema di IPG COVID-19 fosse appropriato nel contesto dell'epoca. Elogia gli sforzi delle autorità federali competenti, che sono riuscite a mettere in atto in pochi giorni un sistema di sostegno il più semplice ed efficace possibile, e condivide la scelta di utilizzare un modello esistente. A suo parere, è comprensibile che al momento dell'elaborazione delle IPG COVID-19 si sia deciso di rinunciare all'esame delle singole domande di sostegno per consentire un'attuazione rapida ed estesa delle misure. La Commissione ha esaminato il modo in cui le autorità hanno successivamente esercitato la loro vigilanza in questo ambito e ha constatato che è stata effettuata correttamente nei limiti dei dati disponibili (cfr. n. 3.4).

Per quanto riguarda la collaborazione tra le autorità federali incaricate di introdurre il sistema di IPG COVID-19, la Commissione rileva che l'UFAS traccia un bilancio positivo dai suoi scambi con la SECO e con l'Amministrazione federale delle finanze (AFF)¹⁵, definendoli «intensi e costruttivi». In particolare, l'Ufficio ha partecipato regolarmente alla task force socioeconomica istituita dalla SECO. La CdG-N si compiace della collaborazione stretta e tempestiva instauratasi tra questi uffici.

Per contro, l'UFAS ha lasciato intendere che lo scambio di informazioni con l'Ufficio federale della sanità pubblica (UFSP) è stato meno intenso e più complesso. Il direttore ha dichiarato che è stato difficile, sulla base delle informazioni fornite dall'UFSP, sapere quali modifiche delle basi legali sarebbero state adottate. La Commissione si rammarica che non sia stato possibile stabilire un dialogo migliore tra questi due uffici, tanto più che entrambi fanno parte dello stesso dipartimento. Invita il Consiglio federale e il DFI a fare il punto di questa collaborazione e a fare in modo che da questo caso si traggano i dovuti insegnamenti per la futura collaborazione tra l'UFAS e l'UFSP in tempi di crisi.

Raccomandazione 1

Il Consiglio federale è invitato a tracciare un bilancio della collaborazione e dello scambio di informazioni tra l'UFAS e l'UFSP durante la pandemia di COVID-19 e a fare in modo che da questo caso si traggano i dovuti insegnamenti al fine di migliorare la collaborazione nell'ottica di crisi future.

¹⁵ In particolare, l'UFAS è stato coinvolto in una «task force socioeconomica» e in riunioni settimanali organizzate con le parti sociali.

La Commissione ha inoltre chiesto informazioni sulla collaborazione tra l'UFAS e il CDF al momento dell'introduzione del sistema di IPG COVID-19 e ha rilevato che all'inizio è stata difficile. Il CDF ha reso noto di aver avuto difficoltà a stabilire un primo contatto con l'UFAS, essendo quest'ultimo estremamente impegnato nella gestione della crisi, e di essere stato coinvolto nell'elaborazione del sistema di IPG in un secondo momento¹⁶. Le prime discussioni approfondite tra l'UFAS e il CDF sul ruolo di vigilanza di quest'ultimo hanno avuto luogo all'inizio di aprile 2020. In seguito è stato necessario modificare l'ordinanza per chiarire il ruolo del CDF e per garantirgli l'accesso ai dati delle casse di compensazione, modifica che è stata adottata dal Consiglio federale il 16 aprile 2020 (cfr. n. 3.4).

Inoltre, nella primavera 2020 sono sorte divergenze tra le due unità riguardo alla portata della vigilanza esercitata nell'ambito delle IPG COVID-19. Il CDF ha indicato che avrebbe auspicato che le autorità federali e cantonali competenti potessero accedere ad alcuni dati fiscali dei richiedenti – come nel caso dei crediti COVID-19 garantiti da una fideiussione solidale – per poter effettuare verifiche a posteriori¹⁷. Il CDF ha presentato una proposta in tal senso al Consiglio federale a metà aprile 2020, che non è stata tuttavia approvata dal DFI¹⁸ ed è stata respinta dal Consiglio federale.

Ciononostante, le modalità della collaborazione tra le due autorità nel campo della vigilanza sono state rapidamente chiarite e sia l'UFAS che il CDF tracciano un bilancio positivo della collaborazione che si è instaurata nei mesi successivi. La CdG-N ha potuto constatare che i due organi hanno lavorato in stretto contatto e che la ripartizione delle competenze nell'ambito delle IPG è stata chiaramente definita.

3.2 Proroga del sistema di IPG COVID-19 nel luglio 2020

Il 1° luglio 2020 il Consiglio federale ha deciso di prorogare il sistema di IPG COVID-19 fino al 16 settembre 2020 e di estenderne l'applicazione ad alcune categorie supplementari di persone nel settore degli eventi pubblici¹⁹. In questo contesto, il sostegno alle persone che fino a quel momento hanno beneficiato delle IPG è

¹⁶ Il direttore dell'UFAS ha riconosciuto che, vista l'urgenza di agire, la lotta contro gli abusi non è stata la priorità principale dell'Ufficio durante le prime settimane, tanto più che di solito questo aspetto è principalmente di competenza delle casse di compensazione.

¹⁷ Il CDF auspicava, in particolare, che i richiedenti liberassero le autorità dal segreto d'ufficio e dal segreto fiscale.

¹⁸ Secondo il DFI, le basi legali esistenti contenevano già disposizioni sull'obbligo di notifica e di collaborazione del beneficiario di prestazioni e permettevano di raccogliere le informazioni necessarie per prevenire gli abusi. A suo parere, considerata la durata limitata delle misure in questione, era più efficace attenersi alle regole che si erano rivelate valide nel settore delle assicurazioni sociali.

¹⁹ Indennità di perdita di guadagno per il coronavirus: il diritto dei lavoratori indipendenti è prolungato fino al 16.9.2020, comunicato stampa del Consiglio federale del 1° luglio 2020.

stato automaticamente esteso, senza che esse dovessero presentare una nuova domanda. Questa misura è stata criticata da più parti²⁰.

La CdG-N ha chiesto per quale motivo la vigilanza sui beneficiari non sia stata rafforzata al momento della proroga. L'UFAS ha fatto notare che una misura di questo tipo avrebbe comportato un onere amministrativo troppo elevato per le casse di compensazione a causa del numero ingente di casi coinvolti²¹, ritardando i tempi di elaborazione. Ha ricordato che all'epoca gran parte dei lavoratori indipendenti erano ancora pesantemente colpiti dalla pandemia, nonostante gli allentamenti. L'Ufficio ha inoltre sottolineato che diversi ostacoli hanno reso particolarmente difficile l'esercizio della vigilanza sull'impiego delle IPG COVID-19 da parte dei lavoratori indipendenti (cfr. n. 3.4).

Tuttavia, l'UFAS ha sottolineato che le casse di compensazione avevano chiesto esplicitamente alle persone che non avevano più subito una perdita di guadagno di comunicarlo, che queste ultime erano legalmente obbligate a farlo in base al principio dell'obbligo di notifica²² e che una nota corrispondente era stata aggiunta ai conteggi delle prestazioni. Ciononostante, l'Ufficio ha riconosciuto di non disporre di cifre dettagliate sul numero di lavoratori indipendenti che avevano rinunciato alle IPG a seguito dell'annuncio, poiché non aveva voluto aggiungere al già pesante carico di lavoro delle casse di compensazione il compito di raccogliere ulteriori dati. Sulla stampa, il presidente della Conferenza delle casse cantonali di compensazione ha stimato che soltanto il 5 per cento circa dei beneficiari aveva rinunciato a percepire ulteriori indennità²³.

Secondo la Commissione, gli argomenti presentati dall'UFAS sono comprensibili. A suo parere, quando il sistema di IPG è stato prorogato fino a luglio 2020 è stato raggiunto un equilibrio di interessi tra una maggiore vigilanza – che avrebbe comportato costi più elevati e tempi di trattazione dei dossier più lunghi – e i rischi legati all'abuso delle IPG che, secondo gli accertamenti effettuati successivamente dall'UFAS e dal CDF, si sono rivelati bassi (cfr. n. 3.4). La Commissione si rammarica tuttavia che l'Ufficio non sia in grado di determinare la quota di lavoratori indipendenti che ha rinunciato a percepire le IPG nell'estate 2020. Se da un lato ciò è dovuto all'elevato numero di casi trattati, dall'altro riflette gli svantaggi dell'approccio decentralizzato adottato dalle casse di compensazione ed evidenzia un potenziale di miglioramento nel campo della digitalizzazione (cfr. n. 3.3).

²⁰ Bund verschleudert Steuergelder, in: Blick, 21 agosto 2020; Ärger mit der Nothilfe für Selbständigerwerbende, in: Neue Zürcher Zeitung, 25 agosto 2020; Es musste schnell gehen – denn es herrschte Krise, in: Solothurner Zeitung, 28 agosto 2020; Profiteuren soll Riegel geschoben werden, in: Blick, 29 agosto 2020; Die Behörden waren vor Missbrauch gewarnt – und taten nichts, in: Basler Zeitung, 2 settembre 2020.

²¹ Secondo le cifre fornite dal CDF, alla fine di luglio 2020 sono stati trattati nell'ambito delle IPG COVID-19 172 000 casi, per un importo totale di prestazioni di 1,1 miliardi di franchi. Fonte: COVID-19: terzo rapporto intermedio del CDF del 31 luglio 2020.

²² Cfr. art. 31 della legge federale del 6 ottobre 2000 sulla parte generale del diritto delle assicurazioni sociali (LPGA, RS 830.1).

²³ Kaum einer verzichtet freiwillig auf Staatshilfe, in: Basler Zeitung, 22 agosto 2020. Le cifre del CDF indicano che nei mesi successivi il numero di beneficiari è piuttosto aumentato: tra la fine di luglio e la fine di ottobre 2020, il numero complessivo di casi trattati nel quadro delle IPG è passato da 172 000 a 219 000 e l'importo totale delle prestazioni versate da 1,1 a 2 miliardi di franchi.

La Commissione osserva che non si può escludere completamente che alcuni lavoratori indipendenti abbiano continuato a beneficiare delle IPG durante l'estate 2020 anche se non hanno più subito perdite di guadagno a causa del coronavirus e che questo rischio è stato assunto dalle autorità federali nel contesto della crisi. Ciononostante, ritiene importante che questo aspetto venga chiarito, per quanto possibile, in un secondo tempo nell'ambito delle valutazioni previste dall'UFAS e dal CDF (cfr. n. 3.5). Si informerà a tempo debito dei risultati scaturiti da queste analisi.

3.3 Attuazione del sistema di IPG COVID-19 e collaborazione con le casse di compensazione

L'attuazione del sistema di IPG COVID-19 e il versamento delle indennità sono di competenza delle casse di compensazione AVS²⁴. La CdG-N ha effettuato con l'UFAS e il CDF un bilancio della loro collaborazione con le casse di compensazione, che nel complesso entrambe le unità valutano positivamente.

I frequenti adeguamenti del sistema di IPG avvenuti nei primi mesi della pandemia hanno rappresentato una grande sfida. L'UFAS si è sincerato, attraverso circolari, documenti informativi, riunioni e diversi altri strumenti, che vi fosse un'applicazione uniforme delle basi legali. Ha inoltre intrattenuto scambi regolari con le casse di compensazione per rispondere alle loro domande. Queste ultime hanno dovuto adeguare più volte i loro processi in un lasso di tempo molto breve, riuscendo tuttavia a garantire il versamento rapido ed efficace delle IPG nonostante il grande carico di lavoro. Secondo l'UFAS, le casse di compensazione si sono dimostrate «molto costruttive e impegnate» e il lavoro svolto era di qualità.

La CdG-N non ravvisa la necessità di intervenire dal profilo dell'alta vigilanza parlamentare per quanto attiene alla collaborazione tra l'UFAS e le casse di compensazione ai fini dell'attuazione del sistema di IPG COVID-19 e si compiace del grande impegno profuso dagli attori coinvolti.

Gli accertamenti svolti dalla CdG-N mettono tuttavia in evidenza alcune questioni generali relative alla struttura organizzativa del sistema AVS/AI/IPG, che sono state accentuate dalla crisi di COVID-19:

- *Vigilanza dell'UFAS sulle casse di compensazione*: normalmente la vigilanza dell'UFAS sulle casse di compensazione è esercitata attraverso società di revisione e incentrata sul loro funzionamento in quanto istituzioni. Durante la crisi, invece, la vigilanza è stata estesa anche al contenuto delle prestazioni fornite, vale a dire che l'Ufficio stesso ha dovuto verificare eventuali abusi. Secondo la Commissione, è importante che il Consiglio federale esamini quali insegnamenti si possono trarre dalla crisi di COVID-19 al fine di adeguare od ottimizzare il sistema di vigilanza dell'UFAS sulle casse di compensazione.

²⁴ Art. 10 cpv. 1 dell'ordinanza COVID-19 perdita di guadagno.

- *Armonizzazione dei dati tra le casse di compensazione:* dagli accertamenti svolti dalla CdG-N è emerso che l'estensione e la qualità dei dati disponibili sulle IPG COVID-19 variano da una cassa di compensazione all'altra. Attualmente, una gran parte dei dati è registrata in modo decentralizzato nelle casse di compensazione. Il CDF ha deplorato dinanzi alla Commissione la mancanza di una banca dati centralizzata in questo settore dichiarando che è stato costretto a creare un proprio registro per poter esercitare la vigilanza su scala nazionale. La Commissione si è chiesta quali misure potrebbero essere utilizzate per migliorare l'armonizzazione dei dati raccolti dalle casse di compensazione e se essa si scontra principalmente con questioni tecniche o di protezione dei dati.
- *Digitalizzazione nel settore dell'AVS/AI/IPG:* secondo la Commissione, questo aspetto rappresenta una grande sfida per le casse di compensazione. L'UFAS ha sottolineato che il livello di digitalizzazione nel settore delle assicurazioni sociali è elevato e che l'attuazione delle IPG COVID-19 ha potuto essere in gran parte realizzata attraverso i canali digitali. Il direttore ha dichiarato dinanzi alla Commissione che molti progetti sono in corso in questo settore, in particolare i lavori concernenti la digitalizzazione delle IPG. Tuttavia, ha ammesso anche che sono necessari ulteriori interventi in materia poiché non tutte le casse di compensazione sono dotate degli stessi sistemi informatici. Il CDF, dal canto suo, è molto più critico sui progressi della digitalizzazione nel settore delle assicurazioni sociali.
- *Struttura decentralizzata delle casse di compensazione:* in relazione all'armonizzazione dei dati e alla digitalizzazione si pone la questione più generale dell'adeguatezza dell'approccio decentralizzato adottato nel settore dell'AVS/AI/IPG in Svizzera. Secondo l'UFAS questo approccio, che corrisponde alla volontà del legislatore, si è rivelato efficace nel complesso e durante la crisi ha permesso di fornire prestazioni in tempi rapidi in tutte le regioni, anche se il direttore ha riconosciuto che ciò avrebbe potuto causare complicazioni sul piano della comunicazione. Il CDF, dal canto suo, considera la decentralizzazione una soluzione inadeguata e ritiene che questo approccio abbia reso più difficile il compito dell'Amministrazione durante la pandemia.

Secondo la Commissione, è importante che il Consiglio federale esamini più approfonditamente i punti summenzionati e valuti, sulla base delle esperienze acquisite durante l'attuazione del sistema di IPG COVID-19, l'opportunità di apportare modifiche o miglioramenti alla struttura organizzativa del sistema AVS/AI/IPG intesi in particolare a potenziare la centralizzazione e migliorare l'armonizzazione dei sistemi di dati. Molti degli elementi menzionati in precedenza sono trattati direttamente o indirettamente nel quadro del progetto di modernizzazione della vigilanza nel 1° pilastro, che è attualmente al vaglio del Parlamento²⁵. Tuttavia, la CdG-N ritiene che il Consiglio federale debba esaminare, sulla base degli insegnamenti tratti dall'attuazione delle IPG COVID-19, la necessità di adottare ulteriori misure in relazione a questi aspetti.

²⁵ LAVS. Modifica (modernizzazione della vigilanza) (19.080). Cfr. anche il messaggio del 20 novembre 2019 sulla modifica della legge federale sull'assicurazione per la vecchiaia e per i superstiti (modernizzazione della vigilanza nel 1° pilastro e sua ottimizzazione nel 2° pilastro della previdenza per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità; FF 2020 1).

Raccomandazione 2

Una volta completata l'attuazione delle IPG COVID-19, il Consiglio federale è invitato a esaminare, sulla base delle esperienze acquisite con questo strumento, la necessità di apportare modifiche o miglioramenti alla struttura organizzativa del sistema AVS/AI/IPG quale complemento alle misure già adottate nel quadro della modernizzazione della vigilanza nel 1° pilastro.

In questo contesto, è invitato in particolare a esaminare approfonditamente gli aspetti seguenti:

- vigilanza dell'UFAS sulle casse di compensazione;
- armonizzazione dei sistemi di dati tra le casse di compensazione;
- potenziamento della digitalizzazione nel settore dell'AVS/AI/IPG.

Oltre alla questione specifica dell'armonizzazione dei sistemi di dati, il Consiglio federale è invitato a esaminare in generale se l'approccio decentralizzato applicato alle casse di compensazione sia adeguato o se debbano essere adottate altre misure a favore di una maggiore armonizzazione.

La CdG-N chiede al Consiglio federale di informarla sui risultati scaturiti dal suo esame.

3.4 Vigilanza e lotta contro gli abusi

Da ultimo, la CdG-N ha chiesto informazioni più dettagliate su come l'UFAS e il CDF hanno esercitato la vigilanza sull'attuazione delle IPG COVID-19 e hanno lottato contro gli abusi.

Come indicato in precedenza (cfr. n. 3.1), nell'elaborazione delle IPG COVID-19 la lotta contro gli abusi è stata relegata in secondo piano, poiché il Consiglio federale aveva deciso di non verificare le singole domande privilegiando un'attuazione rapida ed estesa del sistema. In mancanza di una banca dati centralizzata o di una normativa concernente l'accesso ai dati, non vi era quindi alcuna possibilità tecnica di verificare le informazioni fornite dagli assicurati. Di conseguenza, la distribuzione delle IPG era in gran parte basata sul principio di fiducia e sull'obbligo di notifica²⁶. La vigilanza è

²⁶ Cfr. art. 31 LPGGA. L'UFAS ha indicato che le casse di compensazione avevano reso attenti i beneficiari sul loro obbligo di notifica in merito a qualsiasi cambiamento importante sopraggiunto nelle condizioni determinanti per l'erogazione di una prestazione e al fatto che il diritto alle prestazioni termina quando non sussiste più una perdita di guadagno. Conformemente all'art. 25 LPGGA, le prestazioni indebitamente riscosse devono essere restituite.

stata incentrata soprattutto sulla prevenzione dei doppi versamenti tra le IPG COVID-19 e altre prestazioni di sostegno (p. es. nel settore della cultura)²⁷, sui casi di domande presentate a più casse di compensazione o sull'erogazione di importi superiori al massimo previsto dalla legislazione.

La ripartizione dei compiti di vigilanza tra l'UFAS e il CDF è stata disciplinata nell'ordinanza mediante l'articolo 10a, aggiunto il 16 aprile 2020²⁸, secondo il quale la responsabilità di vigilanza incombe in primo luogo all'UFAS, mentre il CDF collabora con quest'ultimo per identificare i rischi ed evitare il versamento di prestazioni indebite. Il CDF può anche effettuare verifiche specifiche presso le casse di compensazione. L'articolo 10a conferisce inoltre al CDF l'accesso diretto ai dati delle casse di compensazione. Su questa base, più di un milione di dati sono stati trasmessi al CDF, che li ha analizzati a partire da maggio 2020.

Il CDF e l'UFAS hanno illustrato alla Commissione come sono stati raccolti e analizzati i dati e come sono stati trattati i casi problematici. Le due unità tracciano un bilancio positivo della loro collaborazione in questo ambito. La CdG-N è soddisfatta del valore aggiunto apportato dalle verifiche condotte dal CDF, grazie alle quali è stato possibile allestire una banca dati centralizzata che consente il confronto e la plausibilità sul piano nazionale²⁹ e analisi incrociate con altri settori (come l'assicurazione contro la disoccupazione) nonostante i dati non siano armonizzati tra le casse di compensazione (cfr. n. 3.3).

La Commissione è stata informata dei risultati delle analisi effettuate dall'UFAS e dal CDF. Per l'Ufficio, questi risultati «mostrano chiaramente [...] che il rischio di abuso è molto basso», un parere condiviso dal CDF. Secondo le cifre presentate dall'Ufficio nel maggio 2021, su un milione di dati raccolti sono stati identificati circa 540 casi sospetti che, dopo accurati accertamenti, hanno portato a rettifiche o richieste di rimborso in alcune decine di casi³⁰. Secondo il CDF il rischio di abuso è limitato, soprattutto perché gli importi sono relativamente bassi. L'UFAS e il CDF hanno sottolineato altresì l'importanza dei meccanismi di controllo interni che vengono applicati dalle casse di compensazione al momento dell'esame delle domande.

Il modulo per la domanda delle IPG COVID-19 ha svolto un ruolo determinante ai fini della prevenzione degli abusi. Dopo averlo esaminato, la CdG-N ha constatato che la prima versione del documento presentava delle lacune; per esempio, non conteneva domande relative alla riscossione di altre prestazioni sociali. L'UFAS ha spiegato che è stato necessario elaborare il modulo in un lasso di tempo molto breve e che

²⁷ Il diritto alle IPG COVID-19 è sussidiario a tutte le altre prestazioni dell'assicurazione sociale (in particolare l'indennità in caso di riduzione dell'orario di lavoro) e alle assicurazioni quali l'assicurazione privata di indennità giornaliera in caso di malattia.

²⁸ Con effetto retroattivo al 17 marzo 2020.

²⁹ Il CDF ha sottolineato che la creazione di questa banca dati aveva richiesto uno sforzo particolarmente grande da parte di tutti gli attori coinvolti.

³⁰ Secondo l'UFAS si è trattato soprattutto di casi di iscrizioni multiple che tuttavia non costituivano un abuso bensì domande legittime che, cumulate, hanno comportato il versamento di indennità troppo elevate.

non si è potuto tenere conto sin dall'inizio di alcuni elementi. La Commissione constatata tuttavia che queste lacune sono state successivamente colmate.

L'UFAS ha fatto notare alla Commissione che la vigilanza sull'attività dei lavoratori indipendenti ha costituito una grande sfida. A suo parere, le casse di compensazione non avevano la capacità necessaria per verificare sul posto se un'impresa ha continuato a conseguire guadagni nonostante le restrizioni legate alla pandemia³¹. Inoltre ha precisato che era difficile verificare la situazione finanziaria mensile dei lavoratori indipendenti: dato che il reddito determinante degli indipendenti è calcolato sulla base della tassazione fiscale annuale, non vi è la possibilità di calcolare a breve termine una loro perdita di guadagno mensile. Le casse di compensazione hanno quindi dovuto avvalersi di esperti contabili per effettuare controlli a campione. L'UFAS ha sottolineato, in generale, che la situazione dei lavoratori indipendenti è stata finora un tema poco documentato nel campo delle assicurazioni sociali³².

La Commissione prende nota anche del fatto che l'UFAS e il CDF non hanno esercitato la vigilanza sugli effetti inerziali in relazione alle IPG COVID-19, poiché fino a metà settembre 2020 questi ultimi non sono stati esplicitamente esclusi dall'ordinanza per quanto concerne i casi di rigore³³. Il CDF ha tuttavia reso noto che avrebbe esaminato la questione nel quadro di un audit, i cui risultati sono attesi nel 2022. Infine, ha indicato di aver svolto singole verifiche puntuali relative all'eventuale erogazione di doppi versamenti (IPG COVID-19 e indennità per lavoro ridotto ILR COVID-19), concludendo che il rischio di abuso in questo settore è basso.

La CdG-N apprezza gli sforzi dell'UFAS e del CDF intesi a sorvegliare l'attuazione delle IPG COVID-19 nel modo più efficace possibile e a identificare e prevenire eventuali abusi. La Commissione si rallegra che le due unità abbiano collaborato in maniera soddisfacente definendo chiaramente le rispettive responsabilità. Inoltre valuta positivamente il basso numero di casi problematici identificati finora. Conclude dichiarando che le unità amministrative hanno svolto seriamente i loro compiti di vigilanza sulla base dei dati a disposizione, pur rilevando che la portata di tale vigilanza è rimasta limitata. A causa della concezione del sistema, che il Consiglio federale ha voluto il più semplice possibile, vi erano poche possibilità di controllare le informazioni fornite dai richiedenti e di verificare quindi se alcuni di essi hanno percepito prestazioni sebbene la loro attività non fosse colpita dal COVID-19 – o lo fosse solo in misura limitata. Come già indicato, la Commissione ritiene che questa decisione, benché non del tutto soddisfacente, sia stata presa con cognizione di causa, nel contesto particolare della crisi di COVID-19.

31 L'Ufficio ha fatto valere inoltre che una misura di questo tipo sarebbe stata sproporzionata in considerazione del basso importo pro capite delle indennità.

32 Il direttore dell'UFAS ha sottolineato, per esempio, che la Svizzera non tiene un elenco in cui figura in quale settore sono attivi i lavoratori indipendenti e di quale attività si occupano.

33 Cfr. art. 3 cpv. 3^{bis} dell'ordinanza COVID-19 perdita di guadagno. Secondo le spiegazioni del CDF, l'ordinanza menziona soltanto una perdita di guadagno non quantificata, di conseguenza una perdita di guadagno minima era sufficiente per chiedere l'indennità.

La CdG-N rileva inoltre che gli indipendenti sono una categoria di lavoratori relativamente poco nota nel panorama delle assicurazioni sociali. In questo senso è comprensibile che le usuali strutture di vigilanza non fossero adatte a trattare questi casi. La Commissione si domanda se non sarebbe auspicabile effettuare analisi più approfondite riguardo a questa categoria di lavoratori sulla base delle esperienze acquisite durante la pandemia, al fine di individuare quali insegnamenti generali (che avrebbero un valore aggiunto anche in tempi normali) possono essere tratti dal profilo delle assicurazioni sociali³⁴. Chiede al Consiglio federale di esaminare la questione e di informarla sui risultati scaturiti dalle sue riflessioni.

Raccomandazione 3

Il Consiglio federale è invitato a valutare l'opportunità di effettuare analisi più approfondite concernenti la copertura sociale dei lavoratori indipendenti sulla base delle esperienze acquisite durante la pandemia al fine di individuare quali insegnamenti generali (che avrebbero un valore aggiunto anche in tempi normali) possono essere tratti dal profilo delle assicurazioni sociali. La CdG-N chiede al Consiglio federale di informarla sui risultati scaturiti dalle sue riflessioni.

La Commissione ha chiesto informazioni dettagliate anche su come il sistema di vigilanza si è sviluppato dall'entrata in vigore della legge COVID-19 e sulle sfide legate all'attuazione delle nuove disposizioni. Ha preso atto che l'UFAS intende introdurre a partire dall'estate 2021 controlli a campione concernenti le prestazioni versate. La CdG-N si riserva la possibilità di valutare questo periodo in un secondo tempo.

3.5 Altri aspetti esaminati

Nell'ambito dei suoi accertamenti la CdG-N ha discusso anche diversi altri aspetti con l'UFAS e il CDF, in particolare per quanto riguarda le indennità per i casi di quarantena e di isolamento. Si è altresì informata sulle valutazioni concernenti le IPG COVID-19 in corso all'interno dell'Amministrazione e su quelle previste. Ha preso atto che il CDF aveva in programma di effettuare un audit per analizzare l'effetto e l'utilità delle IPG COVID-19 per i lavoratori indipendenti, i cui risultati sono attesi per l'estate 2022³⁵. Da parte sua, l'UFAS ha indicato che aveva previsto di condurre delle analisi interne sul profilo dei beneficiari delle indennità a partire dal 2021 e sull'evoluzione del reddito dei beneficiari a partire dal 2022. Ha anche reso noto che intendeva commissionare ricerche esterne su diversi aspetti non ancora definiti.

³⁴ Un postulato in tal senso è attualmente pendente al Consiglio nazionale (Postulato Roduit «Ottimizzare la copertura sociale dei lavoratori indipendenti» del 24 settembre 2020 [20.4141]).

³⁵ L'audit verificherà, in particolare, se tutti i lavoratori indipendenti che ne hanno avuto bisogno hanno beneficiato delle IPG COVID-19, se ad alcuni di essi sono state attribuite prestazioni eccessive (o effetti inerziali) e se le IPG COVID-19 sono state adeguatamente integrate nel sistema delle prestazioni di sostegno a favore degli indipendenti.

Sulla base delle informazioni ricevute, la CdG-N non ha individuato alcun elemento che giustifichi un esame più approfondito del dossier dal profilo dell'alta vigilanza parlamentare. Tuttavia continuerà a seguirne gli sviluppi e si riserva la possibilità di analizzare più in dettaglio in un secondo momento alcuni di questi aspetti.

La CdG-N ha anche chiesto informazioni sull'impiego del credito assegnato alle IPG COVID-19. Ha preso atto che al 2 maggio 2021 sono stati trattati nell'ambito di questo programma 390 961 casi, per un totale di 2 959 866 767 franchi di prestazioni versate³⁶. La Commissione non ha approfondito ulteriormente gli aspetti finanziari delle IPG COVID-19 poiché essi rientrano nella competenza dell'alta vigilanza esercitata dal CdF e dalla DelFin. In particolare, la DelFin prende atto regolarmente dei rapporti di analisi presentati dal CDF su questo tema.

4 Conclusioni

Nel complesso, la CdG-N valuta positivamente l'introduzione e la gestione del sistema di IPG COVID-19 per il periodo che intercorre tra marzo e settembre 2020. Elogia il grande impegno delle autorità federali competenti e delle casse di compensazione AVS inteso a consentire l'attuazione e la gestione di questo strumento. A suo parere, la principale lacuna delle IPG COVID-19 durante questo periodo è stata la difficoltà di esercitare la vigilanza e di lottare contro gli abusi, lacuna scaturita dalla volontà del Consiglio federale di introdurre il più celermente possibile un sistema di sostegno che potesse essere applicato su ampia scala, in modo semplice, rapido e non burocratico. Secondo la Commissione, questa decisione è stata presa con cognizione di causa ed è legata al particolare contesto della pandemia di COVID-19.

La Commissione ritiene che l'approccio adottato dal Consiglio federale al momento dell'elaborazione del sistema di IPG COVID-19 – in particolare il ricorso a un modello esistente – fosse appropriato. Reputa comprensibile e consono che si sia rinunciato a effettuare verifiche individuali delle domande di sostegno. La CdG-N stila un bilancio positivo anche per quanto concerne la collaborazione instauratasi tra le autorità responsabili dell'introduzione delle IPG COVID-19. Gli scambi tra l'UFAS, la SECO e l'AFF al riguardo sembrano essere stati fitti e costruttivi. La cooperazione tra l'UFAS e il CDF ha incontrato alcune difficoltà iniziali, tuttavia le modalità della loro collaborazione sono state rapidamente chiarite e ciò ha consentito successivamente alle due autorità di collaborare in modo soddisfacente. Per contro, l'UFAS ha riferito che lo scambio di informazioni con l'UFSP è stato meno intenso e più complesso: la Commissione se ne rammarica e invita il Consiglio federale ad analizzare questa collaborazione e a fare in modo che da questo caso si traggano i dovuti insegnamenti nell'ottica di crisi future (raccomandazione 1).

La CdG-N ha inoltre discusso la proroga automatica, all'inizio di luglio 2020, del sistema di IPG COVID-19, che è stata oggetto di diverse critiche. Ritiene che le spiegazioni fornite dall'UFAS al riguardo siano comprensibili. Conclude asserendo che all'epoca era stato trovato un compromesso tra una maggiore vigilanza – che avrebbe

³⁶ L'importo totale originariamente previsto era di 5,3 miliardi di franchi. La maggior parte delle prestazioni versate fino ad allora riguarda gli indennizzi per le chiusure degli esercizi (circa 1,1 miliardi di franchi) e i casi di rigore (circa 1 miliardo di franchi).

comportato costi più elevati e tempi più lunghi per la trattazione dei dossier – e i rischi associati all'abuso delle IPG – che in base agli accertamenti effettuati in un secondo tempo si sono rivelati bassi, considerato il numero ridotto di casi identificati. Rileva altresì che l'UFAS ha chiesto esplicitamente alle persone che non avevano più subito una perdita di guadagno di comunicarlo. Per contro deplora che l'UFAS non sia in grado di determinare la percentuale di lavoratori indipendenti che all'epoca dei fatti ha rinunciato a percepire le IPG COVID-19, a causa della mancanza di dati. Non si può quindi escludere del tutto che alcuni lavoratori indipendenti abbiano continuato a percepire le IPG pur non accusando più perdite di guadagno. Per la Commissione è importante che questo aspetto venga chiarito per quanto possibile nell'ambito di valutazioni future.

Per quanto riguarda l'attuazione delle IPG COVID-19, la CdG-N non ha ravvisato la necessità di intervenire dal profilo dell'alta vigilanza. L'applicazione armonizzata delle basi legali e le frequenti modifiche del sistema hanno rappresentato una grande sfida per l'UFAS e le casse di compensazione, che tuttavia hanno potuto affrontare con successo. Ciononostante, la Commissione reputa che la crisi di COVID-19 abbia evidenziato alcuni problemi di portata generale relativi alla struttura organizzativa del sistema AVS/AI/IPG, in particolare per quanto concerne la vigilanza sulle casse di compensazione da parte dell'UFAS, l'armonizzazione dei dati tra le casse di compensazione e la digitalizzazione. Per la CdG-N è importante che il Consiglio federale esamini più dettagliatamente questi punti e stabilisca se sono necessari miglioramenti sulla base delle esperienze acquisite (raccomandazione 2).

Infine, la CdG-N ha esaminato il modo in cui l'UFAS e il CDF hanno esercitato la vigilanza sull'attuazione delle IPG COVID-19. Poiché il Consiglio federale ha optato per un'attuazione rapida ed estesa delle IPG, la lotta contro gli abusi è stata deliberatamente posta in secondo piano. In mancanza di dati dettagliati, il sistema si è basato molto sul principio di fiducia. In questo contesto, la vigilanza dell'UFAS e del CDF si è focalizzata sulla prevenzione dei doppi versamenti o dell'erogazione di importi superiori al massimo consentito; la Commissione ha constatato con soddisfazione che i risultati di queste verifiche hanno evidenziato un rischio di abuso molto basso in questo settore. Gli effetti inerziali, invece, non sono stati presi in considerazione nell'ambito della vigilanza in quanto non erano esplicitamente esclusi dalla legislazione; questo aspetto sarà comunque oggetto di un prossimo audit da parte del CDF. La CdG-N si rallegra degli sforzi compiuti dall'UFAS e dal CDF intesi a esercitare congiuntamente la vigilanza sulle IPG COVID-19 nel modo più efficace possibile. Giunge pertanto alla conclusione che queste autorità hanno svolto seriamente i loro compiti, nei limiti dei dati disponibili.

La Commissione ha preso atto anche delle sfide rappresentate dalla vigilanza dell'attività e della situazione finanziaria dei lavoratori indipendenti. Rileva che questi ultimi costituiscono una categoria di lavoratori che finora è stata poco documentata nel campo delle assicurazioni sociali. Invita il Consiglio federale a esaminare l'opportunità di effettuare analisi più approfondite sulla base delle esperienze acquisite durante la pandemia (raccomandazione 3).

La CdG-N invita il Consiglio federale a tener conto delle constatazioni e delle raccomandazioni formulate nel presente rapporto e a presentare un ulteriore parere in merito entro il 1° giugno 2022. Continuerà a seguire gli sviluppi in questo dossier, informandosi in particolare sui risultati delle valutazioni effettuate dall'UFAS e dal CDF al riguardo. Si riserva la possibilità di esaminare in un secondo tempo alcuni aspetti supplementari del dossier.

18 febbraio 2022

In nome della
Commissione della gestione
del Consiglio nazionale:

La presidente, Prisca Birrer-Heimo

La segretaria, Beatrice Meli Andres

Il presidente della Sottocommissione
DFI/DATEC, Thomas de Courten

Il segretario della Sottocommissione
DFI/DATEC, Nicolas Gschwind

Abbreviazioni

AFF	Amministrazione federale delle finanze
CDF	Controllo federale delle finanze
CdF	Commissioni delle finanze delle Camere federali
CdG	Commissioni della gestione delle Camere federali
CdG-N	Commissione della gestione del Consiglio nazionale
Cost.	Costituzione federale della Confederazione svizzera del 18 aprile 1999 (RS 101)
DelFin	Delegazione delle finanze delle Camere federali
DFI	Dipartimento federale dell'interno
FF	Foglio federale
IPG COVID-19	Indennità perdita di guadagno per il COVID-19
LPGA	Legge federale del 6 ottobre 2000 sulla parte generale del diritto delle assicurazioni sociali (RS 830.1)
RS	Raccolta sistematica del diritto federale
SECO	Segreteria di Stato dell'economia
UFAS	Ufficio federale delle assicurazioni sociali
UFSP	Ufficio federale della sanità pubblica