



Indennità di perdita di guadagno COVID-19 per lavoratori indipendenti

Rapporto sintetico della Commissione della gestione
del Consiglio nazionale del 18 febbraio 2022

Parere del Consiglio federale

del 25 maggio 2022

Onorevoli presidente e consiglieri,

conformemente all'articolo 158 della legge sul Parlamento, vi presentiamo il nostro parere in merito al rapporto della Commissione della gestione del Consiglio nazionale del 18 febbraio 2022¹ concernente le indennità di perdita di guadagno COVID-19 per lavoratori indipendenti.

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

25 maggio 2022

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Ignazio Cassis
Il cancelliere della Confederazione, Walter Thurnherr

¹ FF 2022 515

Parere

1 Contesto

L'indennità di perdita di guadagno per il coronavirus (IPG COVID-19) è stata istituita dal Consiglio federale il 17 marzo 2020 per un periodo di sei mesi in virtù del diritto di necessità. Per fare in modo che le prestazioni potessero essere erogate rapidamente, bisognava potersi rifare a un'assicurazione già esistente, l'ordinamento delle indennità di perdita di guadagno (IPG), facendo capo a dati già disponibili e a processi automatizzati. Questa soluzione ha consentito di versare le prime prestazioni già dopo tre settimane. Terminato il regime del diritto di necessità, il Parlamento ha adottato la legge COVID-19 il 25 settembre 2020². Con l'adozione di questa legge, la cerchia degli aventi diritto è stata estesa e si è inoltre deciso che le indicazioni necessarie per l'ottenimento delle prestazioni sarebbero state fornite mediante autodichiarazione e che i presupposti del diritto sarebbero stati verificati mediante controlli a campione.

A fine maggio 2020, nella loro veste di autorità di alta vigilanza parlamentare, le Commissioni della gestione delle Camere federali (CdG) hanno deciso di avviare un'ispezione sulla gestione della crisi del coronavirus COVID-19 da parte del Consiglio federale e dell'Amministrazione federale. La Commissione della gestione del Consiglio nazionale (CdG-N) ha esaminato le misure istituite dalla Confederazione a partire da marzo 2020 per sostenere i lavoratori indipendenti la cui attività è stata colpita dalla pandemia.

Nel suo rapporto del 18 febbraio 2022 la CdG-N presenta i risultati dell'ispezione condotta. Nell'insieme, stila un bilancio positivo delle IPG COVID-19 e apprezza il grande impegno profuso dalle autorità federali competenti. A suo giudizio, tuttavia, la volontà del Consiglio federale di introdurre un sistema di aiuti esteso e senza formalità burocratiche ha limitato le possibilità di vigilanza. Nel suo rapporto la CdG-N formula tre raccomandazioni e invita il Consiglio federale a presentare il suo parere in merito.

2 Parere del Consiglio federale

2.1 Introduzione

Per il Consiglio federale è importante operare una distinzione tra la situazione di crisi dovuta alla pandemia di COVID-19 e le attività correnti e i processi operativi delle assicurazioni sociali già esistenti da lungo tempo. L'IPG COVID-19 è stata introdotta in tempi strettissimi come aiuto d'urgenza in seguito alla crisi dovuta alla pandemia. Le priorità erano diverse rispetto a quelle delle assicurazioni sociali già esistenti, poiché la nuova indennità doveva soprattutto poter essere applicata rapidamente a un numero di casi molto elevato. Pertanto, esistono profonde differenze anche tra gli iter

² RU 2020 3835; RS 818.102

da seguire per l'ottenimento dell'IPG COVID-19 e quelli previsti per le normali prestazioni delle casse di compensazione. Il sistema delle IPG è volto a garantire l'erogazione di prestazioni sulla base di documenti ufficiali, mentre nel caso delle IPG COVID-19 una soluzione di questo tipo non era praticabile o lo era soltanto in misura limitata. Di conseguenza, dai problemi emersi in relazione all'IPG COVID-19 non si possono trarre automaticamente conclusioni per il sistema dell'assicurazione per la vecchiaia e per i superstiti (AVS), dell'assicurazione invalidità (AI) e delle indennità di perdita di guadagno (IPG).

2.2 In merito alle raccomandazioni della CdG-N

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.

L'elaborazione delle misure di protezione contro la diffusione della pandemia di COVID-19 e delle misure di sostegno per i lavoratori ha rappresentato una grande sfida per tutte le parti coinvolte. L'Ufficio federale della sanità pubblica (UFSP) ha dovuto approntare in tempi strettissimi le misure che rientravano nell'ambito di sua competenza, e quindi è stato sottoposto a forti sollecitazioni. A causa della grande urgenza, le consuete procedure di consultazione non hanno potuto essere svolte o sono state fortemente abbreviate (consultazioni degli uffici di poche ore anziché di tre settimane). Soprattutto all'inizio della crisi, la collaborazione tra l'UFSP e l'Ufficio federale delle assicurazioni sociali (UFAS) non è risultata ottimale, ma queste insufficienze erano dovute alla situazione di crisi. Gli uffici coinvolti sono riusciti in brevissimo tempo ad adeguare i loro processi operativi alle mutate circostanze, risolvendo le difficoltà inizialmente riscontrate a livello di collaborazione. Pertanto, il Consiglio federale ritiene che la collaborazione tra le due autorità funzioni in modo sostanzialmente soddisfacente e che non sussista alcuna necessità d'intervento a questo riguardo.

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 del suo esame.

La CdG-N ha esaminato soltanto le attività di sviluppo, attuazione e vigilanza relative all’IPG COVID-19. Per quest’ultima ci si è basati sui principi validi per le IPG ordinarie, facendo capo per l’attuazione a parte dell’infrastruttura dell’AVS/AI/IPG. L’IPG COVID-19 era un’assicurazione sociale temporanea molto specifica, concepita per una situazione straordinaria. L’AVS, l’AI e le IPG in quanto tali non sono state oggetto di verifica. È dunque inutile trarre da questo caso eccezionale conclusioni per il caso ordinario – non interessato dalla verifica – dell’AVS/AI/IPG, in quanto tali conclusioni risulterebbero errate.

L’impressione che l’attuazione dell’IPG COVID-19 sia stata contraddistinta da carenze sul piano organizzativo e della qualità delle banche dati va probabilmente ricondotta alla necessità di procedere in tempi brevissimi a notifiche di dati di cui le casse di compensazione non disponevano e non hanno motivo di disporre, tra cui per esempio il numero di autorizzazione del medico che ha allestito il certificato di quarantena o i dati sulla cifra d’affari degli esercizi precedenti e dei mesi correnti, richiesti (con effetto immediato) agli indipendenti in virtù della legge COVID-19. Le casse di compensazione non hanno bisogno di questi dati per le loro attività ordinarie, e quindi non possiedono nemmeno banche dati a tale riguardo. Queste indicazioni necessarie per l’IPG COVID-19 sono state inserite nelle banche dati non sotto forma di campi di dati ma sotto forma di documento pdf. Di conseguenza non possono essere trasmesse per via elettronica sotto forma di record di dati. Queste carenze possono presentarsi quando per l’esecuzione vengono richiesti, a brevissimo termine e con effetto immediato, dati che in precedenza non erano né rilevanti né disponibili. Quando si può agire con sufficiente anticipo questi processi possono essere organizzati diversamente.

Contrariamente a quanto esposto nel capitolo 3.3 del rapporto della CdG-N «Vigilanza dell’UFAS sulle casse di compensazione», la vigilanza concernente l’attuazione dell’AVS/AI/IPG è esercitata a più livelli. Esistono per esempio vari registri centrali ai quali i dati delle casse di compensazione vengono trasmessi a scadenza regolare. Tramite questi registri viene costantemente effettuata un’analisi capillare dei dati con tutta una serie di controlli di plausibilità. Gli effettivi di beneficiari di rendita, per esempio, vengono confrontati con il registro dello stato civile, e i decessi o i cambiamenti di stato civile vengono notificati alle casse di compensazione nel giro di pochi giorni. I controlli effettuati manualmente dal Controllo federale delle finanze (CDF) sull’IPG COVID-19 rappresentano la regola per le altre prestazioni delle assicurazioni

sociali attuate dalle casse di compensazione, e vengono effettuati automaticamente in forma digitalizzata.

Per le prestazioni dell'IPG COVID-19, invece, un simile registro non esisteva, e non avrebbe potuto essere introdotto altrettanto rapidamente quanto la soluzione manuale sviluppata dal CDF. Dato che il CDF ha organizzato una propria analisi dei dati già nelle prime settimane (addirittura anteriormente al primo versamento di una prestazione IPG COVID-19), e che tale analisi doveva essere combinata anche con dati provenienti da altri settori quali per esempio quelli delle indennità per lavoro ridotto, non vi era più ragione di organizzare in parallelo un'ulteriore analisi dei dati per queste prestazioni, data la loro natura temporanea. Invece, è valsa più la pena prolungare lo strumento già introdotto dal CDF fino alla fine della pandemia. In tal senso, la collaborazione tra l'UFAS e il CDF ha funzionato ottimamente e il modello applicato può essere considerato un successo.

I rapporti degli uffici di revisione vanno a integrare la vigilanza digitalizzata mediante controlli contabili e in materia di vigilanza effettuati sul posto, nell'ambito dei quali si procede a una verifica non solo del funzionamento delle casse in quanto istituzioni ma anche di tutti i loro altri campi di attività. Questi rapporti di revisione vengono analizzati dall'UFAS e possono portare a ulteriori misure in materia di vigilanza. L'UFAS impiega anche altri strumenti di vigilanza complementari. La struttura organizzativa decentralizzata non impedisce di esercitare una vigilanza effettiva ed efficiente.

Attualmente le casse di compensazione AVS hanno già raggiunto un altissimo grado di digitalizzazione nelle loro attività. Oggi gran parte delle notifiche di salario è effettuata esclusivamente in forma digitale. Tuttavia, per i datori di lavoro e gli assicurati che lo desiderano, vengono messi a disposizione volutamente anche canali di comunicazione analogici. Anche per le IPG COVID-19 sono stati creati molto rapidamente moduli di notifica elettronici grazie ai quali venivano effettuati i primi controlli di plausibilità già al momento della compilazione della domanda online (p. es. controllo della reale esistenza del richiedente e della sua effettiva affiliazione alla cassa di compensazione in questione). In seguito i dati venivano inseriti automaticamente nelle applicazioni specifiche (in parte sotto forma di record di dati e in parte sotto forma di documento pdf). Inoltre, ci si è premurati di garantire che fosse sempre possibile presentare una domanda anche in forma cartacea, per fare in modo che tutti gli assicurati potessero effettivamente avere accesso alle prestazioni.

Le casse di compensazione AVS godono di una certa autonomia organizzativa nell'esecuzione dei loro compiti, e possono dunque scegliere liberamente come organizzarsi internamente e quali strumenti utilizzare. Tuttavia, i risultati devono essere conformi alla legge e uniformi. L'UFAS ha emanato istruzioni chiare sul modo in cui deve essere strutturato il flusso delle notifiche e in special modo sulle modalità e la forma delle notifiche elettroniche e dello scambio di dati, e pertanto l'armonizzazione dei dati trasmessi ai registri centrali è già garantita.

La struttura dell'AVS è organizzata in modo decentralizzato sin dal 1948. Nonostante questa struttura organizzativa, le casse di compensazione AVS eseguono, oltre all'AVS, alle IPG, a parte dell'AI, alle prestazioni complementari e alle prestazioni transitorie, anche numerosi altri compiti per conto della Confederazione, dei Cantoni

o delle associazioni padronali. Le casse adempiono questi compiti in modo efficiente e rapido, a costi contenuti, per un numero elevatissimo di assicurati, beneficiari di rendite e datori di lavoro.

A giudizio del Consiglio federale non sono necessari ulteriori interventi, oltre alle misure già adottate nell'ambito della modernizzazione della vigilanza sul primo pilastro, per adeguare o migliorare la struttura organizzativa del sistema AVS/AI/IPG.

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.

Negli ultimi anni, la copertura assicurativa dei lavoratori indipendenti è stata oggetto di vari interventi parlamentari. Questi interventi hanno fornito a più riprese l'occasione al Consiglio federale di esprimersi sulla questione della copertura sociale di questa categoria di lavoratori (Mo. 21.3807 Carobbio «Assicurazioni perdita di guadagno adeguate all'evoluzione del mondo del lavoro», Po. 20.4141 Roduit «Ottimizzare la copertura sociale dei lavoratori indipendenti», Ip. 20.3811 Grossen «Lezioni da imparare dal coronavirus in relazione all'AD»).

I lavoratori indipendenti sono assoggettati obbligatoriamente all'AVS, all'AI, alle IPG, agli assegni familiari, all'assicurazione militare e all'assicurazione obbligatoria delle cure medico-sanitarie. Al verificarsi di un rischio coperto da queste assicurazioni hanno diritto alle loro prestazioni, per esempio all'indennità di maternità e paternità o alle indennità giornaliere dell'AI. Questi lavoratori possono aderire facoltativamente all'assicurazione contro gli infortuni e alla previdenza professionale. Quanto alla situazione degli indipendenti nella previdenza professionale, il Consiglio federale adotterà prossimamente un rapporto in adempimento al postulato 16.3908 della Commissione della sicurezza sociale e della sanità del Consiglio nazionale (CSSS-N). Con il rapporto sulla flessibilizzazione del diritto delle assicurazioni sociali in relazione con la digitalizzazione (rapporto Flexi-Test)³, adottato dal Consiglio federale il 27 ottobre 2021, è stata inoltre analizzata la sicurezza sociale delle persone occupate nell'economia di piattaforma. La Commissione della sicurezza sociale e della sanità del Consiglio degli Stati ha trattato il rapporto senza incaricare il Consiglio federale di intervenire in quest'ambito.

Contrariamente ai lavoratori dipendenti, invece, gli indipendenti non possono affidarsi all'assicurazione contro la disoccupazione. La questione della necessità di un'assicurazione contro la disoccupazione per gli indipendenti è stata discussa ed esaminata in modo approfondito da ultimo nell'ambito della revisione, entrata in vigore nel 2011,

³ www.admin.ch > Documentazione > Comunicati stampa > Rapporto sulla protezione sociale dei lavoratori delle piattaforme

della legge del 25 giugno 1982⁴ sull'assicurazione contro la disoccupazione. Come constatato dal nostro Collegio nella sua risposta del 25 novembre 2020 al postulato 20.4141 Roduit, ragioni di natura attuariale ed economica si oppongono all'introduzione di questo tipo di assicurazione per gli indipendenti.

Il Consiglio federale rimane pertanto convinto che non sussista alcuna necessità d'intervento per quanto riguarda la copertura sociale dei lavoratori indipendenti.

