Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Dipartimento federale dell'interno

Ufficio federale delle assicurazioni sociali UFAS

20 marzo 2020

Ordinanza sui provvedimenti in caso di perdita di guadagno in relazione con il coronavirus (COVID-19)

Commento

1 Commento alle singole disposizioni

Art. 1 Applicabilità della LPGA

Anche la presente indennità sarà soggetta alle disposizioni della legge federale del 6 ottobre 2000 sulla parte generale del diritto delle assicurazioni sociali (LPGA). In questo modo saranno disciplinate, tra l'altro, la restituzione delle prestazioni indebitamente riscosse nonché la procedura di opposizione e di ricorso.

Art. 2 Aventi diritto

Cpv. 1: hanno diritto all'indennità i genitori di figli che necessitano di custodia e le persone che si trovano in quarantena su prescrizione medica. Si considera che necessitano di custodia i figli di età inferiore a 12 anni compiuti. Il diritto all'indennità presuppone un rapporto di filiazione secondo l'articolo 252 del Codice Civile. Lo stato civile dei genitori è invece irrilevante.

Un'ulteriore condizione di diritto è l'interruzione dell'attività lucrativa, che deve essere dovuta alla cessazione della custodia dei figli da parte di terzi o a una prescrizione di quarantena. Se il lavoro può essere svolto da casa (home office), non si può riconoscere un'interruzione dell'attività lucrativa e quindi il diritto all'indennità non sussiste. I genitori di bambini che frequentano la scuola o la scuola dell'infanzia non hanno diritto all'indennità durante le vacanze scolastiche, poiché in questo periodo le scuole sono chiuse e la custodia dovrebbe comunque essere organizzata altrimenti. Se però durante le vacanze scolastiche la custodia avrebbe dovuto essere prestata da una persona particolarmente a rischio ai sensi del capoverso 5, l'indennità non viene sospesa e il diritto continua a sussistere.

Il grado di occupazione precedente è irrilevante, poiché il diritto all'indennità dipende dalla perdita di guadagno in quanto tale.

Si rinuncia a prevedere un periodo di assicurazione precedente come nel caso delle altre indennità di perdita di guadagno secondo la legge del 25 settembre 1952[1] sulle indennità di perdita di guadagno (LIPG), poiché non è possibile che qualcuno abbia lavorato allo scopo di ottenere il diritto alla presente indennità e quindi non vi è alcun rischio di abuso. Il diritto è tuttavia subordinato all'assoggettamento all'AVS. A questo proposito occorre segnalare che le persone domiciliate all'estero ma esercitanti un'attività lucrativa in Svizzera (frontalieri) possono avere diritto all'indennità. Tuttavia, l'interruzione dell'attività lucrativa deve essere dovuta alla cessazione della custodia dei figli o a una quarantena e non ad altri motivi, quali ad esempio la chiusura delle frontiere.

Le condizioni di diritto di cui all'articolo 2 capoverso 1 devono essere adempiute cumulativamente.

Cpv. 3: il diritto all'indennità sarà concesso anche ai lavoratori indipendenti ai sensi dell'articolo 12 LPGA[2] che subiscono una perdita di guadagno a causa dei provvedimenti di cui all'articolo 6 capoversi 1 e 2 dell'ordinanza 2 COVID-19. Può trattarsi di musicisti, artisti di varietà o autori colpiti dal divieto di svolgere manifestazioni, come pure di proprietari di bar, ristoranti, saloni di parrucchiere, studi di yoga, piccoli negozi di abbigliamento o piccole attività artigianali che hanno dovuto chiudere le loro strutture. Diversamente da quello dei lavoratori indipendenti di cui all'articolo 2 capoverso 1

[1] RS **834.1**
[2] RS **830.1**

lettera b numero 2, il loro diritto non sarà limitato nel tempo, ma avrà la stessa durata dei provvedimenti ordinati dalle autorità.

Cpv. 4: il diritto all'indennità sussiste unicamente se non vi è nessun'altra assicurazione che versa prestazioni in seguito alla realizzazione del rischio e se il datore di lavoro non ha l'obbligo di continuare a pagare il salario. In particolare si può supporre che le persone in quarantena che hanno contratto la malattia ricevano un'indennità giornaliera in caso di malattia. È irrilevante che si tratti di un'indennità versata in virtù della legge federale del 18 marzo 1984 sull'assicurazione malattie (LAMal) oppure in virtù della legge federale del 2 aprile 1908[3] sul contratto d'assicurazione (LCA). La presente indennità è sussidiaria rispetto ad altre prestazioni di assicurazioni sociali o a prestazioni secondo la LCA.

Cpv. 5: per custodia dei figli da parte di terzi si intende quella dispensata nelle strutture di custodia collettiva diurna, nelle scuole dell'infanzia e nelle scuole, nonché da persone singole particolarmente esposte al rischio di pandemia. In quest'ultima categoria rientrano per esempio i nonni che accudiscono i bambini e che non possono più farlo a causa della loro appartenenza al gruppo a rischio.

Cpv. 6: ciascuno dei genitori può avere diritto all'indennità a causa della cessazione della custodia da parte di terzi, poiché il diritto è collegato al giorno d'interruzione dell'attività lucrativa. Per una medesima giornata lavorativa, una coppia di genitori potrà tuttavia ricevere una sola indennità, poiché soltanto uno dei due deve provvedere alla custodia, mentre l'altro può dedicarsi all'attività lucrativa.

Cpv. 7: avranno diritto all'indennità anche le persone che, di fatto, nella vita di tutti i giorni si occupano di bambini come se fossero i loro genitori, anche se sul piano giuridico non sussiste alcun rapporto di filiazione. Disposizioni analoghe sono già previste nell'AVS nel caso delle rendite per orfani per i figli elettivi.

Cpv. 8: l'indennità non dovrà determinare un reddito più elevato di quello che una persona conseguiva prima dell'inizio del diritto. Se una persona è interessata da più provvedimenti, non può ricevere un'indennità per ciascuno di essi. Se per esempio i due genitori esercitano separatamente una propria attività lucrativa indipendente e adempiono entrambi le condizioni per il diritto all'indennità, possono riceve entrambi un'indennità giornaliera a causa dell'interruzione della loro attività. Se sono interessati anche dalla chiusura delle scuole, non hanno diritto a un'indennità giornaliera supplementare. Lo stesso vale nel caso in cui un solo genitore eserciti un'attività lucrativa indipendente, dato che in seguito alla cessazione dell'attività può assumersi la custodia dei figli.

Art. 3 Nascita ed estinzione del diritto, numero massimo di indennità giornaliere

Per gli aventi diritto con compiti di custodia è previsto un termine di attesa di tre giorni, ragion per cui l'indennità può essere versata a partire dal quarto giorno successivo all'interruzione dell'attività lucrativa.

Il diritto all'indennità è vincolato ai provvedimenti adottati per combattere il coronavirus / la COVID-19 conformemente alla legge sulle epidemie. Se queste misure che interessano gli aventi diritto vengono revocate, anche il diritto all'indennità si estingue. Il diritto si estingue inoltre nel momento in cui i genitori riescono a trovare una soluzione di custodia che permette loro di riprendere l'attività lucrativa. Il diritto rinasce però se questa soluzione di custodia si rivela inadeguata e i genitori devono pertanto interrompere nuovamente l'attività lucrativa.

[3] RS **221.229.1**

Inoltre, per i lavoratori indipendenti secondo l'articolo 2 capoverso 1 lettera b numero 2 il diritto è limitato a 30 indennità giornaliere e per le persone in quarantena a 10 indennità giornaliere.

Art. 4 Forma dell'indennità e numero delle indennità giornaliere

Come le indennità di perdita di guadagno per chi presta servizio e in caso di maternità, anche la presente indennità sarà versata sotto forma di indennità giornaliera. Dato che il diritto all'indennità sussiste anche nei giorni di libero, per ogni cinque indennità giornaliere saranno versate due ulteriori indennità giornaliere. In questo modo si garantisce che l'indennità ammonti all'80 per cento del reddito dell'attività lucrativa.

Art. 5 Importo e calcolo dell'indennità

Per stabilire l'importo dell'indennità giornaliera, il reddito mensile lordo medio dell'attività lucrativa conseguito prima dell'inizio della riscossione dell'indennità sarà diviso per 30 giorni. L'indennità giornaliera ammonterà all'80 per cento di questo importo e in caso di attività a tempo parziale sarà ridotta in funzione del grado d'occupazione. Questo significa che essa sarà versata anche per i giorni che, data l'occupazione a tempo parziale, sarebbero liberi.

L'indennità giornaliera sarà limitata a 196 franchi al giorno. Se a causa di questa limitazione l'indennità non raggiungerà l'80 per cento del salario, saranno applicabili le disposizioni sull'obbligo di continuare a pagare il salario di cui agli articoli 324*a* e 324*b* del Codice delle obbligazioni (CO).

Art. 6 Prescrizione

Sono applicabili le disposizioni generali in materia di prescrizione e compensazione. Il diritto al versamento posticipato di prestazioni non riscosse si estingue cinque anni dopo l'ultimo giorno di congedo.

Art. 7 Esercizio del diritto

Per l'esercizio del diritto all'indennità valgono gli stessi principi applicabili per chi presta servizio e in caso di maternità. Il diritto può essere esercitato in primo luogo dagli aventi diritto. Nel caso dei salariati va coinvolto il datore di lavoro (attestazione della perdita di salario). Anche quest'ultimo ha la possibilità di esercitare il diritto all'indennità, se continua a versare il salario durante il periodo in questione.

Art. 8 Fissazione e pagamento

L'indennità sarà fissata e pagata secondo gli stessi criteri previsti per chi presta servizio e in caso di maternità e sarà versata direttamente agli aventi diritto.

Art. 9 Contributi alle assicurazioni sociali

Analogamente a quanto previsto nella LIPG, anche la presente indennità sarà soggetta all'obbligo contributivo.

Art. 10 Esecuzione e finanziamento

Il pagamento delle indennità giornaliere sarà di competenza delle casse di compensazione AVS. L'indennità sarà finanziata mediante le risorse della Confederazione.

Art. 11 Entrata in vigore e durata di validità

I provvedimenti entreranno in vigore retroattivamente con effetto da lunedì 16 marzo 2020 alle ore 24:00. Le persone con compiti di custodia che hanno compiuto il termine d'attesa potranno ricevere l'indennità già a partire da quel momento.

2 Commento alle modifiche di ordinanza del 16 aprile 2020

Art. 2 Aventi diritto

Cpv. 1 e 1bis: in seguito a questa modifica avranno diritto a un'indennità anche i genitori che a causa di provvedimenti ordinati dalle autorità in relazione con il coronavirus devono interrompere l'attività lucrativa al fine di accudire a casa figli con disabilità di età compresa tra i 12 anni compiuti e i 20 anni compiuti, in seguito alla cessazione della custodia di terzi. La loro situazione è infatti analoga a quella dei genitori di figli di età inferiore a 12 anni compiuti.

Il diritto a un'indennità è previsto per i genitori di figli beneficiari di un supplemento per cure intensive dell'assicurazione invalidità (concesso fino al compimento del 18° anno di età), in caso di chiusura della scuola o del centro d'integrazione che frequentano.

Tra gli aventi diritto figureranno anche i genitori di giovani che frequentano una scuola speciale (secondo la definizione della Conferenza svizzera dei direttori cantonali della pubblica educazione del 25.10.2007), se questa è stata chiusa.

I genitori dovranno comprovare la chiusura della scuola speciale o dell'istituzione in questione. Il diritto è escluso per i genitori di giovani che vengono integrati in una scuola regolare e hanno compiuto i 12 anni di età, salvo se questi ricevono un supplemento per cure intensive dell'AI.

L'ampliamento del gruppo degli aventi diritto rende poco leggibile il vigente capoverso 1, che per motivi di comprensibilità viene dunque suddiviso in due capoversi. Questo adeguamento non comporta alcuna modifica materiale delle disposizioni vigenti.

Cpv. 2: con questa modifica si garantisce che il diritto all'indennità sussista anche durante le vacanze scolastiche, nel caso in cui in questo periodo la custodia dei figli sarebbe stata assunta da una persona particolarmente a rischio o da un apposito servizio scolastico.

Cpv. 3: questa modifica garantisce che agli aventi diritto secondo il presente capoverso si applichi la condizione dell'assoggettamento assicurativo di cui al capoverso 1.

Cpv. 3bis: questa disposizione prevede il diritto a un'indennità per i casi di rigore che subiscono perdite di guadagno a causa dell'ampia sospensione delle attività economiche, sebbene la loro attività lucrativa non sia di per sé vietata. Vi avranno diritto i lavoratori indipendenti ai sensi dell'articolo 12 della legge federale del 6 ottobre 2000[4] sulla parte generale del diritto delle assicurazioni sociali che, pur non essendo colpiti dai provvedimenti di cui all'articolo 6 capoversi 1 e 2 dell'ordinanza 2 COVID-19 del 13 marzo 2020, subiscono una perdita di guadagno a causa dei provvedimenti del Consiglio federale per combattere il coronavirus. Vi rientrano ad esempio i tassisti, gli albergatori, i fotografi, i fornitori o i fisioterapisti.

Nel loro caso, il diritto sarà vincolato a un'ulteriore condizione, ovvero il conseguimento di un reddito annuo non superiore a 90 000 franchi. Sarà determinante il reddito dell'attività lucrativa secondo la più recente decisione di fissazione dei contributi dell'anno 2019. Se la decisione definitiva non è disponibile, il reddito dell'attività lucrativa andrà determinato in base a quella provvisoria. L'importo di 90 000 franchi si basa sul limite massimo applicato nell'ordinamento delle indennità di perdita di guadagno, che prevede un'indennità massima di 5880 franchi al mese. È determinante il reddito su cui sono stati versati contributi all'AVS conformemente all'articolo 11 capoverso 1 della legge del 25 settembre 1952[5] sulle indennità di perdita di guadagno. Con questa regola si garantisce che l'indennità vada a beneficio soltanto dei casi di rigore e che le persone con redditi dell'attività lucrativa elevati siano escluse dalla cerchia degli aventi diritto. Nel caso di queste ultime, infatti, si ritiene sostenibile una riduzione di durata limitata del reddito dell'attività lucrativa.

[4] RS **830.1**
[5] RS **834.1**

La base per il calcolo dell'indennità per i lavoratori indipendenti è costituita per principio dal reddito dell'attività lucrativa secondo la più recente decisione di fissazione dei contributi dell'anno 2019. È irrilevante se la base di questa decisione sia provvisoria o definitiva.

Cpv. 5: l'aggiunta delle istituzioni nel presente capoverso è dovuta all'estensione del diritto ai genitori di figli di età compresa tra i 12 anni compiuti e i 20 anni compiuti, poiché anche le istituzioni di cui all'articolo 27 della legge federale del 19 giugno 1959 sull'assicurazione per l'invalidità (LAI) si occupano di giovani che beneficiano di un supplemento per cure intensive.

Art. 3 Nascita ed estinzione del diritto, numero massimo di indennità giornaliere

Cpv. 2: questa modifica permette di disciplinare la nascita del diritto nei casi di cui al nuovo capoverso 3bis dell'articolo 2.
Cpv. 4: con questa modifica si tiene conto dell'estensione del diritto ai genitori di figli con disabilità. Se si tratta di lavoratori indipendenti, anch'essi potranno ricevere fino a un massimo di 30 indennità giornaliere in caso di cessazione della custodia dei figli da parte di terzi.

Art. 5 Importo e calcolo dell'indennità

Cpv. 5: in considerazione del limite massimo del capoverso 3, questo capoverso può essere abrogato.

Art. 7 Esercizio del diritto

L'aggiunta del capoverso 2 in questo articolo permetterà al datore di lavoro di esercitare il diritto all'indennità in caso di continuazione del pagamento del salario.

Art. 10a Vigilanza e controllo

Cpv. 1: nella sua versione vigente, l'ordinanza non disciplina la questione della vigilanza. Questa nuova disposizione conferma la competenza generale in materia dell'UFAS in questo nuovo settore specifico, stabilendo anche l'obbligo di collaborare per gli organi esecutivi e i loro mandatari.
Cpv. 2: l'obiettivo è di disciplinare la collaborazione tra l'UFAS e il Controllo federale delle finanze (CDF), al fine di determinare i rischi di versamenti indebiti di prestazioni e individuare gli eventuali casi concreti. L'attuale collaborazione tra il CDF e l'UFAS offre i presupposti necessari per un controllo adeguato che tenga conto dei costi e dei benefici. A tal fine, il CDF avrà accesso ai dati necessari concernenti l'indennità di perdita di guadagno per il coronavirus disponibili presso le casse di compensazione in versione elettronica o in forma cartacea. Si tratta principalmente di verificare l'eventuale cumulo di prestazioni per una medesima persona o una medesima economia domestica e il cumulo della presente indennità con altre prestazioni di aiuto a carattere finanziario (indennità per lavoro ridotto o misure nel settore della cultura). Non sono previste né la rilevazione di nuovi dati né l'istituzione di un registro centrale, che potrebbe richiedere diversi anni. Il CDF dovrà avere la possibilità di accedere ai dati, ma questa dovrà rimanere circoscritta ai dati rilevati al momento dalle casse di compensazione. È importante che queste ultime siano in grado di garantire l'attuazione delle misure decise e il pagamento delle prestazioni in tempi rapidi.

3 Commento alla modifica di ordinanza del 22 aprile 2020

Art. 3 cpv. 3: il vigente capoverso 3 disciplina l'estinzione del diritto in generale. La modifica prevede un disciplinamento separato per gli aventi diritto di cui all'articolo 2 capoverso 3bis (lett. a) e per gli aventi diritto di cui all'articolo 2 capoverso 3 (lett. b). La regolamentazione relativa ai lavoratori indipendenti indirettamente colpiti (art. 2 cpv. 3bis) viene trasferita dall'articolo 11 capoverso 3 alla lettera a del presente capoverso.

Con la lettera b s'intende evitare che il diritto all'indennità per i lavoratori indipendenti direttamente colpiti dai provvedimenti del Consiglio federale (art. 2 cpv. 3) si estingua il giorno in cui quest'ultimo autorizzerà la ripresa della loro attività. Per garantire a questa categoria lo stesso trattamento previsto per i lavoratori indipendenti indirettamente colpiti dalla crisi (art. 2 cpv. 3bis), anche in questo caso l'indennità dovrà essere versata fino al 16 maggio 2020, a prescindere dal fatto che nel frattempo la struttura abbia potuto riaprire o meno. Per i lavoratori indipendenti direttamente colpiti dai provvedimenti del Consiglio federale e non ancora autorizzati a riprendere la loro attività, il diritto all'indennità sussisterà anche dopo questa data.

Art. 11 cpv. 2 e 3

Il vigente capoverso 3 prevede che tutte le modifiche di ordinanza adottate dal Consiglio federale il 16 aprile 2020 decadranno il 17 maggio. Alcune di esse, però, concernono aspetti formali e redazionali che devono essere mantenuti fintantoché l'ordinanza rimarrà in vigore. La durata del diritto all'indennità per i genitori di figli con disabilità dei quali non è più garantita la custodia da parte di terzi (art. 2 cpv. 1 lett. b e c, in combinato disposto con l'art. 2 cpv. 1bis) deve corrispondere a quella per i genitori di cui all'articolo 2 capoverso 1 lettera a. La limitazione della durata di validità a due mesi dall'entrata in vigore dell'ordinanza, ovvero fino al 16 maggio 2020, concerne soltanto la disposizione relativa al versamento dell'indennità ai lavoratori indipendenti indirettamente colpiti dalla crisi legata alla pandemia di coronavirus (art. 2 cpv. 3bis). Con l'abrogazione del capoverso 3, il disciplinamento previsto per i lavoratori indipendenti indirettamente colpiti viene trasferito nell'articolo 3 capoverso 3 lettera a.