



21.016

Messaggio

concernente una modifica della legge COVID-19 riguardante i casi di rigore, l'assicurazione contro la disoccupazione, la custodia di bambini complementare alla famiglia e gli operatori culturali, un decreto federale concernente il finanziamento dei provvedimenti per i casi di rigore secondo la legge COVID-19 nonché una modifica della legge sull'assicurazione contro la disoccupazione

del 17 febbraio 2021

Onorevoli presidenti e consiglieri,

con il presente messaggio vi sottoponiamo, per approvazione, i disegni relativi a:

- una modifica della legge COVID-19 riguardante i casi di rigore, l'assicurazione contro la disoccupazione, la custodia di bambini complementare alla famiglia e gli operatori culturali;
- un decreto federale concernente il finanziamento dei provvedimenti per i casi di rigore secondo la legge COVID-19;
- una modifica della legge sull'assicurazione contro la disoccupazione (contributo straordinario 2021 al fondo di compensazione).

Nel contempo vi proponiamo di togliere dal ruolo il seguente intervento parlamentare:

2020 M 20.3917 Riconsiderare l'attuazione dell'ordinanza COVID-19 custodia di bambini complementare alla famiglia del 20 maggio 2020 (N 15.09.20, CSEC-N; S 9.12.20)

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

17 febbraio 2021

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Guy Parmelin
Il cancelliere della Confederazione, Walter Thurnherr

Compendio

La legge COVID-19 fornisce la base sia per provvedimenti di polizia sanitaria correlati al COVID-19 sia per provvedimenti atti a contrastare le conseguenze negative sull'economia e sulla società. In considerazione dell'evoluzione dell'epidemia e dei provvedimenti adottati dal dicembre 2020 per far fronte alla diffusione del coronavirus, si chiede di adeguare tale legge. Gli adeguamenti riguardano la partecipazione della Confederazione ai provvedimenti cantonali per i casi di rigore, i provvedimenti COVID-19 nell'ambito dell'assicurazione contro la disoccupazione, i provvedimenti a favore di istituzioni per la custodia di bambini complementare alla famiglia gestite dagli enti pubblici nonché gli indennizzi delle perdite degli operatori culturali. A tale scopo viene chiesto un decreto federale concernente un credito d'impegno di 8,2 miliardi di franchi per la partecipazione della Confederazione ai provvedimenti cantonali per i casi di rigore. Nel contempo, anche nel 2021 la Confederazione deve assumersi i costi delle indennità per lavoro ridotto. A tal fine si propone una modifica della legge del 25 giugno 1982 sull'assicurazione contro la disoccupazione.

Situazione iniziale

I Cantoni stanno attuando i programmi per i casi di rigore previsti dalla legge COVID-19. La quota della Confederazione ammonta in media a circa due terzi del fabbisogno finanziario di tali programmi. In seguito ai provvedimenti decisi dall'entrata in vigore della legge per far fronte alla diffusione dell'epidemia, risulta indispensabile aumentare i fondi a favore dei casi di rigore.

Sul mercato del lavoro, i provvedimenti adottati dalle autorità rendono difficile, per le persone disoccupate, trovare un impiego. A ciò si aggiungono i costi delle indennità per lavoro ridotto (ILR) che, anche nel 2021, graveranno pesantemente sul fondo dell'assicurazione contro la disoccupazione (AD).

Occorre inoltre creare una base legale volta ad attuare la mozione 20.3917, la quale chiede che, analogamente alle istituzioni private, anche le istituzioni per la custodia di bambini complementare alla famiglia gestite dagli enti pubblici ricevano indennizzi da parte dei Cantoni per le perdite finanziarie subite durante la situazione straordinaria nella primavera del 2020. La Confederazione deve partecipare finanziariamente a tali indennizzi.

Infine, il 18 dicembre 2020 il Parlamento ha inserito nella legge COVID-19 lo strumento dell'indennizzo delle perdite degli operatori culturali. Per contro, la legge non prevede alcun effetto retroattivo per tale indennizzo. Ciò significa che, per il periodo precedente al 19 dicembre 2020, non esiste alcuna base giuridica per il versamento di indennizzi agli operatori culturali. Questa situazione deve cambiare.

Contenuto dei progetti

Il Consiglio federale chiede di aumentare i fondi a favore dei programmi cantonali per i casi di rigore di 7,5 miliardi di franchi, affinché raggiungano un totale di 10 miliardi di franchi. Le stime mostrano che i fondi destinati ai provvedimenti per i casi

di rigore previsti non sarebbero sufficienti. Per garantire ai Cantoni la sicurezza necessaria nella pianificazione, occorre aumentare il rispettivo contributo della Confederazione. Inoltre, su richiesta dei Cantoni, si devono unire le tre tranche di finanziamento definite nella legge: d'ora in poi saranno previste soltanto due tranche. Con la prima tranche, pari a 6 miliardi di franchi, i Cantoni sosterranno le imprese che realizzano una cifra d'affari annuale fino a 5 milioni di franchi; la Confederazione partecipa ai costi di questo provvedimento in misura del 70 per cento. Una seconda tranche di 4 miliardi di franchi, finanziata esclusivamente dalla Confederazione, persegue due obiettivi differenti. In primo luogo, la Confederazione si farà carico dei costi sostenuti dai Cantoni per i provvedimenti a favore delle imprese che realizzano una cifra d'affari annuale superiore a 5 milioni di franchi, tra le quali rientrano anche le imprese più grandi che con le loro succursali sono attive in diversi Cantoni. Pertanto, nella legge si precisa che il Cantone in cui l'impresa aveva la propria sede il 1° ottobre 2020 sarà competente per la procedura. Finanziando integralmente i contributi destinati alle imprese più grandi, la Confederazione tiene conto dell'importanza economica perlopiù intercantonale di queste imprese ed evita, per quanto possibile, oneri sproporzionati per alcuni Cantoni a seguito del riferimento al principio della sede dell'impresa («principio di sede»). A tal fine sono previsti circa 3 miliardi di franchi della nuova «tranche della Confederazione». In secondo luogo, 1 miliardo di franchi circa di questa tranche sarà utilizzato per compensare ex post oneri speciali dei Cantoni (ad es. dei Cantoni turistici). Con questo potenziamento dei fondi destinati ai casi di rigore è possibile sostenere le imprese colpite sino alla fine dell'epidemia.

Per quanto riguarda l'AD, un aumento del numero di indennità giornaliera per gli assicurati durante un periodo di tre mesi (66 indennità giornaliera) intende contribuire a far sì che le persone disoccupate non vengano svantaggiate nella ricerca di un impiego a causa della difficile situazione sul mercato del lavoro svizzero. Si prevede di abrogare il termine di preannuncio per il lavoro ridotto. Per le aziende interessate dai provvedimenti ordinati dalle autorità dal 18 dicembre 2020, l'inizio del lavoro ridotto sarà autorizzato, su richiesta, retroattivamente dall'entrata in vigore dei provvedimenti in questione. Si propone inoltre di aumentare da tre a sei mesi, fino al 31 dicembre 2021, la durata delle autorizzazioni del lavoro ridotto. Infine, se la situazione economica non dovesse migliorare entro l'estate del 2021, il Consiglio federale avrà la possibilità di prolungare la durata massima di riscossione delle ILR fino a 24 periodi di conteggio (mesi) al massimo.

In attuazione della mozione 20.3917, la Confederazione deve altresì versare a posteriori aiuti finanziari ai Cantoni che hanno corrisposto indennizzi alle istituzioni per la custodia di bambini complementare alla famiglia gestite dagli enti pubblici, e non più solo a quelli che hanno sostenuto le istituzioni private in tale settore.

Il Consiglio federale chiede inoltre la retroattività per il versamento di indennizzi delle perdite degli operatori culturali. Questo permetterà di fornire gli aiuti finanziari anche per il periodo compreso tra il 1° novembre 2020 e il 18 dicembre 2020.

Le summenzionate modifiche della legge COVID-19 vengono completate da altri due oggetti. In primo luogo viene chiesto un decreto federale concernente un credito d'impegno pari alla partecipazione della Confederazione ai provvedimenti per i casi di rigore che ammonta a 8,2 miliardi di franchi (70 % dei 6 mia. della prima tranche

più la totalità dei 4 mia. della seconda tranche, disegno 2). Il credito d'impegno chiesto con il decreto federale la concernente il preventivo per il 2021 per finanziare i provvedimenti per i casi di rigore (1,933 mia.) sarà modificato nel quadro del messaggio concernente l'aggiunta Ia al preventivo per il 2021. In secondo luogo, si chiede una modifica della legge sull'assicurazione contro la disoccupazione: la Confederazione deve assumersi i costi delle ILR versate dall'AD per il 2021 mediante un contributo straordinario al fondo di compensazione dell'AD (oggetto 3).

Indice

Compendio	2
1 Situazione iniziale	7
1.1 Panoramica	7
1.2 Provvedimenti cantonali per i casi di rigore	8
1.3 Assicurazione contro la disoccupazione	8
1.4 Provvedimenti a favore di istituzioni per la custodia di bambini complementare alla famiglia gestite dagli enti pubblici	9
1.5 Indennizzo delle perdite degli operatori culturali	9
1.6 Misure esaminate e accantonate o respinte	10
1.6.1 Crediti per le fidejussioni solidali	10
1.6.2 Prolungamento dell'aumento dell'indennità per lavoro ridotto per i redditi modesti	11
1.6.3 Contributo ai costi dei datori di lavoro di imprese chiuse	11
1.6.4 Sospensione	12
1.6.5 Agevolazioni nel settore della locazione	13
1.6.6 Finanziamento iniziale per il settore dello spettacolo	14
2 Rapporto con il programma di legislatura	15
3 Procedura preliminare, in particolare procedura di consultazione	15
4 La normativa proposta	18
4.1 Provvedimenti cantonali per i casi di rigore	18
4.2 Assicurazione contro la disoccupazione	22
4.2.1 Aumento del numero di indennità giornaliere per le persone assicurate contro la disoccupazione e prolungamento dei termini quadro	22
4.2.2 Abrogazione del termine di preannuncio per il lavoro ridotto e aumento della durata di validità delle autorizzazioni del lavoro ridotto	23
4.2.3 Delega di competenze al nostro Consiglio per prolungare la durata massima per la riscossione delle indennità per lavoro ridotto fino a 24 periodi di conteggio al massimo	24
4.2.4 Erogazione di un contributo federale all'AD pari alle ILR per i periodi di conteggio del 2021	25
4.3 Provvedimenti a favore di istituzioni per la custodia di bambini complementare alla famiglia gestite dagli enti pubblici	25
4.4 Indennizzo delle perdite degli operatori culturali	26
5 Commento ai singoli articoli	26
5.1 Legge COVID-19 (oggetto 1)	26
5.2 Decreto di stanziamento (oggetto 2)	32
5.3 Legge sull'assicurazione contro la disoccupazione (oggetto 3)	33

6 Ripercussioni	34
6.1 Ripercussioni per la Confederazione	34
6.1.1 Ripercussioni finanziarie	34
6.1.2 Ripercussioni sull'effettivo del personale	36
6.2 Ripercussioni per i Cantoni e i Comuni, per le città, gli agglomerati e le regioni di montagna	36
6.3 Ripercussioni sull'economia	37
7 Aspetti giuridici	38
7.1 Costituzionalità	38
7.2 Subordinazione al freno alle spese	38
Oggetto 1	
Legge federale sulle basi legali delle ordinanze del Consiglio federale volte a far fronte all'epidemia di COVID-19 (Legge COVID-19) (Casi di rigore, assicurazione contro la disoccupazione, custodia di bambini complementare alla famiglia, operatori culturali) (Disegno)	FF 2021 286
Oggetto 2	
Decreto federale concernente il finanziamento dei provvedimenti per i casi di rigore secondo la legge COVID-19 (Disegno)	FF 2021 287
Oggetto 3	
Legge federale sull'assicurazione obbligatoria contro la disoccupazione e l'indennità per insolvenza (Legge sull'assicurazione contro la disoccupazione, LADI) (Contributo straordinario 2021 al fondo di compensazione) (Disegno)	FF 2021 288

Messaggio

1 Situazione iniziale

1.1 Panoramica

Il 25 settembre 2020, le vostre Camere hanno adottato la legge federale sulle basi legali delle ordinanze del Consiglio federale volte a far fronte all'epidemia di COVID-19 (legge COVID-19¹), completandola una prima volta in data 18 dicembre 2020². Tale legge fornisce la base sia per provvedimenti di polizia sanitaria correlati al COVID-19 sia per provvedimenti atti a contrastare le conseguenze negative sull'economia e sulla società.

Con il presente messaggio, il nostro Consiglio sottopone alle vostre Camere ulteriori modifiche della legge COVID-19 nonché una modifica della legge del 25 giugno 1982³ sull'assicurazione contro la disoccupazione (LADI). Il messaggio riassume gli adeguamenti divenuti necessari in seguito ai provvedimenti adottati dal dicembre 2020 per far fronte alla diffusione del coronavirus, in particolare alle misure decise dal nostro Collegio il 13 gennaio 2021. Gli adeguamenti comprendono:

- un aumento del contributo della Confederazione a favore dei provvedimenti cantonali per i casi di rigore nonché l'uniformazione e la nuova ripartizione delle tranche;
- un aumento del numero di indennità giornaliere per le persone assicurate contro la disoccupazione e il relativo prolungamento dei termini quadro;
- l'abrogazione del termine di preannuncio per il lavoro ridotto e il prolungamento della durata di validità delle autorizzazioni del lavoro ridotto;
- la delega di competenze al nostro Consiglio per prolungare la durata massima di riscossione delle ILR fino a 24 periodi di conteggio al massimo;
- il versamento di un contributo federale all'AD pari alle ILR relative ai periodi di conteggio del 2021 (modifica della LADI).

Inoltre, in attuazione di una mozione (Mo. 20.3917 CSEC-N), la Confederazione deve sostenere anche i provvedimenti a favore di istituzioni per la custodia di bambini complementare alla famiglia gestite dagli enti pubblici. Infine, occorre prevedere un effetto retroattivo per il versamento degli indennizzi delle perdite degli operatori culturali.

Il termine di referendum contro la legge COVID-19 è scaduto il 14 gennaio 2021. Il referendum è formalmente riuscito e la votazione popolare è prevista per il 13 giugno 2021. Analogamente a quanto avvenuto con la modifica del 18 dicembre 2020, anche in questo caso, con l'atto modificatore richiesto in questa sede, al momento della votazione sul referendum l'atto legislativo di base non corrisponderà più alla

1 RS **818.102**

2 RU **2020** 5821

3 RS **837.0**

legge COVID-19 in vigore. Se la legge COVID-19 dovesse essere respinta in occasione della votazione sul referendum, non sarebbero più applicabili neppure eventuali modifiche. Quindi dal momento dell'abrogazione della legge COVID-19 non potrebbero più essere contratti nuovi impegni in virtù del credito d'impegno nell'oggetto 2. Tutti gli impegni contratti fino a quel momento restano però validi. Questo non tange la modifica della LADI nell'oggetto 3.

1.2 Provvedimenti cantonali per i casi di rigore

I Cantoni hanno istituito programmi per i casi di rigore a favore delle imprese particolarmente colpite dalle conseguenze dell'epidemia di COVID-19. L'articolo 12 della legge COVID-19 prevede che la Confederazione partecipi ai costi di tali programmi. La legge in vigore fissa tre tranche, per un importo totale di 1,75 miliardi di franchi. La quota della Confederazione ammonta, in media, a circa due terzi dei costi⁴. Le vostre Camere hanno inoltre creato la base per una «riserva del Consiglio federale» pari al massimo a 750 milioni di franchi, di cui si fa completamente carico la Confederazione e che può essere impiegata per versare contributi supplementari ai Cantoni particolarmente colpiti (art. 12 cpv. 6 della legge COVID-19). L'importo di questi fondi è stato stabilito prima del secondo confinamento ordinato il 13 gennaio 2021 a livello nazionale. A causa dei provvedimenti supplementari nonché dell'ampliamento della definizione di «caso di rigore» deciso dal nostro Consiglio nella medesima data, il numero di potenziali richiedenti è cresciuto sensibilmente.

1.3 Assicurazione contro la disoccupazione

Con l'ILR e l'indennità di disoccupazione, l'AD dispone di strumenti efficaci e consolidati per una rapida stabilizzazione dell'occupazione e dei redditi. L'AD svolge così un'importante funzione di stabilizzatore della congiuntura. La nuova chiusura delle attività e le restrizioni sociali ordinate complicano la situazione sul mercato del lavoro e comportano un nuovo onere finanziario diretto per l'AD. Oltre al previsto aumento del tasso di disoccupazione soprattutto nei settori colpiti e quindi delle uscite dell'AD per le indennità di disoccupazione, sta crescendo anche il numero dei preannunci delle imprese relativi alle ILR. Le previsioni sull'evoluzione dell'economia continuano a essere caratterizzate da forti incertezze. Per poter reagire agli attuali sviluppi sul mercato del lavoro, il nostro Consiglio sta ampliando le misure di attenuazione nell'ambito dell'AD. Oltre a ciò, la Confederazione deve prestare un contributo finanziario all'AD per un importo pari alle ILR del 2021.

⁴ Prima tranche: 400 mio. fr. con una partecipazione cantonale nella misura del 50 %; seconda tranche: 600 mio. fr. con una partecipazione cantonale nella misura del 20 %; terza tranche: 750 mio. fr. con una partecipazione cantonale nella misura del 33 % (art. 12 cpv. 1 legge COVID-19).

1.4 Provvedimenti a favore di istituzioni per la custodia di bambini complementare alla famiglia gestite dagli enti pubblici

Ai fini di un aiuto d'emergenza, la Confederazione ha partecipato finanziariamente agli indennizzi corrisposti dai Cantoni a istituzioni per la custodia di bambini complementare alla famiglia per compensare i contributi per la custodia non più versati dai genitori. La condizione per la partecipazione della Confederazione era che le istituzioni fossero gestite da enti privati. Le vostre Camere hanno approvato una mozione della Commissione della scienza, dell'educazione e della cultura del Consiglio nazionale (CSEC-N; Mo. 20.3917⁵) secondo cui si può tenere conto anche delle istituzioni gestite da un Cantone o da un Comune⁶.

Con l'ordinanza COVID-19 custodia di bambini complementare alla famiglia del 20 maggio 2020⁷ la Confederazione ha creato, richiamandosi al diritto di necessità, la possibilità di corrispondere alle istituzioni private per la custodia di bambini complementare alla famiglia indennizzi volti a compensare i contributi per la custodia non più versati dai genitori a causa dei provvedimenti per combattere il coronavirus. La modifica della legge COVID-19 prevista intende ora offrire una soluzione analoga anche alle istituzioni per la custodia di bambini complementare alla famiglia gestite dagli enti pubblici. In tal modo si tiene conto del fatto che, nella Svizzera occidentale, sono attive soprattutto istituzioni pubbliche che, finora, non hanno potuto essere sostenute. La partecipazione della Confederazione ammonta al 33 per cento degli indennizzi corrisposti dai Cantoni.

1.5 Indennizzo delle perdite degli operatori culturali

Il 18 dicembre 2020, le vostre Camere hanno introdotto lo strumento dell'indennizzo delle perdite degli operatori culturali nell'articolo 11 capoverso 2 della legge COVID-19. La modifica è entrata in vigore il 19 dicembre 2020. La legge non prevede alcun effetto retroattivo per tale indennizzo. Ciò significa che, per il periodo precedente al 19 dicembre 2020, non esiste alcuna base giuridica per il versamento di indennizzi delle perdite degli operatori culturali. La modifica di legge richiesta mira a cambiare questa situazione.

⁵ Mo. 20.3917 CSEC-N «Riconsiderare l'attuazione dell'ordinanza COVID-19 custodia di bambini complementare alla famiglia del 20 maggio 2020».

⁶ Approvazione del Consiglio nazionale il 15 settembre 2020 e del Consiglio degli Stati il 9 dicembre 2020.

⁷ RU 2020 1753, non più in vigore dal 16 settembre 2020.

1.6 Misure esaminate e accantonate o respinte

1.6.1 Crediti per le fideiussioni solidali

Con l'articolo 26 della legge del 18 dicembre 2020⁸ sulle fideiussioni solidali COVID-19 (LFiS-COVID-19) è stata creata una norma di delega che permette al nostro Consiglio, grazie a un sistema di fideiussioni solidali, di reagire tempestivamente a un netto peggioramento della situazione sul mercato creditizio. Alla luce dei provvedimenti che si impongono nuovamente per contenere l'epidemia, il Dipartimento federale delle finanze (DFE) e il Dipartimento federale dell'economia, della formazione e della ricerca (DEFER) hanno condotto un sondaggio presso i Cantoni e le associazioni dell'economia per valutare la necessità di riattivare un sistema nazionale di crediti COVID-19 e individuare i destinatari di questi crediti.

In linea di principio, attualmente il settore bancario non intravede alcun segnale che indichi una diffusa carenza di liquidità e stretta creditizia che non possano essere compensate dagli aiuti finanziari per i casi di rigore. Considerata la situazione attuale non reputa necessario riattivare il programma di crediti COVID-19. In questo momento le banche non sarebbero contrarie in linea di massima a una riattivazione del programma, a condizione che i parametri essenziali del precedente programma di crediti rimangano il più possibile invariati.

Dal sondaggio è emerso che i Cantoni e le associazioni dell'economia approvano i lavori preparatori per consentire una riattivazione tempestiva del programma di fideiussioni solidali in caso di necessità. Tuttavia, per quanto concerne la necessità concreta si presenta un quadro eterogeneo: solo in alcuni casi viene chiesta una rapida riattivazione del programma. La maggioranza dei Cantoni tende ad approvarla. I riscontri delle associazioni dell'economia sono equilibrati, anche se le grandi associazioni, come economistesuisse, SwissBanking ed ExpertSuisse, e diverse Camere di commercio hanno respinto la proposta, in particolare perché non riscontrano al momento problemi di liquidità o strette creditizie.

La maggior parte dei Cantoni e delle associazioni considera prioritari i contributi non rimborsabili (contributi a fondo perso) e il miglioramento mirato dei programmi per i casi di rigore. Con gli adeguamenti dei programmi per i casi di rigore si tiene conto di queste richieste. Un ulteriore indebitamento delle imprese viene criticato o respinto perché potrebbe pregiudicare la loro capacità creditizia e la loro solvibilità a lungo termine.

Le diverse reazioni mostrano che sussiste ancora confusione circa lo scopo di un'eventuale riattivazione dei crediti per le fideiussioni: attualmente la Confederazione non ha motivo di intervenire in un mercato creditizio funzionante. Il nostro Consiglio intende pertanto rinunciare momentaneamente a una riattivazione del sistema delle fideiussioni solidali volta ad assicurare liquidità all'economia nazionale. Alle grandi imprese che presentano una base solida sono concessi crediti sul mercato privato; inoltre, possono beneficiare di mutui sino a 10 milioni di franchi nel quadro dei programmi per i casi di rigore ed è previsto un aumento a 15 milioni di franchi. Per le imprese più piccole, l'accento è posto sui contributi a fondo perso; considerando che

⁸ RS 951.26

nel frattempo i programmi per i casi di rigore sono stati avviati in tutti i Cantoni, non si rende più necessaria una riattivazione delle fideiussioni a scopo di finanziamento transitorio.

Si intende pertanto rinunciare a una riattivazione immediata del sistema delle fideiussioni solidali o a eventuali adeguamenti dell'articolo 26 LFiS-COVID-19. Con questo articolo esiste attualmente un margine di manovra sufficiente per poter sostenere, se necessario, soprattutto le imprese che non hanno ancora beneficiato dei crediti COVID-19 o che ne hanno beneficiato solo in parte conformemente all'ordinanza del 25 marzo 2020⁹ sulle fideiussioni solidali COVID-19 oppure che hanno già rimborsato integralmente il loro credito. In questo momento l'attuazione dei programmi per i casi di rigore ha la massima priorità. Il nostro Consiglio continuerà a seguire da vicino la situazione attuale, in particolare quella sul mercato creditizio.

1.6.2 Prolungamento dell'aumento dell'indennità per lavoro ridotto per i redditi modesti

Il nostro Consiglio rinuncia a formulare una proposta per prolungare la durata di validità dell'articolo 17a della legge COVID-19 che preveda l'aumento dell'ILR per i redditi modesti. Le vostre Camere hanno discusso intensamente sulla norma in questione. Il limite fissato a fine marzo 2021 è stato espressamente deciso come condizione per questo provvedimento. La continuazione dell'applicazione del suddetto articolo avrebbe comportato un prolungamento delle disparità tra i beneficiari delle ILR e le persone disoccupate, poiché queste ultime ricevono in ogni caso al massimo l'80 per cento del loro guadagno assicurato sotto forma di indennità giornaliera. Al contempo, i beneficiari delle ILR possono conseguire redditi con un'occupazione provvisoria che potranno mantenere integralmente in aggiunta alle ILR secondo le disposizioni vigenti. Inoltre, per le persone con redditi modesti la norma ostacola la procedura sommaria attualmente applicabile alle ILR. La norma prevista per persone con redditi modesti comporta un onere aggiuntivo considerevole sia per le aziende sia per gli organi esecutivi e va contro l'intenzione iniziale di seguire una procedura semplificata.

1.6.3 Contributo ai costi dei datori di lavoro di imprese chiuse

Nel caso delle imprese chiuse è stata esaminata e respinta la possibilità di un contributo ai costi dei datori di lavoro per le assicurazioni sociali pari al 10 per cento delle ILR. Con le ILR, l'AD copre già i contributi dei datori di lavoro per le assicurazioni sociali obbligatorie (AVS, AI, IPG e AD). Inoltre, il datore di lavoro può dedurre dalla prestazione delle ILR la quota dei contributi dei lavoratori alle assicurazioni sociali obbligatorie. Queste regole permettono di evitare lacune contributive nelle assicurazioni sociali obbligatorie. Le prestazioni sociali convenute, tra le quali vi è il secondo pilastro, non rientrano nel campo di applicazione di queste regole perché il datore di

⁹ RU 2020 1077, 1207, 1233, 3799; non più in vigore dal 19 dicembre 2020.

lavoro dispone già di un ampio margine di manovra nella loro impostazione. Le imprese possono costituire una riserva facoltativa nella previdenza professionale, cui possono ricorrere negli anni di congiuntura economica sfavorevole per finanziare i contributi dei datori di lavoro. Inoltre, la riserva disponibile dei contributi dei datori di lavoro potrà essere utilizzata fino alla fine del 2021 per pagare i contributi dei lavoratori (art. 16 legge COVID-19). Pertanto, si dovrebbe rinunciare a un contributo supplementare forfettario per le prestazioni dei datori di lavoro convenute, tanto più che se combinato con gli aiuti per i casi di rigore comporterebbe problemi di delimitazione e sovraindennizzi.

1.6.4 Sospensione

Dopo che, in data 16 marzo 2020, il nostro Collegio aveva proclamato la situazione straordinaria conformemente all'articolo 7 della legge del 28 settembre 2012¹⁰ sulle epidemie, il 18 marzo 2020 ha ordinato una sospensione generale ai sensi dell'articolo 62 della legge federale dell'11 aprile 1889¹¹ sulla esecuzione e sul fallimento (LEF). La sospensione è stata applicata dal 19 marzo sino all'inizio delle ferie ordinarie, ossia fino al 5 aprile 2020¹². Al termine delle ferie, il 19 aprile 2020, il nostro Collegio non ha prolungato né rinnovato la sospensione.

Inoltre, con lettera del 2 febbraio 2021 la Commissione dell'economia e dei tributi del Consiglio nazionale (CET-N) ha raccomandato al Consiglio federale «di integrare nella legge COVID-19 la sospensione in tutta la Svizzera delle esecuzioni per debiti conformemente all'articolo 62 della legge federale sulla esecuzione e sul fallimento, come peraltro aveva fatto nella primavera del 2020.»¹³ In occasione della sua seduta del 5 febbraio 2021 la Commissione degli affari giuridici del Consiglio nazionale (CAG-N) ha deciso di non aderire alla raccomandazione di una sospensione generale¹⁴.

Già nel marzo 2020 il nostro Consiglio ha dichiarato che la sospensione non è uno strumento idoneo per gestire nel lungo termine le difficoltà cui sono confrontate le imprese a causa della pandemia da coronavirus¹⁵. Per questo motivo, la sospensione è stata ordinata soltanto per un periodo relativamente breve (16 giorni). Il nostro Consiglio era consapevole del fatto che questo provvedimento non costituiva un aiuto a lungo termine per le imprese. Lo scopo della sospensione ordinata all'epoca era piuttosto quello di permettere alle parti interessate – debitori, creditori, uffici d'esecuzione e dei fallimenti, tribunali, banche, fiduciari e consulenti economici – di farsi un'idea della nuova situazione straordinaria e, se del caso, di prendere le misure necessarie. Ciò ha soprattutto permesso al nostro Consiglio di avere più tempo a disposizione per

¹⁰ RS 818.101

¹¹ RS 281.1

¹² Ordinanza del 18 marzo 2020 sulla sospensione secondo l'articolo 62 della legge federale sulla esecuzione e sul fallimento (RU 2020 839).

¹³ Comunicato stampa della Commissione dell'economia e dei tributi del Consiglio nazionale del 2 febbraio 2021.

¹⁴ Comunicato stampa della Commissione degli affari giuridici del Consiglio nazionale del 5 febbraio 2021.

¹⁵ Comunicato stampa del Consiglio federale del 18 marzo 2020.

adottare ulteriori provvedimenti. Cosa che ha fatto il 16 aprile 2020, prima della scadenza delle ferie, con l'ordinanza COVID-19 insolvenza, entrata in vigore il 20 aprile 2020¹⁶.

Una sospensione concederebbe respiro a un'impresa in difficoltà finanziarie solo per un breve periodo di tempo. Tuttavia, senza l'adozione di misure di risanamento (ad es. mutui, moratoria, condono dei debiti), la sospensione non proteggerebbe le imprese colpite dalla crisi pandemica da un'insolvenza. Inoltre, una sospensione potrebbe avere gravi conseguenze per l'intero ciclo economico: le fatture non verrebbero più pagate e i problemi di liquidità delle imprese colpite si ripercuoterebbero su altre imprese, che a seguito della mancata esecuzione dei pagamenti verserebbero a loro volta in difficoltà. Per il nostro Consiglio è quindi chiaro che la sospensione non è lo strumento adeguato per attenuare gli effetti della crisi sulle imprese. Al fine di sostenere le imprese in questa crisi occorrono invece altri provvedimenti, già adottati nei mesi precedenti¹⁷.

Tuttavia, questo non significa che un'impresa in crisi sia in balia dei suoi creditori senza avere alcuna tutela. Esiste piuttosto la possibilità di chiedere una moratoria provvisoria (art. 293 LEF), che per talune imprese ha effetti analoghi a quelli prodotti dalla sospensione. L'impresa ha il tempo di esaminare e, ove necessario, preparare possibili misure di risanamento¹⁸. A differenza di una sospensione generale, una moratoria favorisce soltanto le imprese per le quali un risanamento è possibile. Con l'emanazione dell'articolo 20 dell'ordinanza COVID-19 casi di rigore¹⁹ il nostro Consiglio ha del resto ulteriormente agevolato l'accesso alla moratoria concordataria esentando le imprese interessate dal pagamento delle spese giudiziarie. Inoltre ha stabilito che, di regola, occorre rinunciare alla designazione (a pagamento) di un commissario provvisorio.

1.6.5 Agevolazioni nel settore della locazione

Nella sua lettera del 2 febbraio 2021 menzionata precedentemente, la CET-N ha inoltre raccomandato al nostro Consiglio di introdurre nella legge COVID-19 due norme del diritto di locazione. La CAG-N ha aderito a questa raccomandazione. Da un lato, il termine fissato dal locatore al conduttore per il pagamento di corrispettivi o spese accessorie non ancora scaduti deve essere prorogato dagli attuali 30 ad almeno

¹⁶ Ordinanza del 16 aprile 2020 sui provvedimenti in materia di insolvenza per superare la crisi connessa al coronavirus (RU **2020** 1233; non più in vigore dal 19 ottobre 2020)

¹⁷ In particolare, lavoro ridotto, mutui COVID-19, sostegno finanziario per i casi di rigore, concessione di una dilazione di pagamento per i contribuiti delle assicurazioni sociali, le imposte e i tributi.

¹⁸ Per la concessione della moratoria provvisoria la legge esige soltanto un piano di risanamento, cioè l'impresa deve spiegare come intende risolvere la crisi. Tale piano non deve essere specificato nel dettaglio, ma è richiesto almeno un piano di massima. Se un'impresa non è in grado di presentarlo, la moratoria avrebbe come conseguenza il mero differimento del fallimento. Se nel corso di una moratoria concordataria ordinata risultasse che non vi è alcuna prospettiva di risanamento, occorre avviare immediatamente una procedura di fallimento.

¹⁹ Ordinanza del 25 novembre 2020 sui provvedimenti per i casi di rigore concernenti le imprese in relazione all'epidemia di COVID-19 (RS **951.262**).

90 giorni (e in caso di contratti di affitto dagli attuali 60 ad almeno 120 giorni). Nella primavera 2020 questa norma faceva parte dell'ordinanza COVID-19 locazione e affitto²⁰ ed era applicabile dal 28 marzo al 31 maggio 2020. D'altro lato, deve essere stabilita nella legge la nullità delle disdette di contratti di locazione o affitto di locali commerciali pronunciate durante il periodo di confinamento o nei sei mesi successivi a tale periodo nei confronti di aziende in locazione o in affitto interessate dalle chiusure ordinate dalle autorità.

Il nostro Collegio non intende integrare queste disposizioni nella modifica della legge COVID-19. Alla base delle raccomandazioni della CET-N e della CAG-N vi è probabilmente il timore che i fondi per i casi di rigore da versare alle imprese interessate non siano sufficienti e, soprattutto, che i versamenti non vengano effettuati abbastanza rapidamente. Con vari provvedimenti illustrati nel presente messaggio, il nostro Consiglio tiene conto di questo timore e potenzia il programma per i casi di rigore. Le disposizioni proposte del diritto di locazione non sarebbero applicabili in tempi più rapidi e, inoltre, comporterebbero diversi svantaggi ed effetti collaterali. Si deve presupporre, ad esempio, che nel marzo 2021, ossia quando la legge COVID-19 riveduta potrà entrare in vigore, i versamenti degli indennizzi saranno già in corso in tutti i Cantoni. Inoltre, le difficoltà di pagamento degli esercizi commerciali e delle aziende sarebbero solo rimandate, poiché questi dovrebbero comunque pagare la pigione o l'affitto. Le disposizioni sollevano altresì diverse questioni di delimitazione, ad esempio non è chiaro quale regola si debba applicare nel caso in cui le parti contraenti si siano accordate per una riduzione della pigione o dell'affitto. Prima dell'entrata in vigore di tali disposizioni i locatori potrebbero anche prendere decisioni affrettate per sfuggire alle conseguenze delle disposizioni. In particolare la disposizione secondo cui le disdette devono essere dichiarate nulle potrebbe costringere i locatori ad aspettare per mesi le loro entrate da locazioni o affitti e quindi metterli, a loro volta, in difficoltà sul piano economico. Questo potrebbe significare che il locatore debba portare avanti per mesi un rapporto di locazione o di affitto anche se il locatario o l'affittuario non sarebbe economicamente solido neppure beneficiando di ampi provvedimenti di sostegno.

Il nostro Consiglio ritiene che gli strumenti esistenti, ossia i sostegni per i casi di rigore, le ILR, le indennità di perdita di guadagno e gli aiuti settoriali, siano molto più adatti a contrastare le difficoltà economiche subite dai titolari degli esercizi commerciali rispetto ad interventi nel diritto di locazione e quindi nei rapporti contrattuali di diritto privato.

1.6.6 Finanziamento iniziale per il settore dello spettacolo

A causa dei provvedimenti di polizia sanitaria correlati al COVID-19, da quasi un anno sono vietate le grandi manifestazioni culturali. Anche gli eventi di portata minore si sono svolti solo per un periodo limitato. Questi provvedimenti comportano perdite di guadagno rilevanti per le imprese attive nel settore dello spettacolo. Inoltre, vista la notevole incertezza, vengono pianificati soltanto pochi eventi. In questo contesto, la

²⁰ RU 2020 1099, non più in vigore dal 31 maggio 2020.

CET-N ha incaricato l'Amministrazione di esaminare la possibilità di adottare un cosiddetto «pacchetto di salvataggio» per il settore dello spettacolo. In questo modo le imprese hanno la certezza di ricevere una compensazione per i costi non coperti degli eventi pianificati fino a una quota massima o un importo massimo, ad esempio se l'evento deve essere annullato a causa delle limitazioni di polizia sanitaria correlate al COVID-19. Per beneficiare di questa indennità, gli eventi dovrebbero essere annunciati previamente.

Un pacchetto di salvataggio di questo tipo potrebbe essere incluso nella legge COVID-19 come provvedimento specifico per il settore dello spettacolo.

Attualmente, il nostro Consiglio non ritiene opportuno introdurre questo finanziamento iniziale specifico. Anche se vi è la speranza che nell'estate 2021 potranno nuovamente avere luogo eventi più grandi, questa prospettiva è al momento molto incerta. Alla luce di questo contesto non è raccomandabile utilizzare i fondi statali per assicurare lo svolgimento di eventi che lo stesso Stato vieta ancora. A ciò si aggiunge che nel settore culturale esiste già un costrutto simile a un pacchetto di salvataggio sotto forma di indennizzi delle perdite agli operatori culturali. Anche nel settore dello sport, la Confederazione ha adottato provvedimenti di sostegno per garantire il mantenimento di strutture importanti. Le imprese del settore dello spettacolo possono anch'esse beneficiare delle misure generali volte ad attenuare le conseguenze per l'economia (indennità per lavoro ridotto, indennità di perdita di guadagno a seguito del coronavirus e provvedimenti per i casi di rigore).

2 Rapporto con il programma di legislatura

La legge federale urgente qui proposta non è annunciata né nel messaggio del 29 gennaio 2020²¹ sul programma di legislatura 2019–2023 né nel decreto federale del 21 settembre 2020²² sul programma di legislatura 2019–2023. Quando il nostro Consiglio ha licenziato il messaggio sul programma di legislatura, né l'epidemia di COVID-19 né le sue conseguenze erano prevedibili.

3 Procedura preliminare, in particolare procedura di consultazione

In base all'articolo 3 capoverso 1 lettera b della legge del 18 marzo 2005²³ sulla consultazione, per i progetti di legge viene indetta una procedura di consultazione. La procedura di consultazione relativa alla legge COVID-19 si è svolta dal 19 giugno al 10 luglio 2020. Tutti i Cantoni e numerose organizzazioni si sono pronunciati in merito all'avamprogetto.

²¹ FF 2020 1565

²² FF 2020 7365

²³ RS 172.061

A causa dell'urgenza del disegno, in questo caso non è stato possibile svolgere una procedura di consultazione ordinaria per l'intero progetto. Ciò nonostante hanno avuto luogo diverse consultazioni presso i Cantoni e le associazioni dell'economia.

Provvedimenti per i casi di rigore

I Cantoni sono stati consultati dal 27 al 29 gennaio 2021 in merito all'orientamento generale e ai punti chiave materiali concernenti l'aumento dei fondi destinati ai programmi per i casi di rigore e dall'8 al 10 febbraio 2021 riguardo alla modifica dell'ordinanza COVID-19 casi di rigore. Inoltre, il 9 febbraio 2021 i rappresentanti dell'economia sono stati invitati a partecipare a una tavola rotonda. In seguito, anche cinque associazioni hanno espresso il proprio parere per scritto.

La *consultazione dei Cantoni* si è tenuta tramite la Conferenza dei direttori cantonali dell'economia pubblica (CDEP) e la Conferenza dei direttori cantonali delle finanze (CDF). Nel secondo sondaggio si sono inoltre pronunciati tutti i 26 Cantoni, mentre la CDEP e la CDF hanno espresso un parere consolidato in merito alle questioni dell'importo complessivo riservato ai provvedimenti per i casi di rigore e alla quota di partecipazione dei Cantoni.

In occasione delle consultazioni, la CDEP e la CDF si sono espresse chiaramente a favore dell'aumento dei fondi destinati ai programmi per i casi di rigore, asserendo che tale aumento dovrebbe dipendere dalla durata delle chiusure. Anche una grande maggioranza dei Cantoni sostiene, nei propri pareri, un aumento dei fondi complessivi a 10 miliardi di franchi, benché molti Cantoni auspichino esplicitamente un rapido allentamento delle restrizioni ordinate dalle autorità e non aumenti dei fondi. Per contro, quasi tutti i Cantoni ritengono la partecipazione cantonale proposta troppo elevata. La CDEP e la CDF chiedono che la partecipazione cantonale ai 6 miliardi venga ridotta al 20 per cento; ciò corrisponderebbe a una partecipazione cantonale ai 10 miliardi complessivi pari soltanto al 12 per cento.

Il principio del Cantone di sede valido per le imprese con succursali, che dovrebbe essere adottato nella legge COVID-19, è sostenuto da tutti i Cantoni, ad eccezione di BS e AR. Tuttavia, secondo la maggioranza dei Cantoni occorre chiarire nella legge o nell'ordinanza che la legislazione cantonale non escluda le imprese aventi la propria sede principale in tale Cantone.

L'utilizzo di una parte della «riserva del Consiglio federale» (art. 12 cpv. 6 della legge COVID-19 vigente) per compensare eventuali oneri speciali dei Cantoni di sede delle imprese è approvato da quasi la metà dei Cantoni, sebbene in alcuni casi siano richiesti anche altri scopi d'impiego per tale «riserva» (2/3 in funzione del PIL cantonale e 1/3 in funzione della popolazione residente secondo la chiave di ripartizione vigente, per le grandi imprese in generale, per gli oneri speciali nei Cantoni turistici, per i Cantoni finanziariamente più deboli o *ex post* proporzionalmente ai contributi a fondo perso).

I Cantoni si sono inoltre pronunciati in merito alla definizione degli importi massimi nell'ordinanza COVID-19 casi di rigore. Praticamente tutti i Cantoni sono favorevoli a un aumento dei contributi a fondo perso per grandi imprese, come pure a una prestazione propria dell'impresa in caso di contributi elevati. Soltanto in pochi casi l'importo massimo di 8 milioni è ritenuto troppo alto o troppo basso. In tale ambito, i

Cantoni GR, VS, AG e GE chiedono tuttavia che la soglia massima senza prestazione propria sia portata da 750 000 a 1–3 milioni di franchi; i Cantoni BS e BE vorrebbero ridurre la prestazione propria, ad esempio al 30 per cento del contributo supplementare.

Infine, i Cantoni si sono espressi all'unanimità a favore di un'uniformazione delle tranche di finanziamento di cui al vigente articolo 12 capoverso 1 della legge COVID-19. La semplificazione proposta nella legge permette un conteggio più semplice dei contributi federali sulla base di una chiave di ripartizione fissa ed evita le questioni in sospeso riguardanti l'esaurimento delle tranche e le quote di partecipazione della Confederazione che subiscono cambiamenti.

La *consultazione delle associazioni di categoria* nel quadro della tavola rotonda ha riguardato principalmente le questioni relative all'attuazione disciplinate nell'ordinanza COVID-19 casi di rigore. Tuttavia, i pareri fondamentali sono rilevanti anche per la presente modifica di legge.

In sede di consultazione, le associazioni economiche si sono dette preoccupate che le misure di confinamento abbiano conseguenze negative sull'economia e hanno chiesto, se possibile, un allentamento dei provvedimenti. Esse hanno sottolineato, in particolare, il conflitto di obiettivi tra le questioni di politica sanitaria e gli interessi economici.

Per quanto concerne i programmi per i casi di rigore, le associazioni chiedono un'attuazione rapida e priva di formalità burocratiche nei Cantoni. La maggioranza è favorevole alla competenza del Cantone di sede in relazione alla presentazione delle domande. Nel caso delle succursali, alcune associazioni hanno tuttavia chiesto che le domande siano valutate o compensate singolarmente.

Una parte delle associazioni di categoria ha valutato positivamente le condizioni che danno diritto al sostegno, mentre un'altra le ritiene troppo severe. In particolare, sono stati sollevati i problemi legati alle cifre d'affari stagionali oppure è stato sottolineato il fatto che le aziende parzialmente chiuse dovrebbero essere automaticamente autorizzate a beneficiare dei programmi per i casi di rigore. Anche il divieto di cui all'articolo 12 capoverso 1^{ter} di distribuire dividendi, versare tantièmes o restituire apporti di capitale è stato valutato in maniera critica in singoli casi, ad esempio nelle regolamentazioni delle successioni o nella distribuzione degli stipendi.

Per quanto riguarda la definizione degli importi massimi nell'ordinanza COVID-19 casi di rigore, diverse associazioni hanno chiesto di aumentare il livello massimo dei contributi a fondo perso nella suddetta ordinanza. Per contro, è stata altresì espressa l'idea di prevedere un rimborso dei fondi per i casi di rigore qualora un'impresa, dopo tre anni, realizzi utili. Il principio secondo cui le imprese, per i contributi a fondo perso più elevati, debbano apportare capitale proprio supplementare o rinunciare ai crediti da parte di finanziatori è stato criticato da una parte delle associazioni; determinate imprese non sarebbero in grado di soddisfare queste condizioni in una situazione difficile come quella attuale.

Gran parte delle associazioni di categoria non si è espressa in merito alla partecipazione della Confederazione o dei Cantoni agli aiuti finanziari. Uno dei pareri ha comunque ribadito che la partecipazione dei Cantoni va mantenuta. Ciò incentiverebbe i Cantoni a impiegare i fondi in modo attento. Inoltre, i Cantoni parteciperebbero alla

distribuzione eccezionale della Banca nazionale svizzera, mentre la Confederazione si assumerebbe una buona parte delle uscite statali causate dal coronavirus mediante le ILR.

Provvedimenti nell'ambito dell'assicurazione contro la disoccupazione

Sulle misure proposte nell'ambito dell'AD sono state consultate, in maniera informale, anche le parti sociali. Dalla consultazione non sono emerse divergenze.

Custodia di bambini complementare alla famiglia

La Conferenza dei direttori cantonali degli affari sociali (CDAS) è stata consultata al fine di conoscere il parere dei Cantoni sulla creazione di un sistema d'indennizzo per le perdite finanziarie delle istituzioni gestite dagli enti pubblici. 18 Cantoni e la «Conférence latine de promotion et de protection de la jeunesse» (CLPPJ) hanno trasmesso il proprio parere alla CDAS. 16 Cantoni²⁴ et la CLPPJ hanno dichiarato di appoggiare la creazione di un siffatto sistema, un Cantone (NW) ha espresso parere contrario e un altro (AR) si è astenuto.

4 La normativa proposta

4.1 Provvedimenti cantonali per i casi di rigore

Nella legge COVID-19 le vostre Camere hanno creato una base che consente alla Confederazione di sostenere i programmi cantonali per i casi di rigore. Tale legge contiene i requisiti minimi che devono essere soddisfatti affinché la Confederazione partecipi ai costi e alle perdite di questi programmi. La Confederazione si assume una parte consistente dei costi dei Cantoni. Questi ultimi sono liberi di decidere come impostare le loro regolamentazioni sui casi di rigore.

Le condizioni alle quali la Confederazione partecipa ai costi e alle perdite causati dai provvedimenti adottati dai Cantoni per i casi di rigore sono precisate nell'ordinanza COVID-19 casi di rigore del 25 novembre 2020, entrata in vigore il 1° dicembre 2020. Tra le altre cose, nell'ordinanza vengono definiti i requisiti relativi alle regolamentazioni dei Cantoni per quanto concerne le imprese aventi diritto al sostegno, l'impostazione dei provvedimenti nonché la ripartizione dei contributi della Confederazione tra i Cantoni. A seguito dell'evoluzione dell'epidemia di coronavirus, il 18 dicembre 2020 le vostre Camere hanno adeguato la base per i contributi federali di cui all'articolo 12 della legge COVID-19 e aumentato i fondi previsti. Con la modifica del 13 gennaio 2021²⁵, nell'ordinanza COVID-19 casi di rigore sono stati inoltre semplificati i requisiti che danno diritto al sostegno e aumentati i contributi massimi per impresa. I Cantoni applicano questi adeguamenti ai loro programmi per i casi di rigore.

I Cantoni definiscono quindi autonomamente l'impostazione dei programmi per i casi di rigore, in particolare i requisiti che danno diritto al sostegno e le prestazioni. Le condizioni quadro fissate con la modifica del 18 dicembre 2020 della legge COVID-

²⁴ AG, BE, BS, FR, GE, JU, NE, OW, SO, SG, SZ, TI, VD, VS, ZG, ZH

²⁵ RU 2021 8

19 non necessitano di ulteriori cambiamenti. Nell'articolo 12 della legge vengono tuttavia chiarite alcune questioni di competenza che hanno causato situazioni di incertezza ai fini dell'attuazione nei Cantoni. Esso stabilisce, infatti, che la competenza per i provvedimenti spetta soltanto al Cantone in cui un'impresa aveva la propria sede il 1° ottobre 2020. Il Cantone di sede è competente anche per le imprese che hanno succursali o stabilimenti d'impresa in altri Cantoni, ovvero che esercitano la loro attività in diversi Cantoni, oppure che trasferiscono la loro sede in un altro Cantone dopo il 1° ottobre 2020. La modifica dell'articolo 12 riguarda però soprattutto l'importo complessivo destinato ai provvedimenti per i casi di rigore (Confederazione e Cantoni) che passa a un totale di 10 miliardi e le disposizioni sul finanziamento.

Tutti i *Cantoni* hanno nel frattempo emanato *programmi per i casi* di rigore o sono in procinto di istituzionalizzare queste o altre forme simili di sostegno all'economia. L'impostazione dei programmi si differenzia da Cantone a Cantone²⁶. I programmi settoriali (ad es. industria alberghiera, ristorazione, baracconisti) sono diffusi soprattutto nella Svizzera romanda.

I provvedimenti comprendono mutui, fideiussioni o garanzie e contributi a fondo perso. La maggior parte dei Cantoni prevede contributi a fondo perso. Alcuni contemplan anche la possibilità di concedere mutui e fideiussioni o una combinazione di contributi a fondo perso e fideiussioni. Dal febbraio 2021 praticamente tutti i Cantoni versano contributi, in alcuni casi occorre ancora aspettare il termine del referendum finanziario cantonale. I programmi si trovano quindi ancora in una fase iniziale. Poiché essi rappresentano una tipologia completamente nuova di garanzia del minimo esistenziale per le imprese interessate – finora infatti lo Stato assicurava soltanto il minimo esistenziale delle persone fisiche –, la loro realizzazione richiede tempo. Non è ancora possibile fare alcuna affermazione sull'efficacia e sui costi. Al momento vengono raccolte informazioni di fondo sui provvedimenti cantonali per i casi di rigore. Non è ancora disponibile un quadro globale sui pagamenti già autorizzati o erogati alle imprese; i Cantoni registrano attualmente i versamenti già effettuati in una banca dati centralizzata in modo da permettere una prima valutazione entro fine febbraio 2021.

L'entità dei costi dipenderà dagli effetti dei provvedimenti di polizia sanitaria sulle singole imprese, dal numero di imprese che chiederanno aiuti finanziari e dalle modalità scelte dai Cantoni per corrispondere le loro prestazioni. Allo stato attuale non è possibile fare una proiezione affidabile. Anche un confronto con il primo confinamento nella primavera del 2020 sarebbe poco significativo, dal momento che le regole relative alle chiusure e le deroghe sono diverse rispetto ad allora e la durata delle chiusure non è ancora nota. Inoltre, alcune imprese potrebbero trovarsi in una situazione finanziaria più difficile rispetto a quella causata dalle prime misure di confinamento.

²⁶ Cfr. una panoramica sui programmi cantonali per i casi di rigore e su altri provvedimenti di sostegno cantonali, consultabile sul sito Internet della CDEP: www.vdk.ch.

Una prima stima approssimativa del fabbisogno di fondi nei singoli settori effettuata sulla base della statistica della produzione e del valore aggiunto²⁷ dell'Ufficio federale di statistica (UST) nonché sulle osservazioni ricevute dai Cantoni in merito alle richieste presentate mostra che l'importo complessivo previsto (Confederazione e Cantoni) di 2,5 miliardi di franchi, anche nel caso in cui la legislazione rimanga immutata, non dovrebbe bastare in tutti i Cantoni per i provvedimenti per i casi di rigore correlati alle chiusure ordinate sino a fine febbraio 2021. Poiché gli allentamenti per motivi epidemiologici richiedono un modo di procedere graduale, dal mese di marzo saranno ancora necessarie restrizioni dell'attività economica. In questo modo più imprese dovrebbero soddisfare i requisiti e presentare perdite più elevate della cifra d'affari o costi non coperti maggiori. A ciò si aggiunge che il limite massimo per i contributi destinati a singole imprese dovrà essere aumentato. Tutti questi fattori accrescono il fabbisogno di aiuti per i casi di rigore.

Per garantire ai Cantoni la sicurezza necessaria nella pianificazione ai fini dell'attuazione dei loro programmi per i casi di rigore è necessario aumentare i fondi federali per i programmi cantonali. Sulla base di considerazioni di plausibilità e sulla scorta delle stime provvisorie del fabbisogno dei Cantoni, il nostro Consiglio vi chiede di aumentare l'importo complessivo per i provvedimenti concernenti i casi di rigore (Confederazione e Cantoni) da 2,5 a 10 miliardi di franchi.

Finora l'importo massimo e la partecipazione dei Cantoni per ogni tranche sono stati definiti separatamente nella legge COVID-19 (art. 12 cpv. 1 e 6), ciò che complica l'esecuzione nei Cantoni. Su richiesta esplicita dei Cantoni, le tranche dovranno essere uniformate. La legge modificata prevede ora due tranche: con la prima tranche, pari a 6 miliardi di franchi, i Cantoni sostengono le imprese con una cifra d'affari annuale fino a 5 milioni di franchi compresi; la Confederazione partecipa a questo provvedimento in misura del 70 per cento. Una seconda tranche dell'ordine di 4 miliardi di franchi, finanziata esclusivamente dalla Confederazione, sarà destinata a due scopi distinti. In primo luogo la Confederazione si farà carico dei costi sostenuti dai Cantoni per i contributi a fondo perso e le perdite derivanti dai mutui che i Cantoni concedono per compensare i costi non coperti a imprese più grandi, solitamente sovragionali, attive in Svizzera, con una cifra d'affari annuale superiore a 5 milioni di franchi. La competenza della procedura spetta al Cantone in cui l'impresa in questione aveva la sua sede il 1° ottobre 2020. In questo modo è possibile risolvere la problematica delle aziende con succursali: la legge disciplina ora inequivocabilmente la competenza dei Cantoni («principio di sede dell'impresa», e non «principio di sede della succursale»). Un modo di procedere in base al principio di sede della succursale darebbe adito ad abusi (definizione di succursale: rispetto del limite massimo per ciascuna impresa) e pregiudicherebbe le grandi imprese senza domicilio. Finanziando integralmente i contributi destinati alle imprese più grandi, la Confederazione tiene conto dell'importanza economica, perlomeno intercantonale, di queste imprese ed evita, per quanto possibile oneri sproporzionati per alcuni Cantoni a seguito del riferimento al principio della sede dell'impresa («principio di sede»). Siccome finanzia integralmente i sussidi a

²⁷ La statistica della produzione e del valore aggiunto si basa su una rilevazione campionaria effettuata ogni anno dall'UST presso le imprese del settore secondario e terziario. Essa non comprende, tra le altre, le imprese di diritto pubblico, le banche e le assicurazioni e nemmeno le piccole imprese con meno di 3 equivalenti a tempo pieno.

imprese più grandi, la Confederazione può prescrivere ai Cantoni le condizioni che danno diritto al sostegno e il calcolo dei relativi aiuti nel singolo caso. In questo modo si evita una disparità di trattamento tra le imprese. Per i contributi a imprese più grandi sono previsti circa 3 miliardi della nuova «tranche della Confederazione». In secondo luogo, di questa seconda tranche sarà utilizzato 1 miliardo circa per compensare *ex post* oneri particolari dei Cantoni (ad es. dei Cantoni turistici); a questo scopo la Confederazione potrà erogare contributi aggiuntivi a favore dei Cantoni particolarmente interessati da oneri speciali (cfr. n. 5.1).

Gli importi complessivi dovranno essere controllati dalle vostre Camere attraverso i crediti d'impegno. Nel quadro del preventivo 2021, avete stanziato un credito d'impegno di 1932,5 milioni di franchi per la quota della Confederazione sull'importo complessivo dei costi dei provvedimenti per i casi di rigore. A seguito dell'aumento a complessivamente 10 miliardi, risulta ora una quota della Confederazione pari a 8200 milioni di franchi (70 % della prima tranche di 6 mia. più l'intera seconda tranche di 4 mia.). Di conseguenza vi chiediamo ora un credito aggiuntivo di circa 6,3 miliardi di franchi. Considerate l'entità dell'importo e la nuova ripartizione dei fondi e per motivi legati alla trasparenza chiediamo un nuovo decreto federale concernente l'intero volume dei fondi federali per i provvedimenti per i casi di rigore (8,2 mia.). Il credito d'impegno stanziato nel quadro del decreto federale concernente il preventivo per il 2021 viene pertanto a cadere; il volume degli impegni per il settore «economia» viene ridotto di conseguenza con il decreto fedale concernente l'aggiunta Ia al preventivo 2021.

La ripartizione dei contributi federali tra i singoli Cantoni è definita nell'ordinanza COVID-19 casi di rigore. I fondi stanziati finora vengono ripartiti in ragione di due terzi in funzione del PIL cantonale e di un terzo in funzione della popolazione residente (art. 15 ordinanza COVID-19 casi di rigore). Questa chiave di ripartizione deve applicarsi alla totalità della nuova prima tranche. La ripartizione della seconda tranche, finanziata esclusivamente dalla Confederazione, non può essere definita previamente in base a una chiave di ripartizione. 3 miliardi sono previsti per i contributi cantonali a favore di imprese con una cifra d'affari annuale superiore a 5 milioni di franchi. In questo caso, la ripartizione risulta da quella applicata alle sedi principali di queste imprese e quindi dai fondi necessari per le stesse. 1 miliardo di franchi dovrà essere destinato alla compensazione di oneri particolari, che possono essere determinati soltanto *ex post*. Il nostro Consiglio stabilirà quindi la ripartizione in un secondo momento d'intesa con i Cantoni. La ripartizione dei provvedimenti per i casi di rigore tra imprese più piccole o più grandi può essere stimata soltanto approssimativamente. Nella prospettiva odierna, i 9 miliardi (senza il miliardo di compensazione) dovrebbero bastare per il finanziamento totale dei contributi per i casi di rigore; con la possibilità di trasferire i mezzi, prevista nel decreto di finanziamento, i fondi della Confederazione possono essere trasferiti a seconda della necessità. Se, contrariamente alle aspettative, i fondi non dovessero bastare per la partecipazione finanziaria della Confederazione approvata per legge, il nostro Consiglio chiederebbe alle vostre Camere un credito aggiuntivo corrispondente.

Grazie all'aumento dell'importo complessivo a favore dei provvedimenti per i casi di rigore, la Confederazione fornisce un importante contributo affinché i Cantoni pos-

sano sostenere rapidamente le imprese. In linea di principio i Cantoni possono decidere liberamente come impostare i loro programmi per i casi di rigore. La Confederazione partecipa ai relativi costi, o se ne fa carico, fino al raggiungimento del tetto massimo, se sono soddisfatti i requisiti minimi prescritti nella legge COVID-19 (art. 12) e nell'ordinanza COVID-19 casi di rigore. Nonostante l'ordinanza lasci ai Cantoni un margine di manovra nell'attuazione, le prescrizioni federali contengono alcuni elementi «concreti» (ad es. chiusura o calo della cifra d'affari superiore al 40 % come requisito per avere diritto al sostegno, limite massimo dei contributi per impresa, data della costituzione). Tali prescrizioni hanno fatto temere, in varie occasioni, che per determinate categorie o tipologie di imprese il dispositivo volto ad attenuare le conseguenze economiche potesse presentare lacune o essere poco chiaro nell'esecuzione. Il DFF e il DEFR stanno aiutando i Cantoni a risolvere tale questione. Il nostro Consiglio prevede inoltre di introdurre precisazioni in merito nell'ordinanza COVID-19 casi di rigore. Infine si dovrà aumentare il limite massimo degli aiuti per i casi di rigore per ciascuna impresa.

Occorre inoltre garantire che le imprese interessate non ricevano contributi d'importo eccessivo, che potrebbero permettere loro di chiudere l'esercizio nell'anno del coronavirus con un risultato migliore rispetto a quello degli anni precedenti. Il fatto che Confederazione e Cantoni concedano contributi a fondo perso alle imprese suscita avidità, dà luogo a innumerevoli questioni di delimitazione e, in una certa misura, lascerà insoddisfatte anche le imprese. In fase di attuazione è opportuno evitare il più possibile una palese disparità di trattamento tra imprese con situazioni paragonabili. A tal fine, il nostro Consiglio ritiene opportuno ricorrere maggiormente a mutui e fidejussioni, o perlomeno esigere un contributo proprio rilevante dalle imprese per il loro risanamento, anche nel contesto degli aiuti per i casi di rigore. In tal modo, si tiene automaticamente e maggiormente conto della capacità delle imprese di sopravvivere, cosa che non si verifica con i contributi a fondo perso. Per le imprese più grandi, per le quali la Confederazione si fa carico della totalità dei contributi, emaneremo disposizioni restrittive volte a evitare indennità eccessive.

4.2 Assicurazione contro la disoccupazione

4.2.1 Aumento del numero di indennità giornaliera per le persone assicurate contro la disoccupazione e prolungamento dei termini quadro

La situazione attuale rende difficile per le persone disoccupate trovare un posto di lavoro. Per questo motivo, con il presente messaggio si intende integrare due nuovi capoversi nell'articolo 17 della legge COVID-19 sui provvedimenti nel settore dell'assicurazione contro la disoccupazione. Il nuovo capoverso 2 disciplina l'aumento del numero di indennità giornaliera per le persone assicurate a un massimo di 66 indennità giornaliera supplementari a partire dal 1° marzo 2021. Poiché a tal fine occorre prolungare anche i termini quadro, viene introdotto un nuovo capoverso 3.

La chiusura delle attività che è stata nuovamente ordinata ha ridotto notevolmente le possibilità di reinserimento nel mercato del lavoro per le persone in cerca di un impiego, poiché le prospettive di trovare un nuovo lavoro sono scarse e le imprese sono

restie ad assumere nuovo personale. Per le imprese che hanno fatto ricorso al lavoro ridotto sussiste inoltre il divieto di assumere nuovi collaboratori. Aumenta quindi la probabilità che le persone disoccupate esauriscano il diritto alle prestazioni assicurative. Sebbene l'ILR continui ad avere un effetto attenuante sulla disoccupazione, è probabile che il numero di disoccupati aumenti soprattutto nei settori interessati dalle chiusure. Le restrizioni attuali riguardano nuovamente i settori economici già colpiti nel 2020 da un forte incremento del tasso di disoccupazione. La nuova estensione, limitata nel tempo, della durata massima di riscossione dell'indennità di disoccupazione permette di tenere conto di questa circostanza. Con 66 indennità giornaliere supplementari (tre mesi) si può evitare che le persone disoccupate esauriscano il diritto alle prestazioni assicurative a causa della situazione straordinaria sul mercato del lavoro, soprattutto se lavorano in uno dei settori interessati dalla chiusura delle attività. In tal modo, si può inoltre prevenire un trasferimento dei costi dalla Confederazione (assicurazione contro la disoccupazione) ai Cantoni e Comuni (aiuti sociali).

Le previsioni attuali ipotizzano una ripresa del mercato del lavoro nel corso della seconda metà del 2021. Supponendo che i primi provvedimenti di polizia sanitaria saranno presto revocati a seguito della campagna di vaccinazione, un prolungamento di tre mesi della durata di riscossione delle indennità giornaliere dovrebbe essere sufficiente per compensare il periodo di chiusura delle attività ed evitare che i disoccupati interessati esauriscano il diritto alle indennità. Il prolungamento dovrà essere attivato dal 1° marzo 2021 e durare fino alla fine di maggio 2021. Al contempo, sarà estesa anche la durata del termine quadro per il periodo di contribuzione.

4.2.2 Abrogazione del termine di preannuncio per il lavoro ridotto e aumento della durata di validità delle autorizzazioni del lavoro ridotto

Attualmente il lavoro ridotto deve essere preannunciato e autorizzato dieci giorni prima del suo inizio. In caso di provvedimenti ordinati dalle autorità a breve termine valgono termini di preannuncio più brevi. L'autorizzazione dà diritto al conteggio di ILR per tre mesi.

A partire dal 18 dicembre 2020 il nostro Consiglio ha deciso diversi provvedimenti nazionali per far fronte alla diffusione del coronavirus, in particolare la chiusura di ristoranti, imprese culturali e negozi che non vendono beni di prima necessità. A causa di questi provvedimenti, molte aziende sono state costrette a introdurre il lavoro ridotto. Il termine di preannuncio ha comportato, in parte, che il diritto alle ILR non fosse esigibile all'inizio dei provvedimenti delle autorità bensì solo dopo la scadenza di tale termine. Pertanto, per le aziende colpite dal lavoro ridotto a seguito dei provvedimenti disposti dalle autorità dal 18 dicembre 2020, l'inizio del lavoro ridotto è autorizzato retroattivamente a partire dall'entrata in vigore del provvedimento in questione (purché tutte le altre condizioni che ne danno diritto siano soddisfatte). Per i provvedimenti cantonali meno recenti non è applicabile alcun effetto retroattivo, in quanto il legislatore avrebbe dovuto prevederne uno nel quadro dei dibattiti sulla legge COVID-19 nella sessione invernale 2020, cosa che però non ha fatto. Per motivi legati alla parità di trattamento, il termine di preannuncio dovrà essere abrogato fino

a nuovo avviso per tutte le aziende con l'entrata in vigore dell'articolo 17b. Si propone inoltre di aumentare a sei mesi al massimo la durata di validità delle autorizzazioni del lavoro ridotto fino a fine 2021. In tal modo è possibile alleviare l'onere amministrativo delle aziende interessate e degli organi esecutivi.

4.2.3 Delega di competenze al nostro Consiglio per prolungare la durata massima per la riscossione delle indennità per lavoro ridotto fino a 24 periodi di conteggio al massimo

Attualmente la durata massima per la riscossione delle ILR è di 18 periodi di conteggio (di norma, un periodo di conteggio corrisponde a un mese) in un termine quadro di due anni. In tal modo, tutte le aziende che da marzo 2020 riscuotono le ILR possono continuare a riscuoterle fino a fine agosto 2021.

Stando alle previsioni congiunturali attuali, nel secondo semestre 2021 dovrebbe registrarsi una ripresa economica. Riguardo a tali previsioni permangono tuttavia una forte incertezza. A causa delle ultime evoluzioni nella lotta al COVID-19 e dei conseguenti provvedimenti adottati dalle autorità non è ancora chiaro quando il nostro Consiglio potrà effettivamente allentare i provvedimenti di polizia sanitaria. Più sarà necessario prorogare questo allentamento, più diventerà probabile che una gran parte delle imprese dipenderà dalle ILR anche dopo l'agosto 2021 o dopo la conclusione dei 18 periodi di conteggio. In tale ambito occorre ricordare che un allentamento non va equiparato a una piena e immediata ripresa del lavoro, dato che quest'ultima può essere ritardata da diversi fattori (mantenimento delle regole di igiene e dei piani di protezione, evoluzione della domanda svizzera ed estera ecc.). Di conseguenza, è possibile che le interruzioni del lavoro continueranno anche dopo l'allentamento e che la riscossione delle ILR diminuirà solo gradualmente. Ciò aumenta il rischio di un'ondata di licenziamenti nell'autunno 2021, quando le imprese avranno raggiunto l'attuale durata massima per la riscossione delle ILR.

Grazie all'articolo 17 capoverso 1 lettera h della legge COVID-19, il nostro Consiglio ha la possibilità di prorogare la durata massima per la riscossione delle ILR a 24 periodi di conteggio nel caso in cui la situazione economica non dovesse migliorare. Un'eventuale proroga verrebbe attuata nell'ordinanza COVID-19 assicurazione contro la disoccupazione, che il nostro Consiglio dovrebbe adottare dopo aver consultato le commissioni competenti, le associazioni di categoria delle parti sociali e i Cantoni. La proroga dovrebbe entrare in vigore entro fine agosto 2021, al fine di garantire una soluzione diretta subito dopo l'attuale durata massima per la riscossione di 18 periodi di conteggio.

La possibilità di prorogare la durata massima per la riscossione delle ILR a 24 periodi di conteggio consente di tenere conto della natura eccezionale dell'odierna situazione economica e delle attuali forti incertezze. Se necessario, è possibile contrastare un'ondata di licenziamenti e un conseguente aumento della disoccupazione, il che corrisponde all'obiettivo fondamentale delle ILR. Un'introduzione tempestiva della proroga garantisce alle imprese maggiore certezza nella pianificazione.

4.2.4 Erogazione di un contributo federale all'AD pari alle ILR per i periodi di conteggio del 2021

Indipendentemente dal livello di indebitamento del fondo AD, la Confederazione dovrà versare un contributo più elevato all'AD pari alle ILR relative ai periodi di conteggio del 2021. Ciò richiede una modifica dell'articolo 90a capoverso 3 LADI.

L'AD sottostà a un freno all'indebitamento. Se, alla fine dell'anno, il livello d'indebitamento del fondo di compensazione dell'AD raggiunge il 2,5 per cento della somma dei salari soggetti a contribuzione, il Consiglio federale deve presentare al Parlamento, entro un anno, una revisione della legge che introduca una nuova regolamentazione del finanziamento (art. 90c cpv. 1 LADI). Inoltre, deve aumentare dapprima l'aliquota di contribuzione (in questo caso all'1.1.2022) di 0,3 punti percentuali al massimo e sottoporre all'obbligo di contribuzione la parte di salario che supera il guadagno massimo assicurato. Questo cosiddetto contributo di solidarietà viene già riscosso.

Nel 2020 il limite massimo di indebitamento dell'AD sarebbe stato superato a seguito delle uscite supplementari causate dall'epidemia di COVID-19, sebbene all'inizio dello stesso anno il livello d'indebitamento dell'AD fosse uguale a zero. Di conseguenza, per garantire la stabilità finanziaria dell'AD, la Confederazione ha assunto le uscite per le ILR relative ai periodi di conteggio del 2020 pari a circa 11 miliardi di franchi.

Gli sviluppi più recenti mostrano che anche nel 2021 le conseguenze del COVID-19 graveranno fortemente sull'AD. Attualmente, per il 2021 si attendono uscite fino a 6,0 miliardi di franchi per le sole ILR.

Dal marzo 2020 le prestazioni dell'AD sono state estese notevolmente e ancora oggi superano di molto il limite ordinario fissato dalla legge. L'utilizzo degli strumenti dell'AD (ILR, indennità di disoccupazione e indennità per insolvenza) rimane elevato o aumenta addirittura. Attualmente non si prevede di raggiungere il limite massimo di indebitamento, ma il nuovo inasprimento dei provvedimenti delle autorità comporterà un ulteriore incremento delle prestazioni dell'AD a breve e medio termine.

La Confederazione finanzia quindi anche le ILR del 2021. In questo modo intende rafforzare per i prossimi anni la capacità d'intervento dell'AD, il suo ruolo di stabilizzatore della congiuntura e la fiducia nell'affidabilità delle prestazioni.

4.3 Provvedimenti a favore di istituzioni per la custodia di bambini complementare alla famiglia gestite dagli enti pubblici

Conformemente alla mozione adottata dalle vostre Camere (cfr. n. 1.4), la base legale prevede che le istituzioni per la custodia di bambini complementare alla famiglia gestite dagli enti pubblici siano indennizzate dai Cantoni per le perdite finanziarie subite nel periodo compreso tra il 17 marzo e il 17 giugno 2020 analogamente alle istituzioni private. La Confederazione versa aiuti finanziari ai Cantoni che hanno corrisposto indennizzi finanziari.

La nuova disposizione riprende le stesse condizioni quadro previste per le istituzioni private, ossia il periodo su cui si fonda l'indennizzo e la partecipazione della Confederazione pari al 33 per cento dei costi.

Tuttavia, ai Cantoni viene lasciato un certo margine di manovra nell'esecuzione. Questo significa che la disposizione potrà essere attuata con un dispendio minimo nei Cantoni che hanno già istituito un sistema di compensazione per le istituzioni pubbliche interessate. La durata di validità della disposizione dovrà essere limitata al 31 dicembre 2022 e lascia dunque il tempo necessario ai Cantoni per attuarla e alla Confederazione per effettuare i controlli e versare i contributi.

4.4 Indennizzo delle perdite degli operatori culturali

Il 27 gennaio 2021 il nostro Collegio ha deciso di chiedere alle vostre Camere la reattività per il versamento di indennizzi delle perdite agli operatori culturali. Questo permetterà di fornire gli aiuti finanziari anche per il periodo compreso tra il 1° novembre e il 18 dicembre 2020. Il versamento di prestazioni di sostegno agli operatori culturali per tale periodo potrà però essere effettuato soltanto dopo l'adozione della pertinente disposizione da parte delle vostre Camere.

5 Commento ai singoli articoli

5.1 Legge COVID-19 (oggetto 1)

Art. 12 cpv. 1, Iquater, Iquinquies, Isexies, 2, 6 e 7 (provvedimenti per i casi di rigore)

L'articolo 12 contiene i requisiti per i provvedimenti per i casi di rigore concernenti le imprese. Il *capoverso 1* disciplina l'oggetto e lo scopo del sostegno della Confederazione. Il diritto vigente prevede tre tranches, ciascuna con una diversa quota cantonale. Il *capoverso 1* non elenca più le tranches per la partecipazione dei Cantoni; i mezzi finanziari necessari sono richiesti al Parlamento attraverso un credito d'impegno e la percentuale di partecipazione della Confederazione si trova ora nel *capoverso 1^{quater}* (cfr. più sotto). Si precisa in modo esplicito che la Confederazione partecipa ai provvedimenti adottati da un Cantone a favore delle imprese che il 1° ottobre 2020 vi avevano la propria sede statutaria. Ciò chiarisce la competenza cantonale per le imprese con succursali in diversi Cantoni e consente alla Confederazione di garantire una piena partecipazione a tutti i Cantoni, anche nell'eventualità che, durante il programma per i casi di rigore in essere, un'impresa trasferisca la propria sede in un altro Cantone. Rimane applicabile il principio già sancito nell'ordinanza COVID-19: casi di rigore secondo cui le imprese che in Svizzera non esercitano un'attività commerciale né impiegano personale proprio non hanno diritto al sostegno finanziario per i casi di rigore.

Il *capoverso 1^{quater}* disciplina la partecipazione finanziaria della Confederazione ai provvedimenti cantonali: ora la Confederazione parteciperà in ragione del 70 per cento ai costi dei provvedimenti per i casi di rigore a favore di imprese con una cifra d'affari annuale fino a 5 milioni di franchi. In linea di principio, il calcolo si baserà

sull'esercizio 2019; quanto precede, il trattamento di esercizi eccessivamente lunghi e altre particolarità sono disciplinati nell'ordinanza COVID-19 casi di rigore.

La Confederazione si assume l'integralità dei costi dei provvedimenti cantonali per i casi di rigore a favore di imprese con una cifra d'affari superiore a 5 milioni di franchi. Il *capoverso Iquinquies* autorizza il Consiglio federale a emanare, per i suddetti provvedimenti, disposizioni particolari. Ciò è giustificato in primo luogo dal fatto che i contributi a queste imprese sono finanziati in ragione del 100 per cento dalla Confederazione. Pertanto si mira a un'uniformazione anche nel calcolo. In secondo luogo, i contributi a fondo perso versati a singole imprese più grandi possono raggiungere anche diversi milioni di franchi. Ciò richiede un esame più approfondito. In particolare occorre evitare indennizzi eccessivamente elevati, che in ultima analisi graverebbero sui contribuenti. Ad esempio, i contributi a fondo perso non possono superare i costi non coperti sostenuti effettivamente. Questa disposizione dà quindi al nostro Collegio la facoltà di determinare, per le misure che finanzia integralmente, i giustificativi che i Cantoni devono richiedere alle imprese e la modalità di calcolo dei contributi a favore di queste ultime. Inoltre, per evitare gli abusi il nostro Collegio è autorizzato a disciplinare le condizioni alle quali partecipa alle perdite derivanti da mutui, fidejussioni o garanzie. I dettagli sono definiti nell'ordinanza COVID-19 casi di rigore. A questo proposito, la nuova ripartizione delle competenze finanziarie si applica anche retroattivamente agli aiuti finanziari già erogati al momento dell'adeguamento della legge. Per le grandi imprese che hanno già ricevuto un sostegno, un'eventuale differenza nella base di calcolo tra il previgente e il nuovo diritto viene compensata a loro favore.

Il *capoverso Isexies* stabilisce che la Confederazione partecipa al finanziamento dei provvedimenti cantonali unicamente se le regolamentazioni dei Cantoni soddisfano i requisiti minimi fissati nel diritto federale. Inoltre, per i provvedimenti a favore di imprese con una cifra d'affari annuale superiore a 5 milioni di franchi il presente capoverso precisa che nella legislazione cantonale le condizioni che danno diritto al sostegno non possono essere rese più severe di quelle fissate dal diritto federale. Se la legislazione cantonale permette di versare un contributo più generoso di quello previsto dal diritto federale, i relativi costi devono essere assunti dai Cantoni. Questi rimangono responsabili dell'esecuzione, a prescindere dalla tranche, e sostengono anche l'onere amministrativo legato a questi provvedimenti.

La norma volta a uniformare nel diritto federale le condizioni che danno diritto al sostegno e le basi di calcolo consentirà ai Cantoni di basarsi per l'attuazione direttamente sul diritto federale. Questo dovrebbe semplificare e accelerare l'attuazione. Il Cantone rimane pienamente responsabile dell'esame delle richieste e del disbrigo delle pratiche.

La cosiddetta «riserva del Consiglio federale» sancita nel previgente capoverso 6 è ora precisata nel *capoverso 2*. Infatti, con la tranche finanziata integralmente dalla Confederazione non dovranno essere finanziati soltanto i provvedimenti per i casi di rigore a favore di imprese più grandi, pari a 3 miliardi di franchi. La Confederazione dovrà invece ancora disporre di una «riserva del Consiglio federale» con la quale compensare in modo mirato eventuali oneri speciali. Questa «riserva del Consiglio federale» deve pertanto essere aumentata da 750 milioni a 1 miliardo di franchi. Poiché la

Confederazione si fa integralmente carico dei costi per le imprese con una cifra d'affari superiore a 5 milioni di franchi, riducendo così l'onere superiore alla media dei Cantoni di sede, la «riserva del Consiglio federale» può ad esempio essere utilizzata per compensare eventuali oneri supplementari dei Cantoni turistici (cfr. n. 1.2). La ripartizione dovrà essere precisata *ex post*, d'intesa con i Cantoni.

Il capoverso 6 disciplina il caso delle imprese attive in Cantoni diversi con succursali senza personalità giuridica in altri Cantoni. Conformemente al capoverso 1, le indennità per i casi di rigore sono versate dal Cantone in cui l'impresa ha la propria sede. Affinché la Confederazione sostenga i provvedimenti per i casi di rigore adottati da un Cantone, quest'ultimo deve assicurare la parità di trattamento alle imprese, a prescindere dal fatto che esercitino la propria attività esclusivamente sul suo territorio o anche in altri Cantoni. Si evita così che imprese con sede, ma senza attività commerciale nel Cantone, siano escluse a causa di regolamentazioni cantonali di diverso tenore. Il requisito dell'esercizio di un'attività commerciale e dell'impiego di personale (cfr. anche art. 1 cpv. 2 lett. b ordinanza COVID-19 casi di rigore) garantisce che non venga sostenuta alcuna società di comodo. Il Cantone in cui l'impresa ha la propria sede non sostiene più soltanto la sede principale e le succursali sul proprio territorio ma, nel calcolo della prestazione, tiene conto di tutte le succursali presenti in Svizzera.

In virtù del *capoverso 7*, ai fini dell'adempimento dei propri compiti i Cantoni possono avviare e condurre autonomamente procedimenti civili e penali davanti alle autorità di perseguimento penale e ai tribunali competenti. Possono svolgere tutte le operazioni necessarie. Viene inoltre precisato che i Cantoni possono costituirsi accusatori privati per salvaguardare gli interessi della Confederazione ai sensi degli articoli 118 e seguenti del Codice di procedura penale (CPP)²⁸. Il capoverso ha lo scopo di chiarire la situazione giuridica. Questo chiarimento era già necessario per le fidejussioni solidali secondo la LFis-COVID-19, al fine di eliminare ogni ambiguità.

Art. 17 cpv. 1 lett. h, 2 e 3 (assicurazione contro la disoccupazione)

Capoverso 1 lettera h: la LADI prevede una durata massima di 12 periodi di conteggio per la riscossione delle ILR, in un termine quadro di due anni (art. 35 cpv. 1 LADI). Nel caso di disoccupazione persistente e rilevante, il nostro Consiglio può prolungare la durata massima di altri sei periodi di conteggio (art. 35 cpv. 2 LADI). Il nostro Consiglio si è già avvalso di questa possibilità. Infatti, la durata massima per la riscossione delle ILR è di 18 periodi di conteggio fino al 31 dicembre 2021. Grazie a questa misura, le aziende che da marzo 2020 riscuotono le ILR possono continuare a riscuoterle fino a fine agosto 2021. Con la nuova lettera h s'intende conferire al nostro Consiglio la competenza di derogare alla LADI e, se necessario, di prolungare la durata massima per la riscossione a 24 periodi di conteggio.

Capoversi 2 e 3: per i periodi di controllo di marzo, aprile e maggio 2021 gli assicurati che nel marzo 2021 beneficiano ancora di un termine quadro per la riscossione della prestazione e non hanno ancora esaurito il diritto ordinario all'indennità giornaliera nonché le persone che dal marzo 2021 restano disoccupate, hanno diritto per questi tre mesi a un massimo di 66 indennità giornalieri supplementari corrispondenti ai

²⁸ RS 312.0

giorni controllabili. Le suddette indennità non sono computate nell'attuale numero massimo di indennità giornaliere di cui all'articolo 27 LADI. In tal modo, gli assicurati beneficiano nuovamente delle indennità giornaliere ordinarie o di quelle ancora in essere alla fine di febbraio 2021 dopo la scadenza dei tre periodi di controllo.

Per gli assicurati che tra il 1° marzo 2021 e il 31 maggio 2021 beneficiano di un massimo di 66 indennità giornaliere supplementari, il termine quadro per la riscossione della prestazione è prolungato della durata corrispondente al periodo di riscossione delle indennità giornaliere supplementari, ma al massimo di tre mesi. Il prolungamento del termine permette la riscossione delle indennità giornaliere ordinarie che non sono state riscosse tra il 1° marzo 2021 e il 31 maggio 2021. Per gli assicurati che il 1° marzo 2021 erano già disoccupati, il suddetto termine quadro è prolungato di tre mesi. Per gli assicurati che rimangono disoccupati soltanto nel periodo compreso tra il 1° marzo 2021 e il 31 maggio 2021, il predetto termine è prolungato della durata corrispondente alla differenza tra l'inizio della disoccupazione e il 31 maggio.

Se alla scadenza del termine quadro prolungato l'assicurato è ancora disoccupato o rimane nuovamente disoccupato entro un periodo di due anni, anche il termine quadro per il periodo di contribuzione, ossia il lasso di tempo a disposizione per generare i periodi di contribuzione necessari per far valere nuovamente il diritto all'indennità di disoccupazione, è prolungato all'occorrenza.

Il termine quadro per il periodo di contribuzione di questi assicurati è prolungato di una durata esattamente identica a quella prevista per il prolungamento del termine quadro per la riscossione della prestazione a seguito del diritto a indennità giornaliere supplementari tra il 1° marzo 2021 e il 31 maggio 2021. Il prolungamento è quindi simmetrico. Il termine quadro per il periodo di contribuzione è prolungato solo all'occorrenza, ossia unicamente se in tal modo l'assicurato ottiene il diritto a (un numero maggiore di) indennità giornaliere (art. 27 cpv. 2 LADI).

La norma relativa al prolungamento dei termini quadro per gli assicurati che tra il 1° marzo 2020 e il 31 agosto 2020 hanno potuto beneficiare di un massimo di 120 indennità giornaliere supplementari (art. 17 lett. c legge COVID-19) non è toccata dalla nuova norma di cui all'articolo 17 capoversi 2 e 3. Il fatto che alcuni assicurati abbiano potuto beneficiare di un massimo di 120 indennità giornaliere supplementari non esclude detti assicurati dal diritto di beneficiare delle nuove indennità giornaliere supplementari. Contrariamente alla norma di cui all'articolo 17 lettera c, la nuova norma è direttamente applicabile senza che sia necessaria una sua attuazione nell'ordinanza COVID-19 assicurazione contro la disoccupazione del 20 marzo 2020²⁹. È pertanto garantita un'attuazione diretta dopo l'entrata in vigore della norma.

Art. 17b Preannuncio, durata e concessione retroattiva del lavoro ridotto

Anche l'articolo 17b è una norma direttamente applicabile che dopo la sua entrata in vigore non deve essere attuata nell'ordinanza COVID-19 assicurazione contro la disoccupazione.

L'articolo 36 capoverso 1 LADI prevede di massima un termine di preannuncio di 10 giorni per il lavoro ridotto. Al nostro Consiglio spetta la definizione di un termine

²⁹ RS 837.033

di preannuncio più breve in casi eccezionali. La LADI non contempla però la possibilità di sopprimere completamente tale termine. In virtù del *capoverso 1 primo periodo* dell'articolo 17b della presente legge, il termine di preannuncio è soppresso completamente per tutte le aziende. Le aziende che, in futuro, faranno richiesta di lavoro ridotto, non dovranno più rispettare alcun termine di preannuncio. L'inizio del lavoro ridotto potrà dunque essere autorizzato a decorrere dalla data del preannuncio se tutte le altre condizioni saranno adempiute.

L'articolo 36 capoverso 1 LADI prevede inoltre che se dura più di tre mesi, il lavoro ridotto dev'essere nuovamente preannunciato e autorizzato. In virtù del *capoverso 1 secondo periodo* dell'articolo 17b della presente legge, l'autorizzazione del lavoro ridotto del servizio cantonale sarà valida per sei mesi. L'azienda dovrà rinnovare il preannuncio soltanto se il lavoro ridotto durerà più di sei mesi. La norma è intesa a sgravare le aziende e gli organi esecutivi a livello amministrativo.

Conformemente alla legge COVID-19, il nuovo articolo 17b capoverso 1 dovrebbe rimanere in vigore sino al 31 dicembre 2021. A decorrere da tale data, in virtù del suddetto articolo non vi sarebbe più alcuna base giuridica per le autorizzazioni del lavoro ridotto di durata superiore. Di conseguenza, dal 1° luglio 2021 non si potrà più beneficiare di tutti e sei i mesi di autorizzazione. Il *capoverso 1 terzo periodo* prevede pertanto che, a decorrere dal 1° luglio 2021, il lavoro ridotto di durata superiore a tre mesi può essere autorizzato al massimo fino al 31 dicembre 2021. Dal 1° ottobre 2021 il lavoro ridotto sarà nuovamente autorizzato per la durata ordinaria di tre mesi, conformemente all'articolo 36 capoverso 1 LADI. Queste autorizzazioni possono essere rilasciate per periodi che vanno oltre il 31 dicembre 2021.

A seguito dei provvedimenti adottati dal nostro Consiglio a partire dal 18 dicembre 2020, numerose aziende sono costrette a introdurre il lavoro ridotto. In alcuni casi, il termine di preannuncio fa sì che il diritto alle ILR sorga non dall'inizio della validità dei provvedimenti ordinati dalle autorità bensì dopo la scadenza dello stesso termine. Con il *capoverso 2* s'intende introdurre la possibilità di fissare l'inizio del lavoro ridotto retroattivamente a partire dalla data dell'entrata in vigore del provvedimento in questione, in via eccezionale e indipendentemente dal momento del preannuncio. L'adeguamento retroattivo si effettua esclusivamente su richiesta dell'azienda ed è limitato ai provvedimenti ordinati dalle autorità fra il 18 dicembre 2020 e l'entrata in vigore della presente disposizione. I servizi cantonali non devono perciò rivedere tutte le autorizzazioni del lavoro ridotto (operazione che produrrebbe un onere supplementare non trascurabile, visto che non potrebbe essere effettuata automaticamente) ma possono rispondere alle richieste in modo puntuale.

L'azienda deve presentare la richiesta al servizio cantonale entro il 30 aprile 2021 e lo può fare per scritto o elettronicamente (servizi online). Si tratta di un termine di perenzione la cui inosservanza causa all'azienda la perdita del diritto all'adeguamento retroattivo della data di inizio del lavoro ridotto.

L'azienda deve far valere il nuovo diritto alle ILR di cui al capoverso 2 presso la cassa di disoccupazione competente. L'articolo 38 capoverso 1 LADI prevede un termine di perenzione di tre mesi per l'esercizio di tale diritto. I diritti devono cioè essere fatti valere entro tre mesi dalla scadenza di ciascun periodo di conteggio presso la cassa di

disoccupazione. Per il periodo di conteggio di dicembre 2020 il diritto alle ILR dovrebbe essere esercitato entro il 31 marzo 2021. Il *capoverso 3* introduce pertanto una deroga al termine di perenzione sancito all'articolo 38 capoverso 1 LADI. Secondo il capoverso in oggetto, l'azienda deve far valere i nuovi diritti alle indennità di cui al capoverso 2 entro il 30 aprile 2021 presso la cassa di disoccupazione. Anche in questo caso si tratta di un termine di perenzione; in altre parole, il nuovo diritto alle ILR di cui al capoverso 2 si estingue se non è esercitato entro il termine stabilito. Non può essere fatto valere alcun diritto alle indennità nel caso dei lavoratori che sono già stati licenziati.

Grazie al termine del 30 aprile 2021 le aziende hanno un mese di tempo in più per esercitare retroattivamente i loro diritti. Dopodiché alla cassa di disoccupazione rimane un mese di tempo per elaborare entro fine maggio 2021 il conteggio definitivo delle ILR versate per il 2020. Così, malgrado le nuove norme non dovrebbero esserci ritardi significativi nel conteggio dei costi complessivi sostenuti dall'assicurazione contro la disoccupazione per le ILR relative al 2020. I costi delle ILR per il 2020 possono perciò essere conteggiate per tempo con la Confederazione, conformemente alle disposizioni dell'articolo 90a capoverso 3 LADI.

Art. 17c Provvedimenti a favore di istituzioni per la custodia di bambini
complementare alla famiglia gestite dagli enti pubblici

Secondo il *capoverso 1*, la Confederazione accorda aiuti finanziari ai Cantoni che hanno corrisposto alle istituzioni per la custodia di bambini complementare alla famiglia (strutture di custodia collettiva diurna, strutture di custodia parascolastiche e strutture che coordinano la custodia in famiglie diurne) gestite dagli enti pubblici indennizzati volti a compensare i contributi per la custodia non più versati dai genitori. Occorre precisare che i Cantoni possono aver già corrisposto gli indennizzi o farlo successivamente a seguito dell'adozione dell'articolo 17c della presente legge. I Cantoni devono in ogni caso aver corrisposto i relativi importi prima di poter presentare la domanda di aiuti finanziari alla Confederazione.

Il *capoverso 2* definisce le condizioni quadro per gli indennizzi. Essi sono corrisposti soltanto per il periodo compreso tra il 17 marzo 2020 e il 17 giugno 2020. I Cantoni possono prevedere periodi più brevi. La partecipazione della Confederazione ammonta al 33 per cento degli indennizzi corrisposti dai Cantoni. Secondo una stima dell'Ufficio federale delle assicurazioni sociali (UFAS), per la Confederazione questo valore corrisponde al massimo a 20 milioni di franchi.

Il *capoverso 3* stabilisce che i dettagli sono disciplinati in un'ordinanza. Questa ordinanza sarà basata su quella che era stata prevista per le istituzioni private, ma lascerà ai Cantoni un margine di manovra maggiore nell'attuazione.

Art. 21 cpv. 10

L'articolo 11 capoverso 2 della legge COVID-19 nella versione del 18 dicembre 2020 entra retroattivamente in vigore il 1° novembre 2020 (con effetto sino al 31 dicembre 2021). In tal modo, si intende dare la possibilità di sostenere finanziariamente gli

operatori culturali anche per il periodo che va dal 1° novembre 2020 al 18 dicembre 2020. Le *imprese culturali* saranno sostenute come finora dal 26 settembre 2020.

Cifra II

Capoversi 1 e 2: la modifica richiesta della legge COVID-19 deve essere dichiarata urgente e messa in vigore senza attendere la scadenza del termine di referendum. La validità delle leggi federali urgenti deve essere limitata nel tempo conformemente all'articolo 165 capoverso 1 della Costituzione federale (Cost.)³⁰. La Costituzione non definisce una durata massima. La legge sottostà a referendum facoltativo perché la durata di validità di alcune disposizioni è superiore a un anno (art. 141 cpv. 1 lett. b Cost.).

Capoverso 3: l'articolo 17 capoversi 2 e 3 della legge COVID-19 dovrebbe avere effetto sino al 31 dicembre 2023. Stabilendo che la regolamentazione ha effetto sino al 31 dicembre 2023 si garantisce il mantenimento della base legale per il prolungamento dei termini quadro in questione in modo che nessuno esaurisca prematuramente il diritto all'indennità di disoccupazione. Inoltre, è possibile che talune persone siano nuovamente in disoccupazione dal 1° luglio 2023 e chiedano l'apertura di nuovo termine quadro per la riscossione della prestazione. Se necessario, possono prolungare il termine quadro per il periodo di contribuzione. Poiché l'articolo 17 capoverso 1 lettera c della legge COVID-19 ha effetto sino al 31 dicembre 2023 (vigente art. 21 cpv. 7), anche l'articolo 17 capoversi 2 e 3 dovrà restare in vigore sino a tale data, al fine di garantire una prassi uniforme per quanto riguarda il prolungamento.

Capoverso 4: l'articolo 17 capoverso 1 lettera h ha effetto sino alla fine del 2022.

Capoverso 5: affinché durante il periodo previsto dalla disposizione sia possibile corrispondere gli indennizzi alle istituzioni per la custodia di bambini complementare alla famiglia gestite dagli enti pubblici e versare gli aiuti finanziari ai Cantoni, l'articolo 17c ha effetto sino al 31 dicembre 2020. Questo termine permette ai Cantoni di attuare la disposizione, di corrispondere gli indennizzi alle istituzioni e di intraprendere i passi necessari presso l'UFAS per percepire gli aiuti finanziari.

5.2 Decreto di stanziamento (oggetto 2)

L'importo complessivo dei contributi per i provvedimenti cantonali per i casi di rigore non deve più essere disciplinato nella legge. Piuttosto, il Parlamento deve gestire l'importo complessivo della quota della Confederazione mediante un credito d'impegno. Fatta salva l'approvazione della modifica illustrata più sopra dell'articolo 12 della legge COVID-19, al Parlamento deve essere sottoposto un decreto federale concernente il finanziamento dei provvedimenti per i casi di rigore secondo la legge COVID-19 per un importo pari a 8200 milioni di franchi; ciò corrisponde alla quota della Confederazione, pari al 70 per cento, della prima tranche di 6 miliardi di franchi e alla seconda tranche di 4 miliardi di franchi, integralmente finanziata dalla Confederazione.

³⁰ RS 101

Nel quadro del decreto federale concernente il preventivo 2021 le vostre Camere avevano già stanziato un credito d'impegno per i provvedimenti cantonali per i casi di rigore pari a 1,9 miliardi di franchi. Alla luce dell'ammontare dell'importo e della nuova ripartizione dei mezzi e per ragioni di trasparenza il nostro Consiglio vi sottopone un nuovo decreto federale con l'importo complessivo dei fondi federali da destinare ai provvedimenti per i casi di rigore (8,2 mia.). Il credito d'impegno stanziato nel quadro del decreto federale concernente il preventivo viene pertanto a cadere; il volume degli impegni per il settore «economia» viene ridotto di conseguenza. Il credito a preventivo necessario viene chiesto alle vostre Camere con il messaggio concernente l'aggiunta Ia al preventivo 2021.

Il credito d'impegno richiesto è composto da tre tranches:

- a. la quota federale ai 6 miliardi di franchi per i provvedimenti per i casi di rigore a favore di imprese con una cifra d'affari annuale fino a 5 milioni di franchi;
- b. l'importo massimo di 3 miliardi di franchi per il finanziamento a carico della sola Confederazione di provvedimenti per i casi di rigore a favore di imprese con una cifra d'affari annuale superiore a 5 milioni di franchi;
- c. una «riserva del Consiglio federale» per contributi supplementari a Cantoni particolarmente colpiti dalla crisi pandemica, pari a 1 miliardo.

Sulla base dei dati attualmente a disposizione, le stime sul volume dei fondi necessari e sulla ripartizione tra imprese di grandi e piccole dimensioni sono legate a grandi incertezze. In caso di necessità, al nostro Consiglio deve pertanto essere data la facoltà di trasferire fondi fino a 1 miliardo di franchi tra le tranches a e b. Per contro, la «riserva del Consiglio federale» deve rimanere a disposizione della compensazione *ex post* di oneri speciali; pertanto non vi è alcuna possibilità di trasferimento.

Le condizioni per il versamento dei fondi della Confederazione sono disciplinate, sul piano materiale, dall'articolo 12 della legge COVID-19 e specificate in dettaglio nell'ordinanza COVID-19 casi di rigore.

5.3 Legge sull'assicurazione contro la disoccupazione (oggetto 3)

Art. 90a cpv. 3

L'articolo 90a LADI disciplina la partecipazione finanziaria della Confederazione all'AD. Secondo il capoverso 1 la partecipazione ordinaria ammonta allo 0,159 per cento della somma dei salari soggetti a contribuzione. L'adeguamento dell'articolo 90a capoverso 3 LADI consente di creare la base legale necessaria per una partecipazione straordinaria della Confederazione limitata al 2021.

L'articolo 90a LADI, che prevede già l'assunzione da parte della Confederazione dei costi delle ILR relativi al 2020, deve essere completato affinché anche i costi delle ILR relativi ai periodi di conteggio del 2021 siano assunti dalla Confederazione, a prescindere dal raggiungimento del limite massimo d'indebitamento del fondo di compensazione dell'AD. In questo modo si vuole garantire che l'assunzione di questi

costi sia sancita per entrambi gli anni in un unico articolo di legge. L'articolo 90a disciplina in linea di principio la partecipazione della Confederazione all'AD. Una raccolta uniforme nella LADI di tutte le disposizioni sulla partecipazione finanziaria della Confederazione all'AD è preferibile, alla luce di un'interpretazione sistematica, all'integrazione della nuova regolamentazione nella legge COVID-19. Una disposizione nella LADI offre una base più solida e certezza giuridica.

Il vigente articolo 90a capoverso 4 LADI, secondo cui la Confederazione può erogare un contributo straordinario all'AD, viene mantenuto qualora l'AD superasse a fine 2021 il livello massimo d'indebitamento. Non si può escludere del tutto che nonostante l'assunzione da parte della Confederazione dei costi delle ILR relativi al 2021 chiesti con il presente messaggio gli effetti dell'epidemia di COVID-19 possano determinare un superamento del livello massimo d'indebitamento dell'AD. Dato che il presente capoverso ha una formulazione potestativa, toccherà al nostro Consiglio e alle vostre Camere prendere, all'occorrenza, una decisione in merito.

6 Ripercussioni

6.1 Ripercussioni per la Confederazione

6.1.1 Ripercussioni finanziarie

Provvedimenti per i casi di rigore

Rispetto ai fondi già stanziati con il preventivo 2021, l'aumento dei fondi a favore dei provvedimenti per i casi di rigore determina un onere supplementare per le finanze federali nell'ordine di fino a 6,3 miliardi di franchi portando l'importo totale a 8,2 miliardi di franchi al massimo. Il fabbisogno finanziario dovrebbe riguardare principalmente il 2021 poiché, secondo una stima attuale dei programmi cantonali, i provvedimenti per i casi di rigore dovrebbero essere concessi in gran parte sotto forma di contributi non rimborsabili (contributi a fondo perso). Se i provvedimenti per i casi di rigore comprendono mutui rimborsabili, fidejussioni o garanzie, l'onere supplementare potrebbe gravare anche sugli anni successivi al 2022.

Assicurazione contro la disoccupazione

Ripercussioni per la Confederazione

Con la modifica richiesta della LADI, nel 2021 la Confederazione eroga un contributo supplementare corrispondente ai costi delle ILR relativi ai periodi di conteggio dei mesi da gennaio a dicembre 2021. Si stima che i costi delle ILR relativi al 2021 raggiungano complessivamente i 6 miliardi di franchi (stato gennaio 2021). Di conseguenza, il progetto genera un onere supplementare per la Confederazione. È previsto che i mezzi finanziari siano trasferiti al fondo AD dalla data di entrata in vigore della presente modifica di legge e in funzione del fabbisogno effettivo; nel quadro dell'aggiunta la concernente il preventivo per il 2021 si chiede un credito a preventivo di 6 miliardi. Le ripercussioni finanziarie potranno essere quantificate con esattezza nell'estate del 2022.

Anche le modifiche proposte nell'ambito delle ILR comporteranno costi diretti. Poiché dopo il loro conteggio definitivo nel 2021 le uscite per le ILR dovranno essere sostenute integralmente dalla Confederazione, le modifiche riguarderanno unicamente questo livello istituzionale. I costi dipenderanno dal numero di aziende che deciderà di beneficiare delle nuove disposizioni. Questa cifra e l'entità delle ore di lavoro perse non sono note e attualmente possono essere stimate soltanto in maniera molto approssimativa. Non potranno dunque essere quantificate prima dell'elaborazione del conteggio definitivo. Il versamento retroattivo di ILR a persone che precedentemente non ne avevano diritto potrebbe provocare uscite supplementari fino a 60 milioni di franchi.

Se il nostro Consiglio dovesse prolungare a 24 mesi la durata massima di riscossione delle ILR, secondo le stime attuali questa misura dovrebbe avere ripercussioni esigue sulle uscite complessive per le ILR. Da un lato, nel corso del 2021 si prevede un netto calo delle ILR. Dall'altro, potrebbero beneficiare di tale misura soltanto le aziende che hanno già riscosso ILR in maniera continuativa per un periodo di 18 mesi. Le previsioni relative alle uscite per le ILR del 2021 non si basavano quindi su un limite temporale di 18 mesi per la riscossione delle prestazioni.

Ripercussioni sull'AD

Un prolungamento del diritto all'indennità giornaliera genera direttamente un onere supplementare per l'AD. L'entità dei costi dipende in primo luogo dall'andamento della crisi causata dall'epidemia di COVID-19. Ipotizzando un aumento della disoccupazione non elevato, i costi causati dal suddetto prolungamento sono stimati attualmente a un massimo di 1,9 miliardi di franchi (stato gennaio 2021). In effetti, i costi supplementari di una tale misura dovrebbero essere notevolmente inferiori se l'economia si riprenderà gradualmente nel corso del 2021 come atteso e le persone in cerca d'impiego potranno esercitare nuovamente un'attività lucrativa.

Poiché le uscite per le ILR nel 2021 saranno assunte integralmente dalla Confederazione, l'AD sarà sgravata per l'importo corrispondente.

Misure a favore di istituzioni per la custodia di bambini complementare alla famiglia gestite dagli enti pubblici

I costi supplementari derivanti dagli indennizzi corrisposti alle istituzioni per la custodia di bambini complementare alla famiglia gestite dagli enti pubblici per il periodo dal 17 marzo 2020 al 17 giugno 2020 ammonteranno a un massimo di 20 milioni di franchi.

Indennizzo delle perdite degli operatori culturali

Per indennizzare le perdite subite dalle imprese culturali nel periodo compreso tra novembre e dicembre 2020, i Cantoni disponevano di un importo totale di 34 milioni di franchi. Si prevede di riportare questi fondi al 2021, poiché i Cantoni non hanno ancora potuto disporre di gran parte dei fondi. L'articolo 11 capoverso 2 della legge COVID-19 fissa il sostegno finanziario a favore delle imprese culturali e degli operatori culturali a un importo massimo di 100 milioni di franchi per il 2021. Questa soglia massima stabilita nella legge non dovrà essere superata neppure con i fondi di cui si è chiesto il riporto.

6.1.2 Ripercussioni sull'effettivo del personale

L'aumento sostanziale previsto per i provvedimenti per i casi di rigore e il pianificato adeguamento delle modalità di esecuzione possono determinare un certo maggiore fabbisogno di personale e finanziario in seno alla SECO. Inoltre, in linea di principio i disegni non hanno ripercussioni sulle spese proprie della Confederazione. Le modifiche proposte nell'ambito del lavoro ridotto determinano tuttavia un aumento delle spese per il personale che, a seconda del numero di aziende effettivamente interessate dalle nuove disposizioni, potrebbe raggiungere il 5 per cento dell'effettivo degli organi esecutivi dell'assicurazione contro la disoccupazione. Il prolungamento del diritto all'indennità giornaliera per i disoccupati determina solo un lieve aumento dei costi per il personale per gli organi esecutivi dell'AD.

6.2 Ripercussioni per i Cantoni e i Comuni, per le città, gli agglomerati e le regioni di montagna

Provvedimenti per i casi di rigore

L'aumento dei fondi federali garantiti assicurano ai Cantoni il cofinanziamento da parte della Confederazione per attenuare le conseguenze dei casi di rigore a livello cantonale. Con la base legale e il decreto federale concernente un credito d'impegno essi hanno una maggiore certezza giuridica. Il nostro Consiglio intende compensare eventuali oneri speciali dei Cantoni derivanti dalla norma sulla competenza del Cantone di sede utilizzando la «riserva del Consiglio federale» (nuovo art. 12 cpv. 2 legge COVID-19). La quota di finanziamento dei Cantoni ai 10 miliardi complessivi rimane pressoché invariata a poco meno del 20 per cento. Complessivamente i Cantoni potrebbero dover far fronte a uscite per un importo massimo di 1,8 miliardi di franchi; grazie all'aumento della distribuzione dell'utile della Banca nazionale svizzera a partire dall'esercizio 2020, questo onere dovrebbe essere sostenibile per tutti i Cantoni.

Assicurazione contro la disoccupazione

Il prolungamento del diritto all'indennità giornaliera consente di evitare che su Cantoni e Comuni gravi un onere supplementare impedendo che i disoccupati esauriscano il diritto alle indennità giornaliere dell'AD durante il periodo di tale prolungamento. Il contributo annuo dei Cantoni all'AD pari allo 0,053 per cento della somma dei salari soggetti a contribuzione, ossia circa 170 milioni di franchi all'anno (art. 92 cpv. 7^{bis} LADI) resta invariato.

Le modifiche nell'ambito dell'AD non hanno altre ripercussioni per i Cantoni, i Comuni, le città, gli agglomerati e le regioni di montagna.

Provvedimenti a favore di istituzioni per la custodia di bambini complementare alla famiglia gestite dagli enti pubblici

I Cantoni potranno indennizzare le istituzioni per la custodia di bambini complementare alla famiglia gestite dagli enti pubblici. Potranno chiedere aiuti finanziari alla Confederazione nella misura del 33 per cento degli importi versati alle istituzioni.

6.3 Ripercussioni sull'economia

Provvedimenti per i casi di rigore

Come affermato nel messaggio del 18 novembre 2020³¹ concernente le modifiche della legge COVID-19 e della legge sulle fidejussioni solidali COVID-19, gli aiuti finanziari della Confederazione consentono ai Cantoni di svolgere i propri programmi per i casi di rigore. In tal modo i Cantoni possono sostenere le imprese che sono state gravemente colpite dalle conseguenze dell'epidemia di COVID-19 e quindi mantenere le strutture rilevanti.

Assicurazione contro la disoccupazione

Il prolungamento del diritto all'indennità giornaliera impedisce che i disoccupati esauriscano il diritto alle indennità giornaliere dell'AD durante il periodo di tale prolungamento. Questa misura assicura il reddito delle persone disoccupate, che mantengono il proprio potere di acquisto.

Le modifiche nell'ambito del lavoro ridotto permetteranno alle imprese di riscuotere le ILR per un periodo più lungo. In tal modo si terrà conto del diritto alle ILR non ancora maturato dalle aziende interessate dai nuovi provvedimenti introdotti a breve termine dalle autorità nei mesi di dicembre 2020 e gennaio 2021. Si evita inoltre un'ondata di licenziamenti dopo la fine della durata massima di riscossione delle ILR e, di conseguenza, un aumento della disoccupazione. Alle imprese sarà garantita una maggiore certezza nella pianificazione e i posti di lavoro a rischio potranno essere preservati prolungando la durata massima di riscossione delle indennità.

Il finanziamento supplementare assicura la stabilità finanziaria dell'AD, contribuendo a quella della congiuntura e alla ripresa economica dopo la crisi causata dall'epidemia di COVID-19. L'attivazione del meccanismo di freno all'indebitamento comporterebbe per datori di lavoro e lavoratori un aggravio annuo supplementare che per ciascuno di essi potrebbe raggiungere circa mezzo miliardo di franchi³². Questo importo non sarebbe più disponibile per consumi e investimenti. Il progetto non ha alcun effetto negativo sui costi salariali, che a determinate circostanze potrebbero ripercuotersi con aumenti dei prezzi sui consumatori. La competitività delle imprese è mantenuta. L'AD continuerà a essere in grado di versare redditi sostitutivi in ugual misura e durata, nonché a permettere di mantenere il potere di acquisto. Le ILR consentono di salvaguardare posti di lavoro a lungo termine. Il finanziamento supplementare graverà invece i contribuenti a livello federale.

Provvedimenti a favore di istituzioni per la custodia di bambini complementare alla famiglia gestite dagli enti pubblici

La partecipazione della Confederazione alle misure di sostegno dei Cantoni non ha alcuna ripercussione sull'economia. Si tratta sostanzialmente di una redistribuzione di mezzi finanziari tra la Confederazione e i Cantoni.

³¹ FF 2020 7713

³² Aumento dell'aliquota di contribuzione dell'AD di 0,3 punti percentuali (art. 90c cpv. 1 LADI).

7 Aspetti giuridici

7.1 Costituzionalità

La legge COVID-19 è stata emanata il 25 settembre 2020 in virtù di varie disposizioni costituzionali. La regolamentazione sui casi di rigore introdotta dalle vostre Camere (art. 12) persegue scopi sia di politica congiunturale sia di politica strutturale. Può quindi fondarsi sugli articoli 100 capoverso 1 Cost. (Politica congiunturale) e 103 Cost. (Politica strutturale). La modifica qui proposta si basa sulle medesime disposizioni costituzionali.

La modifica della LADI si basa primariamente sull'articolo 114 capoversi 1 e 4 Cost. Il capoverso 1 conferisce alla Confederazione la competenza di legiferare in materia di AD. Il capoverso 4 prevede che, in caso di circostanze straordinarie, Confederazione e Cantoni possano erogare all'AD prestazioni finanziarie. Con il riferimento all'epidemia di COVID-19 le attuali circostanze straordinarie sono sancite nel testo di legge.

I provvedimenti a favore di istituzioni per la custodia di bambini complementare alla famiglia si applicano in virtù dell'articolo 116 capoverso 1 Cost.

7.2 Subordinazione al freno alle spese

Conformemente all'articolo 159 capoverso 3 lettera b Cost., l'articolo 12 capoverso 1^{quater} della legge COVID-19 (oggetto 1) e l'articolo 90a capoverso 3 LADI (oggetto 3) necessitano del consenso della maggioranza dei membri di entrambe le Camere, poiché prevedono un sussidio unico superiore a 20 milioni di franchi. Anche l'articolo 1 del decreto federale concernente il finanziamento dei provvedimenti per i casi di rigore secondo la legge COVID-19 (oggetto 2) deve essere subordinato al freno alle spese.