



Berna, 11.6.2021

Coronavirus

Indennità di perdita di guadagno anche per i genitori e i familiari di adulti con disabilità

Rapporto del Consiglio federale
in adempimento del postulato 20.3747 Maret del
18 giugno 2020

Indice

1.	Situazione iniziale	3
2.	Basi	3
2.1	Creazione di un'indennità di perdita di guadagno per il coronavirus	3
2.2	Legge COVID-19 quale base per l'indennità di perdita di guadagno	13
2.3	Dati statistici	15
3.	Indennità per l'assistenza di adulti con disabilità	17
3.1	Indennità di perdita di guadagno per i genitori che devono interrompere la propria attività	17
3.2	Misure di sostegno esistenti per i familiari assistenti	18
3.2.1	Disposizioni generali del contratto di lavoro	18
3.2.2	Congedo speciale per i familiari assistenti	19
3.3	Conclusione	20
4.	Strutture di custodia per persone con disabilità	20
5.	Valutazione della necessità d'intervento	21
5.1	Situazione durante la prima ondata pandemica	22
5.2	Situazione durante la seconda ondata pandemica	22
5.3	Sintesi dei risultati.....	23
5.4	Giudizio in merito alla necessità d'intervento	24
6.	Conclusione	24
	Allegato	27
	Cantone:	27
	Data:	29

1. Situazione iniziale

Il 18 giugno 2020 la consigliera agli Stati Marianne Maret ha depositato il postulato «Coronavirus. Indennità di perdita di guadagno anche per i genitori e i familiari di adulti con disabilità» (20.3747). Il testo depositato è il seguente:

«Il Consiglio federale è incaricato di valutare la possibilità di estendere il diritto all'indennità di perdita di guadagno (IPG; v. ordinanza COVID-19 perdita di guadagno) ai genitori e familiari assistenti di adulti con disabilità. Questo è importante nella prospettiva di un'eventuale seconda ondata, al fine di evitare le situazioni precarie venutesi a creare in occasione della prima ondata e anche, in generale, quelle che potrebbero presentarsi in casi analoghi».

Il 12 agosto 2020 il Consiglio federale ha proposto di respingere il postulato, in seguito adottato dal Consiglio degli Stati il 21 settembre 2020.

2. Basi

2.1 Creazione di un'indennità di perdita di guadagno per il coronavirus

La comparsa di un nuovo tipo di coronavirus (COVID-19) in Cina costituisce, a causa della sua rapidità di diffusione, una minaccia anche per la salute pubblica della Svizzera. Il primo caso confermato in Svizzera risale al 25 febbraio 2020. L'Organizzazione mondiale della sanità (OMS) giudica grave la situazione e l'11 marzo 2020 caratterizza la propagazione della COVID-19 quale pandemia.

Pertanto il 28 febbraio 2020 il Consiglio federale ordina provvedimenti in considerazione della situazione particolare secondo l'articolo 6 capoverso 2 lettera b della legge del 28 settembre 2012¹ sulle epidemie (LEp) e, sulla base dell'articolo 185 capoverso 3 della Costituzione federale (Cost.), prende una serie di provvedimenti per attenuare le ripercussioni economiche della diffusione del coronavirus per le imprese e i lavoratori colpiti. Uno di questi provvedimenti è l'indennità di perdita di guadagno per il coronavirus.

In analogia alle indennità di perdita di guadagno, viene creata un'indennità per compensare i mancati introiti dovuti a provvedimenti delle autorità nei seguenti casi:

- I genitori che devono interrompere l'attività lucrativa perché la custodia dei figli da parte di terzi non è più garantita;
- quarantena ordinata dalle autorità;
- lavoratori indipendenti che hanno dovuto chiudere la propria impresa e che hanno subito una perdita di guadagno a causa del divieto di svolgere manifestazioni.

L'ordinanza COVID-19 perdita di guadagno² disciplina le indennità di perdita di guadagno a causa di provvedimenti per combattere il coronavirus non altrimenti coperte dalle assicurazioni sociali già esistenti. L'indennità è sussidiaria rispetto a tutte le prestazioni di assicurazioni sociali e assicurazioni secondo la legge sul contratto d'assicurazione³. Hanno diritto all'indennità i genitori che devono interrompere la loro attività lucrativa per occuparsi dei figli di età inferiore a 12 anni compiuti perché la custodia dei figli da parte di terzi non è più garantita, come ad esempio in caso di chiusura delle scuole. Un tale diritto sussiste anche se la custodia era garantita dai nonni o da altre persone particolarmente a rischio. Un'indennità è dovuta inoltre in caso di interruzione dell'attività lucrativa a causa di una quarantena ordinata dalle autorità (p. es. il medico cantonale). Hanno infine diritto a

¹ Legge federale del 28 settembre 2012 sulla lotta contro le malattie trasmissibili dell'essere umano (Legge sulle epidemie); RS 818.101.

² Ordinanza del 20 marzo 2020 sui provvedimenti in caso di perdita di guadagno in relazioni con il coronavirus (COVID-19); RS 830.31.

³ Legge federale del 2 aprile 1908 sul contratto d'assicurazione; RS 221.229.1.

un'indennità i lavoratori indipendenti che, a causa dei provvedimenti per combattere il coronavirus, subiscono una perdita di guadagno in seguito alla chiusura di strutture accessibili al pubblico quali ristoranti, negozi al dettaglio, parrucchieri o centri fitness o che, in quanto musicisti, artisti di varietà o autori, sono colpiti dal divieto di svolgere manifestazioni.

Al fine di riuscire a erogare le prestazioni il più velocemente possibile, l'indennità è concepita in analogia alle indennità di perdita di guadagno. L'idea principale è di offrire un'indennità semplice e schematica per offrire un aiuto in tempi rapidi. Si trattava dell'unico modo per introdurre una nuova assicurazione in tempi record in grado di coprire i rischi sociali ed economici della pandemia. L'indennità giornaliera ammonta all'80 per cento dell'ultimo salario percepito o del reddito soggetto all'AVS, ma fino a un massimo di 196 franchi al giorno. A provvedere all'attuazione sono gli stessi organi competenti per l'indennità di perdita di guadagno, ossia le casse di compensazione AVS.

2.1.1. Sviluppo all'inizio della pandemia

Dal primo caso confermato di infezione in territorio nazionale, occorso il 25 febbraio 2020, la situazione legata al coronavirus in Svizzera e nei Paesi limitrofi peggiora rapidamente. Il numero di persone infette continua a crescere in misura esponenziale e il tracciamento dei relativi contatti diventa sempre più difficile. La campagna «Così ci proteggiamo», lanciata il 27 febbraio 2020 dall'Ufficio federale della sanità pubblica (UFSP), viene intensificata e la strategia del Consiglio federale pone le persone particolarmente a rischio al centro delle misure. Per contenere la propagazione del coronavirus in Svizzera e proteggere la popolazione e il sistema sanitario, il 13 marzo 2020 il Consiglio federale vieta fino alla fine di aprile le manifestazioni con oltre 100 persone. Ristoranti, bar e discoteche possono accogliere al massimo 50 persone per garantire il rispetto delle distanze di sicurezza raccomandate. Dal 13 marzo al 4 aprile 2020 è sospeso l'insegnamento in presenza nelle scuole; anche il traffico transfrontaliero con l'Italia viene limitato. Il Consiglio federale mette inoltre immediatamente a disposizione fino a dieci miliardi di franchi per attenuare in modo rapido e non burocratico le ripercussioni economiche della pandemia. Malgrado tali misure, la diffusione del coronavirus continua ad accelerare, per cui il 16 marzo 2020 il Consiglio federale proclama la «situazione straordinaria» ai sensi della legge sulle epidemie. Fino al 19 aprile 2020 tutti i negozi, i ristoranti, i bar e tutte le strutture ricreative e per il tempo libero devono restare chiusi; fanno eccezione i negozi di generi alimentari e le strutture sanitarie. Il Consiglio federale introduce inoltre controlli anche alle frontiere con la Germania, la Francia e l'Austria, autorizza l'impiego dell'esercito (fino a 8000 militari) per sostenere i Cantoni negli ambiti della sanità pubblica, della logistica e della sicurezza ed esorta infine la popolazione a rinunciare a tutti i contatti non strettamente necessari. Per quanto riguarda la custodia di bambini complementare alla famiglia, il Governo impone ai Cantoni di provvedere alle necessarie offerte di servizi per i bambini che non possono essere accuditi privatamente; le strutture di custodia collettiva diurna possono essere chiuse soltanto se le autorità competenti prevedono altre forme idonee di custodia. Tale provvedimento vale in un primo momento fino al 19 aprile 2020, così come la chiusura delle scuole dal 16 marzo 2020.

Il 20 marzo 2020 il Consiglio federale esorta la popolazione, e in particolare le persone malate o che hanno più di 65 anni, a restare a casa, in modo da evitare di sovraccaricare le unità di cure intensive negli ospedali, e autorizza la popolazione a uscire soltanto per andare a lavorare, recarsi dal medico o in farmacia, fare la spesa oppure aiutare qualcuno. Vengono vietati gli assembramenti di oltre cinque persone; le aziende che non rispettano le regole in materia d'igiene e di distanziamento sociale sono passibili di chiusura. Il Consiglio federale precisa inoltre il divieto di interventi non urgenti negli ospedali e mette a disposizione dei Cantoni un contingente della protezione civile.

2.1.2. Modifiche all'indennità di perdita di guadagno per il coronavirus durante la pandemia

Il Consiglio federale e, più tardi, l'Assemblea federale hanno regolarmente adeguato le condizioni per usufruire dell'indennità di perdita di guadagno alle esigenze e all'evoluzione della situazione epidemiologica e della pandemia. Dalla sua entrata in vigore il 17 marzo 2020, fino a febbraio 2021 l'ordinanza COVID-19 perdita di guadagno viene modificata in totale nove volte per adattare le prestazioni alla situazione contingente. Subiscono modifiche tra l'altro la durata di validità dell'ordinanza, la cerchia degli aventi diritto e le condizioni per beneficiare dell'indennità per singole categorie, come ad esempio il requisito di una diminuzione della cifra d'affari per i lavoratori indipendenti e le persone in posizione analoga a quella di un datore di lavoro. Entrando più nel dettaglio, finora (stato: 12 maggio 2021) sono state apportate le seguenti modifiche.

Modifica del 16 aprile 2020

L'indennità di perdita di guadagno per il coronavirus è inizialmente concepita come misura di emergenza da revocare non appena la situazione pandemica si fosse stabilizzata e sarebbe stato possibile abolire le restrizioni e i divieti. Nell'aprile 2020 la velocità di diffusione del coronavirus rallenta e si constata che i provvedimenti contro la COVID-19 sono attuati in modo efficace e producono effetti.

Per questo motivo, nella sua seduta del 16 aprile 2020 il Consiglio federale decide di procedere a degli allentamenti in tre fasi. Dal 27 aprile 2020 gli ospedali possono di nuovo effettuare tutti gli interventi, anche quelli non urgenti, e gli studi medici ambulatoriali, i parrucchieri, i saloni di massaggio e i centri estetici sono autorizzati a riprendere la loro attività. Possono inoltre riaprire i centri commerciali del fai da te e di giardinaggio, i negozi di giardinaggio e i fiorai. Per farlo devono tuttavia garantire la sicurezza dei clienti e dei lavoratori. Situazione epidemiologica permettendo, si prevede in seguito di riaprire le scuole dell'obbligo e i negozi l'11 maggio e, successivamente, le scuole medie superiori, professionali e universitarie, i musei, i giardini zoologici e le biblioteche l'8 giugno. Il Consiglio federale precisa inoltre la protezione dei lavoratori particolarmente a rischio.

A causa dei provvedimenti ordinati dalle autorità per combattere la pandemia, dal 17 marzo 2020 molti lavoratori indipendenti subiscono perdite di guadagno sebbene l'esercizio della loro attività non sia vietato. L'ordinanza entrata in vigore il 17 marzo 2020 prevede il diritto a un'indennità soltanto in caso di chiusura imposta o di divieto di svolgere manifestazioni. In molti settori non vige un divieto assoluto: i fisioterapisti possono ad esempio continuare a esercitare, ma solo in forma ridotta, ossia occuparsi unicamente di emergenze. I provvedimenti adottati fino ad allora non prevedono compensazioni per queste categorie, che possono quindi ritrovarsi in gravi difficoltà finanziarie. Il 16 aprile il Consiglio federale decide pertanto le seguenti modifiche.

Estensione del diritto all'indennità per i lavoratori indipendenti: per evitare i cosiddetti casi di rigore, il diritto all'indennità di perdita di guadagno viene esteso ai lavoratori indipendenti che non hanno dovuto sospendere la propria attività, ma che sono stati colpiti indirettamente dai provvedimenti per combattere il coronavirus, a causa dei quali hanno subito perdite di guadagno. La condizione è che il loro reddito annuo soggetto all'AVS per il 2019 ammonti almeno a 10 000 franchi ma non superi 90 000 franchi. Tutti i lavoratori indipendenti possono avanzare una richiesta, dato che i provvedimenti hanno prodotto effetti su praticamente ogni settore. Considerati gli allentamenti in vista, si tratta di un diritto limitato nel tempo, che può essere fatto valere retroattivamente dal 17 marzo 2020 per un periodo di due mesi.

Diritto all'indennità per i genitori di figli con disabilità fino a 18 o 20 anni: i genitori che, a causa dei provvedimenti per combattere il coronavirus (p. es. chiusura delle scuole),

devono interrompere l'attività lucrativa per accudire i figli hanno diritto all'indennità di perdita di guadagno per il coronavirus se i figli hanno un'età inferiore a 12 anni compiuti. Poiché nel caso dei genitori di figli con disabilità questo limite di età risulta problematico, il Consiglio federale decide di portarlo a 20 anni. I genitori di giovani che ricevono un supplemento per cure intensive dell'Al (fino a 18 anni) o che frequentano una scuola speciale (fino a 20 anni) che è stata chiusa hanno diritto a un'indennità se hanno dovuto interrompere l'attività lucrativa perché la custodia dei figli da parte di terzi non è più garantita.

Modifica del 22 aprile 2020

Indennità di perdita di guadagno per il coronavirus per tutti i lavoratori indipendenti fino al 16 maggio 2020: il 27 aprile e l'11 maggio molti lavoratori indipendenti possono teoricamente riprendere la loro attività. Secondo l'ordinanza relativa all'indennità di perdita di guadagno per il coronavirus, il loro diritto all'indennità si estingue a quella data. Di fatto però essi non sono in grado di ricominciare a fornire pienamente le loro prestazioni sin dal primo giorno, ad esempio perché, a causa delle prescrizioni in materia di igiene e distanziamento sociale, possono servire un numero inferiore di clienti. Dopo la cessazione della chiusura forzata delle loro strutture, la loro situazione è pertanto analoga a quella dei lavoratori indipendenti che sono colpiti soltanto indirettamente dai provvedimenti per combattere il coronavirus, il cui diritto all'indennità di perdita di guadagno dura però fino al 16 maggio 2020. Questo termine viene pertanto applicato anche ai lavoratori indipendenti che possono riprendere la loro attività il 27 aprile o l'11 maggio.

I lavoratori indipendenti le cui strutture devono rimanere chiuse anche dopo il 16 maggio 2020, ad esempio nel settore della gastronomia, continuano ad avere diritto all'indennità di perdita di guadagno per il coronavirus. Lo stesso vale per i lavoratori indipendenti colpiti dal divieto di svolgere manifestazioni.

Durata dell'indennità per altri aventi diritto: la situazione resta invariata anche per gli altri aventi diritto all'indennità di perdita di guadagno per il coronavirus, vale a dire: le persone messe in quarantena; i dipendenti che hanno dovuto interrompere, del tutto o in parte, la loro attività lucrativa in seguito alla cessazione della custodia dei figli da parte di terzi (scuola, struttura di custodia collettiva diurna, nonni), finché non trovano un'altra soluzione di custodia.

Modifica del 19 giugno 2020

Considerato l'andamento positivo dell'epidemia e la stabilizzazione del numero di nuove infezioni, ricoveri in ospedale e decessi a un livello molto basso, il 6 giugno 2020 il Consiglio federale decide di allentare notevolmente i provvedimenti per combattere il coronavirus. I piani di protezione continuano però a valere per tutte le strutture e manifestazioni. Tra gli allentamenti figurano l'autorizzazione di manifestazioni con fino a 300 persone, di assembramenti spontanei di un massimo di 30 persone, la riapertura delle strutture per il tempo libero e turistiche, dei campeggi, dei giardini zoologici e delle piscine, la possibilità di svolgere nuovamente competizioni sportive in presenza di pubblico e di organizzare campi di vacanze per bambini e adolescenti e il ritorno all'insegnamento in presenza nelle scuole medie superiori, nelle scuole professionali e nelle scuole universitarie. Le raccomandazioni sul telelavoro vengono però mantenute fino al 19 giugno 2020.

Dal 22 giugno viene revocata la maggior parte dei provvedimenti per combattere il coronavirus: sono nuovamente consentite le manifestazioni con fino a 1000 persone; le grandi manifestazioni restano vietate fino alla fine di agosto.

Il Consiglio federale decide inoltre di porre fine alla situazione straordinaria ai sensi della legge sulle epidemie e di tornare alla situazione particolare dal 19 giugno 2020. Da allora

spetta dunque ai Cantoni adottare i provvedimenti necessari per impedire un nuovo aumento dei casi e combattere le infezioni di COVID-19. Anche se la competenza operativa è ora principalmente nelle mani dei Cantoni, l'adozione di misure a livello federale continua a essere possibile. A tale scopo, la Confederazione e i Cantoni concordano di intrattenere in futuro scambi regolari al riguardo. In questo contesto assumono un ruolo importante i piani di protezione e il tracciamento dei contatti. Tutti gli spazi accessibili al pubblico devono disporre di un piano di protezione. L'uso delle mascherine sui mezzi di trasporto pubblici è vivamente raccomandato e risulta obbligatorio durante le manifestazioni. La distanza di sicurezza viene ridotta da due metri a un metro e mezzo e il Consiglio federale punta in misura ancora maggiore sulla responsabilità individuale.

Revoca del termine di prescrizione di cinque anni: in qualità di provvedimento d'emergenza, l'indennità di perdita di guadagno per il coronavirus in origine era limitata a sei mesi. Il termine di prescrizione di cinque anni, ossia la possibilità di far valere il diritto alle prestazioni entro cinque anni dalla revoca dei provvedimenti per combattere il coronavirus, non teneva però conto della durata di validità limitata dell'ordinanza COVID-19 perdita di guadagno. Tale regola discende dalla LPGA⁴, che, per le assicurazioni sociali da essa disciplinate, prevede un termine di prescrizione di cinque anni. Al contrario delle assicurazioni sociali esistenti, per un aiuto d'emergenza come l'indennità di perdita di guadagno per il coronavirus non si giustifica una richiesta ritardata fino a cinque anni dalla nascita del diritto alla prestazione, soprattutto perché il finanziamento della prestazione è assicurata da un credito per l'anno in questione. La disposizione viene quindi precisata stabilendo che il diritto può essere esercitato solo durante la durata di validità dell'ordinanza, ossia fino al 16 settembre 2020.

Coordinamento tra la presentazione delle richieste e la durata di validità dell'ordinanza: in base all'articolo 7 dell'ordinanza sulle indennità di perdita di guadagno (OIPG), per i lavoratori indipendenti può essere richiesto un nuovo calcolo dell'indennità se per l'anno del servizio in seguito viene stabilito un altro contributo AVS. Nell'ordinanza COVID-19 perdita di guadagno questa regola non è stata ripresa. Per fare chiarezza, l'ordinanza in questione ha esplicitamente escluso la possibilità di un adeguamento ex post dopo il 16 settembre 2020 a seguito di una dichiarazione fiscale definitiva successiva.

Modifica del 1° luglio 2020

Nella sua seduta del 1° luglio 2020, il Consiglio federale adotta diversi provvedimenti per prevenire l'insorgenza di nuovi focolai di coronavirus. Dalla metà di giugno si registra infatti un aumento dei casi dopo che persone contagiate sono giunte in Svizzera da Paesi dell'area Schengen e non Schengen. Per questo motivo, chiunque entri in Svizzera in provenienza da determinate regioni deve mettersi in quarantena per dieci giorni. L'UFSP tiene un elenco delle regioni in questione. Determinate restrizioni d'entrata per 15 Stati, revocate dall'Unione europea dal 1° luglio, in Svizzera rimangono valide fino al 20 luglio. In considerazione dell'aumento del traffico passeggeri, il Consiglio federale decide inoltre di introdurre l'obbligo generalizzato della mascherina sui mezzi di trasporto pubblico. Tali nuove direttive entrano in vigore il 6 luglio 2020.

Prolungamento del diritto per i lavoratori indipendenti: siccome molte strutture continuano a subire perdite finanziarie malgrado l'allentamento delle restrizioni, il diritto all'indennità di perdita di guadagno per il coronavirus per i lavoratori indipendenti direttamente e indirettamente colpiti dai provvedimenti contro la pandemia è prolungato fino al 16 settembre 2020.

Estensione del diritto alle persone in posizione analoga a quella di un datore di lavoro: alla luce del divieto di manifestazioni con oltre 1000 persone in vigore dal 28 febbraio 2020 e

⁴ Legge federale del 6 ottobre 2020 sulla parte generale del diritto delle assicurazioni sociali; RS 830.1.

delle gravi difficoltà del settore ricreativo, il Consiglio federale decide di estendere il diritto alle indennità alle persone in posizione analoga a quella di un datore di lavoro attive in tale settore. I titolari di SA o S.a.g.l. impiegati nella propria impresa attiva nel settore ricreativo dal 1° giugno 2020 non avevano più diritto all'indennità per lavoro ridotto dell'assicurazione contro la disoccupazione. Queste persone ottengono ora il diritto alle indennità di perdita di guadagno per il coronavirus e vengono trattate in modo analogo ai lavoratori indipendenti indirettamente colpiti dai provvedimenti contro la pandemia.

Modifica dell'11 settembre 2020

Prolungamento della durata di validità dell'ordinanza COVID-19 perdita di guadagno: l'ordinanza COVID-19 perdita di guadagno, entrata in vigore il 17 marzo 2020 sulla base del diritto di necessità (art. 185 cpv. 3 della Cost.), rimane in vigore per sei mesi, ossia fino al 16 settembre 2020. Ai sensi della LOGA⁵ (art. 7d cpv. 2 lett. a n. 1) un'ordinanza di questo genere decade sei mesi dopo la sua entrata in vigore, se il Consiglio federale non ha sottoposto all'Assemblea federale un progetto di base legale per il contenuto dell'ordinanza. Per evitare un vuoto legislativo e creare le basi legali per prolungare la durata dell'ordinanza in questione anche oltre il 16 settembre 2020, il Consiglio federale adotta il messaggio concernente la legge COVID-19 (cfr. n. 2.2).

In questo contesto vengono regolamentate soltanto le situazioni allora non contestate dal Parlamento, ossia il diritto alle indennità per le persone che hanno dovuto interrompere la propria attività lucrativa a causa dei provvedimenti per combattere il coronavirus (problema della custodia dei figli, quarantena, chiusura di strutture e divieto di manifestazioni a livello cantonale o federale).

Modifica del 4 novembre 2020

In tutta la Svizzera si registra un forte aumento delle nuove infezioni da coronavirus. Soprattutto da ottobre 2020 l'incremento dei casi diventa preoccupante in quanto riguarda tutte le fasce d'età e tutti i Cantoni; inoltre cresce anche il numero dei ricoveri. L'obiettivo è di contenere la progressione dei contagi con sufficiente efficienza affinché i Cantoni possano continuare a tracciare i contatti in maniera sistematica e precisa. A tale scopo, d'intesa con i Cantoni il Consiglio federale tra il 18 e il 28 ottobre 2020 adotta nuovi provvedimenti di protezione. Dal 19 ottobre sono vietati gli assembramenti spontanei di più di 15 persone nello spazio pubblico, nei luoghi chiusi accessibili al pubblico deve essere indossata la mascherina e valgono disposizioni particolari per le manifestazioni private con più di 15 persone. Nei ristoranti, bar e locali notturni le consumazioni sono possibili soltanto da seduti; il telelavoro è nuovamente raccomandato. Dal 28 ottobre 2020 le discoteche e i locali notturni devono restare chiusi a tempo indeterminato, mentre bar e ristoranti possono restare aperti soltanto fino alle 23.00. Sono vietate tutte le manifestazioni con più di 50 persone e le attività sportive e culturali nel tempo libero con più di 15 persone. Poiché molti contagi avvengono nel contesto privato, viene limitato a dieci il numero delle persone che possono partecipare a un evento nella cerchia degli amici o dei familiari organizzato in un luogo privato. Anche l'obbligo della mascherina viene esteso.

Ai primi di novembre si registra una crescita esponenziale dei contagi e, dopo una-due settimane, anche un conseguente aumento dei ricoveri e dei pazienti in terapia intensiva. Per questo motivo, dal 2 novembre 2020 le scuole universitarie devono rinunciare all'insegnamento presenziale; inoltre il Consiglio federale adegua le disposizioni sulla quarantena per chi viaggia e decide di introdurre i test rapidi.

⁵ Legge del 21 marzo 1997 sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione; RS 172.010.

Ai Cantoni viene data la possibilità di adottare provvedimenti di protezione, una facoltà sfruttata soprattutto nella Svizzera francese (p. es. chiusura dei ristoranti). Come per i provvedimenti della Confederazione, l'indennità di perdita di guadagno per il coronavirus copre anche queste situazioni.

Per sostenere i Cantoni nella gestione del crescente numero di ospedalizzazioni e di pazienti affetti da COVID-19 ricoverati nei reparti di cure intensive, il Consiglio federale decide che l'esercito può essere nuovamente impiegato a sostegno del sistema sanitario.

Con la nuova legge COVID-19 del 25 settembre 2020 (cfr. n. 2.2), il Parlamento estende il diritto a un sostegno anche ai lavoratori indipendenti e alle persone in posizione analoga a quella di un datore di lavoro indirettamente colpiti.

Prolungamento del diritto all'indennità di perdita di guadagno anche per i lavoratori indipendenti e le persone in posizione analoga a quella di un datore di lavoro indirettamente colpiti: hanno diritto all'indennità di perdita di guadagno per il coronavirus le seguenti persone la cui attività lucrativa ha subito una limitazione a causa di provvedimenti per combattere il coronavirus: persone in posizione analoga a quella di un datore di lavoro in caso di chiusura di strutture o divieto di svolgere manifestazioni ordinati dalle autorità; lavoratori indipendenti e persone in posizione analoga a quella di un datore di lavoro la cui attività lucrativa ha subito una limitazione considerevole, ossia la cui cifra d'affari è diminuita almeno del 55 per cento rispetto alla cifra d'affari media degli anni 2015–2019. Le relative disposizioni, la cui validità è limitata al 30 giugno 2021, entrano retroattivamente in vigore dal 17 settembre 2020.

Modifica del 19 dicembre 2020

All'inizio di dicembre 2020 la situazione epidemiologica in Svizzera peggiora nuovamente in modo drastico e i contagi aumentano in misura esponenziale. In alcuni Cantoni il numero di nuove infezioni si assesta su livelli elevati o addirittura cresce ulteriormente. Inoltre gli ospedali continuano a dover far fronte a grandi difficoltà e giungono ai limiti delle loro capacità a causa dell'occupazione molto elevata dei letti in terapia intensiva. Il personale sanitario è sotto forte pressione e alcuni ospedali sono costretti a rinviare gli interventi non urgenti. Il Consiglio federale esorta i Cantoni confrontati a un peggioramento della situazione a reagire rapidamente.

In seguito il Consiglio federale decide nuovi provvedimenti per ridurre il numero delle infezioni, in particolare in vista del periodo natalizio, e, inoltre, cerca di migliorare rapidamente la situazione epidemiologica mediante una procedura a tappe in base all'evoluzione della pandemia. Dal 9 dicembre vengono inasprite le regole per i negozi con un aumento della superficie minima per persona, limitate le capienze di treni, cabinovie e funivie nei comprensori sciistici e introdotte nuove regole per l'apertura dei ristoranti tra il 31 dicembre 2020 e il 1° gennaio 2021. Il Consiglio federale raccomanda vivamente di limitare a due economie domestiche gli incontri in privato e al ristorante, in modo da ridurre il più possibile i contatti fra le persone. Il limite delle dieci persone è mantenuto e viene vietata la pratica del canto al di fuori della cerchia familiare e della scuola dell'obbligo, sia all'aperto sia nei locali chiusi. La capienza dei comprensori sciistici è limitata e viene auspicata l'attuazione sistematica della raccomandazione sul telelavoro.

Dal 12 dicembre ristoranti, bar, negozi, mercati, musei, biblioteche, strutture sportive e per il tempo libero devono chiudere alle 19.00 e, ad eccezione di ristoranti e bar, non possono rimanere aperti la domenica e nei giorni festivi. I Cantoni con un'evoluzione epidemiologica favorevole possono posticipare l'orario di chiusura alle 23.00. A parte poche eccezioni, tutte le manifestazioni sono vietate; attività sportive e culturali sono consentite soltanto in gruppi di non più di cinque persone.

Malgrado questi provvedimenti, la situazione epidemiologica in Svizzera non migliora e il numero di contagi, già molto elevato, continua ad aumentare. Da settimane gli ospedali e il personale sanitario sono sotto pressione e con i giorni festivi imminenti cresce il rischio di una rapida impennata delle infezioni. D'intesa con i Cantoni, nella sua seduta del 18 dicembre 2020 il Consiglio federale decide pertanto di rafforzare ulteriormente i provvedimenti nazionali per frenare la diffusione del coronavirus. L'obiettivo è di ridurre in misura considerevole i contatti sociali. Dal 22 dicembre 2020 devono chiudere i ristoranti e le strutture per la cultura, il tempo libero e lo sport e l'afflusso di clienti nei negozi viene ulteriormente limitato. Inoltre il Consiglio federale decide di estendere l'impiego dei test rapidi per riuscire a testare un numero ancora maggiore di persone.

Vista tale situazione, molte imprese devono fare i conti con notevoli difficoltà finanziarie. Alla luce dell'evoluzione incerta della pandemia e della situazione epidemiologica fuori controllo, il Parlamento decide di rendere meno restrittivi i requisiti che i lavoratori indipendenti e le persone in posizione analoga a quella di un datore di lavoro devono soddisfare per beneficiare delle indennità.

Abbassamento della soglia di diminuzione della cifra d'affari al 40 per cento: in occasione dei dibattiti sulla legge COVID-19, il Parlamento decide che i lavoratori indipendenti e le persone in posizione analoga a quella di un datore di lavoro che registrano una diminuzione della cifra d'affari mensile pari al 40 per cento rispetto alla cifra d'affari mensile media degli anni 2015–2019 potranno beneficiare di un'indennità di perdita di guadagno per il coronavirus (in precedenza la diminuzione della cifra d'affari doveva essere almeno del 55 %). Questa modifica è integrata nell'ordinanza COVID-19 perdita di guadagno.

Nella settimana del 21 dicembre 2020 si effettuano le prime vaccinazioni contro la COVID-19 in Svizzera. Nel contempo in Gran Bretagna e in Sudafrica vengono scoperte nuove e più contagiose varianti del coronavirus, a causa delle quali il Consiglio federale il 21 dicembre è costretto ad adottare ulteriori provvedimenti per prevenire per quanto possibile la diffusione di questi nuovi ceppi. Tra le relative misure figurano il divieto di viaggi turistici dalla Gran Bretagna e dal Sudafrica, il divieto generalizzato d'entrata per gli stranieri provenienti da questi due Paesi e l'obbligo di quarantena per le persone giunte in Svizzera dopo il 14 dicembre 2020 dai due Paesi in questione.

Modifica del 13 gennaio 2021

Alla fine del 2020 la situazione epidemiologica continua a essere preoccupante a causa dell'elevata contagiosità del virus e dell'arrivo di nuovi ceppi in Svizzera. Il Consiglio federale ritiene tuttavia che i provvedimenti adottati il 18 dicembre 2020, ossia la chiusura di bar, ristoranti e strutture per la cultura, il tempo libero e lo sport, siano sufficienti e che non occorran misure più drastiche.

All'inizio di gennaio 2021 si constata che i dati a disposizione non rispecchiano adeguatamente la situazione epidemiologica. I casi rilevati risultano leggermente diminuiti, a fronte però di un numero di test effettuati notevolmente inferiore rispetto a prima delle vacanze natalizie. Un incremento dei contagi dopo le festività non può quindi essere escluso. La diffusione di nuove e più contagiose varianti rende inoltre più probabile una nuova impennata della pandemia. La situazione epidemiologica rimane critica, e il numero di infezioni, ricoveri e decessi e le pressioni sul personale sanitario restano molto elevati. Alla fine di gennaio 2021, i contagi riconducibili a mutazioni del virus raddoppiano ogni settimana. Ai ceppi della Gran Bretagna e del Sudafrica si aggiunge quello brasiliano, molto più contagioso.

In considerazione di questa situazione, il Consiglio federale decide un ulteriore giro di vite ai provvedimenti contro la diffusione del coronavirus. Da un lato prolunga di cinque settimane, fino alla fine di febbraio, la chiusura dei ristoranti e delle strutture per la cultura, il tempo libero e lo sport. Dall'altro ordina nuovi provvedimenti per ridurre in modo drastico i contatti: dal 18 gennaio 2021 è obbligatorio lavorare da casa, i negozi che non vendono beni di prima necessità devono restare chiusi e le manifestazioni private e gli assembramenti sono ulteriormente limitati. Viene inoltre rafforzata la protezione delle persone particolarmente a rischio sul posto di lavoro, e l'ordinanza COVID-19 perdita di guadagno è modificata di conseguenza.

Estensione del diritto all'indennità alle persone particolarmente a rischio: i lavoratori particolarmente a rischio che non possono svolgere le loro mansioni mediante il telelavoro, a cui non può essere offerta una protezione equivalente sul posto di lavoro o che rifiutano il lavoro sostitutivo loro assegnato hanno diritto all'indennità. Hanno diritto all'indennità anche i lavoratori indipendenti particolarmente a rischio che per motivi organizzativi o tecnici non possono svolgere il loro lavoro da casa e subiscono una perdita di guadagno. Il diritto alle prestazioni delle persone particolarmente a rischio vale dal 18 gennaio al 28 febbraio 2021. Successivamente, questo termine viene prolungato tre volte: il 24 febbraio fino al 31 marzo 2021, il 19 marzo fino al 30 aprile 2021 e il 14 aprile fino al 31 maggio 2021.

Modifica del 27 gennaio 2021

Molto probabilmente, in oltre la metà dei casi il coronavirus è trasmesso da persone senza sintomi che non sanno di essere contagiate. Per questo motivo, a metà dicembre il Consiglio federale consente lo svolgimento di test su persone senza sintomi nel quadro dei piani di protezione, per esempio nelle case per anziani o di cura, negli alberghi e sul posto di lavoro. Per incentivare tale pratica, il 27 gennaio 2021 la Confederazione decide di assumere i costi di questi test, che possono essere eseguiti sul posto dal personale stesso.

L'estensione della strategia di test ha anche lo scopo di contribuire a identificare e contenere per tempo i focolai locali, per esempio nelle scuole, non da ultimo perché le nuove varianti del coronavirus, più infettive, si stanno ulteriormente diffondendo in Svizzera. La Confederazione assume i costi dei test sulle persone senza sintomi anche in questi casi.

Le disposizioni sulla quarantena dopo un contatto stretto sono inoltre integrate da una strategia di «test e rilascio», il che si traduce in una riduzione della durata della quarantena.

Riduzione della durata della quarantena: secondo le regole valide fino ad allora, la quarantena doveva durare dieci giorni a decorrere dall'ultimo contatto con una persona contagiata. Con il consenso dell'autorità cantonale competente, dal 27 gennaio 2021 la quarantena può essere terminata prima, a condizione che la persona interessata dopo sette giorni si sottoponga a un test e risulti negativa. Come conseguenza di questa modifica, dall'8 febbraio 2021 il diritto all'indennità in caso di quarantena è così limitato per tutti i casi a un massimo di sette indennità giornaliere invece delle precedenti dieci indennità.

Modifica del 31 marzo 2021

Nel febbraio 2021 il numero di contagi, ricoveri e decessi si riduce, e la pressione sul sistema sanitario si allenta. La situazione epidemiologica resta tuttavia incerta, dato che nel Paese continuano a diffondersi nuovi ceppi del virus. Per riprendere la vita economica e sociale e al contempo evitare il più possibile una terza ondata dell'epidemia, il Consiglio federale decide di allentare, prudentemente e gradualmente, dal 1° marzo 2021, i provvedimenti per combattere il coronavirus, iniziando con il consentire nuovamente le attività con un rischio di contagio minimo. Dal 1° marzo 2021 possono quindi riaprire negozi, musei e sale di lettura di

biblioteche, nonché strutture sportive e per il tempo libero all'aperto e aree esterne di giardini zoologici e botanici. Gli incontri tra familiari e amici nonché le attività sportive e culturali sono nuovamente ammessi con una partecipazione massima di 15 persone all'aria aperta. I giovani fino ai 20 anni possono riprendere a partecipare alla maggior parte delle attività sportive e culturali. Il Consiglio federale decide inoltre di estendere la strategia di test e aumentare in misura considerevole il numero dei test per accompagnare gli allentamenti previsti. Dal 15 marzo la Confederazione assume quindi i costi dei test rapidi eseguiti in tutti i luoghi autorizzati, anche per le persone che non hanno sintomi.

Il 19 marzo 2021 il Consiglio federale decide di allentare il limite per gli incontri al chiuso tra familiari o amici, portandolo da cinque a dieci persone. Il rischio di un aumento incontrollato delle infezioni è troppo elevato per procedere ad altri allentamenti, dal momento che il numero dei contagi ha ricominciato a crescere dalla fine di febbraio. Queste misure non hanno tuttavia alcun influsso sull'indennità di perdita di guadagno per il coronavirus.

Abbassamento della soglia di diminuzione della cifra d'affari al 30 per cento: il 19 marzo 2021, inoltre, il Parlamento approva diverse modifiche della legge COVID-19. Le condizioni per la concessione dell'indennità sancite all'articolo 15 capoverso 1 della legge vengono modificate: da quel momento sono ritenute aver subito una limitazione considerevole dell'attività lucrativa le persone che hanno subito una perdita di guadagno o salariale e la cui impresa ha registrato una diminuzione della cifra d'affari del 30 per cento (in precedenza: 40 %) rispetto alla cifra d'affari media degli anni 2015–2019. Il 31 marzo 2021 il Consiglio federale modifica di conseguenza l'ordinanza COVID-19 perdita di guadagno.

Prolungamento del termine per la richiesta dell'indennità di perdita di guadagno per il coronavirus: il Consiglio federale decide anche di prolungare il termine per la richiesta dell'indennità di perdita di guadagno per il coronavirus fino al 31 dicembre 2021. In particolare in caso di limitazione considerevole dell'attività lucrativa, la diminuzione della cifra d'affari per il mese in questione viene infatti determinata soltanto in un secondo momento e le richieste per questi casi vengono inoltrate con effetto retroattivo per il mese precedente. Queste modifiche entrano in vigore il 1° aprile 2021.

Modifica del 19 aprile 2021

Il Consiglio federale porta avanti la sua strategia di allentamenti prudenti e gradualmente. Nella sua seduta del 14 aprile 2021 decide un'ulteriore fase di riapertura. Con determinate restrizioni, dal 19 aprile saranno di nuovo consentite manifestazioni in presenza di pubblico, per esempio negli stadi, nei cinema, nei teatri e nelle sale per concerti. Saranno nuovamente ammesse anche attività sportive e culturali al chiuso e determinante competizioni. I ristoranti potranno riaprire le loro terrazze. In tutte le attività nuovamente consentite è possibile, e con poche eccezioni anche prescritto, indossare la mascherina e mantenere la distanza necessaria. Inoltre, la vaccinazione dei gruppi a rischio procede bene e i test vengono costantemente estesi.

Riapertura delle terrazze di ristoranti, bar e club nonché per le strutture take-away: il 14 aprile 2021 il Consiglio federale modifica l'articolo 5a capoverso 2 dell'ordinanza COVID-19 situazione particolare⁶, che entra in vigore il 19 aprile. Le aree esterne di ristoranti, bar, club e strutture di take-away possono riaprire dal 19 aprile 2021. Secondo il commento a questa disposizione, i lavoratori indipendenti e le persone in posizione analoga a quella di un datore di lavoro continuano ad avere diritto all'indennità di perdita di guadagno per il coronavirus come in caso di chiusura della struttura, anche se l'area esterna è aperta. Questa modifica non ha tuttavia alcun influsso sull'ordinanza COVID-19 perdita di guadagno.

⁶ Ordinanza del 19 giugno 2020 sui provvedimenti per combattere l'epidemia di COVID-19 nella situazione particolare; RS 818.101.26.

Il 14 aprile 2021 il Consiglio federale decide inoltre di prorogare i provvedimenti di protezione per le persone particolarmente a rischio fino al 31 maggio 2021. Il diritto di queste persone all'indennità di perdita di guadagno viene pertanto prolungato fino a quella data. Le persone vaccinate non sono più considerate particolarmente a rischio a partire dal 15° giorno dopo la seconda dose di vaccino.

Modifica del 12 maggio 2021

Prolungamento della durata di validità dell'ordinanza COVID-19 perdita di guadagno: nella sua seduta del 12 maggio 2021 il Consiglio federale adotta e trasmette al Parlamento il messaggio concernente una modifica della legge COVID-19 riguardante l'indennità di perdita di guadagno e lo sport⁷. Nonostante il graduale allentamento annunciato, c'è da attendersi che anche dopo il 30 giugno 2021 saranno necessari provvedimenti di protezione, il che potrebbe generare ulteriori perdite di guadagno dovute a provvedimenti ordinati da un'autorità. In futuro potrebbero essere soprattutto i provvedimenti di quarantena a provocare interruzioni dell'attività lucrativa, ma non si possono escludere nemmeno nuove chiusure di strutture. Per questo motivo, il Consiglio federale propone una modifica della legge COVID-19 riguardante l'indennità di perdita di guadagno e lo sport, tesa a prolungare la durata di validità dell'articolo 15 della legge fino al 31 dicembre 2021. Questo articolo costituisce la base giuridica per la concessione dell'indennità di perdita di guadagno per il coronavirus.

Circolare sull'indennità di perdita di guadagno per il coronavirus

Parallelamente alle modifiche all'ordinanza COVID-19 perdita di guadagno, l'UFAS nella «Circolare sull'indennità in caso di provvedimenti per combattere il coronavirus – Indennità di perdita di guadagno per il coronavirus» emana direttive sull'applicazione dell'ordinanza COVID-19 perdita di guadagno. Questa circolare viene regolarmente aggiornata per fornire i chiarimenti necessari all'attuazione dell'indennità di perdita di guadagno per il coronavirus.

Considerato il buon avanzamento delle vaccinazioni nel primo trimestre 2021, il diritto all'indennità viene precisato nella versione della circolare del 15 aprile 2021: le persone particolarmente a rischio non sono più considerate tali a partire dal 15° giorno dopo la seconda dose di vaccino. Di conseguenza, non hanno più diritto all'indennità di perdita di guadagno per il coronavirus.

2.2 Legge COVID-19 quale base per l'indennità di perdita di guadagno

Dal 13 marzo 2020 il Consiglio federale emana diverse ordinanze volte a combattere l'epidemia di COVID-19, fondate direttamente sull'articolo 185 capoverso 3 Cost., ossia sul diritto di necessità. Siccome la Costituzione prevede che la validità delle ordinanze fondate sul diritto d'emergenza debba essere limitata nel tempo, il Consiglio federale pone un limite temporale di al massimo sei mesi a tutte le ordinanze COVID-19. Per evitare la scadenza automatica delle ordinanze dopo sei mesi e garantire il proseguimento dei provvedimenti adottati, il Consiglio federale ha dovuto presentare tempestivamente al Parlamento un messaggio sulle basi legali di tali ordinanze (cfr. art. 7d cpv. 2 lett. a n. 1 LOGA e n. 2.1.2 del presente rapporto). Il 12 agosto 2020 il Consiglio federale adotta il messaggio concernente il disegno di legge COVID-19⁸ all'attenzione del Parlamento, il quale approva la legge COVID-19⁹ in votazione finale il 25 settembre 2020. Il 14 gennaio 2021 contro questa legge viene

⁷ FF 2021 1093

⁸ FF 2020 5797

⁹ Legge federale del 25 settembre 2020 sulle basi legali delle ordinanze del Consiglio federale volte a far fronte all'epidemia di COVID-19 (Legge COVID-19); RS 818.102.

depositato il referendum, il quale intende impedire che le competenze fondate sul diritto di necessità del Consiglio federale durante la pandemia vengano legittimate retroattivamente e prolungate fino alla fine del 2021.

Dalla sua entrata in vigore, la legge COVID-19 costituisce la base legale per l'indennità di perdita di guadagno per il coronavirus e consente al Consiglio federale di continuare a versare tale indennità contestualmente a eventuali provvedimenti di contenimento della pandemia anche dopo il 16 settembre 2020.

In base all'articolo 15 della legge COVID-19, il Consiglio federale può prevedere che sia versata un'indennità per perdita di guadagno alle persone che devono interrompere l'attività lucrativa a causa di provvedimenti adottati per far fronte all'epidemia di COVID-19. Questa disposizione ha effetto fino al 30 giugno 2021. Con il messaggio concernente una modifica della legge COVID-19 riguardante l'indennità di perdita di guadagno e lo sport¹⁰, adottato dal Consiglio federale e trasmesso al Parlamento il 12 maggio 2021, la durata di validità della disposizione in questione è prolungata fino al 31 dicembre 2021.

Nel messaggio concernente la legge COVID-19, il Consiglio federale spiega che hanno diritto all'indennità le persone che hanno dovuto interrompere la loro attività lucrativa dipendente o indipendente a causa dei provvedimenti per combattere il coronavirus. Sono segnatamente interessati i salariati e gli indipendenti messi in quarantena da un medico o dalle autorità (escluse le persone che tornano da una zona a rischio); i salariati e gli indipendenti che devono temporaneamente interrompere la loro attività lucrativa poiché la custodia dei figli da parte di terzi non è più garantita a causa di una messa in quarantena; gli indipendenti la cui impresa è chiusa a causa di provvedimenti adottati per far fronte all'epidemia di COVID-19 disposti dalle autorità federali o cantonali; gli indipendenti che possono dimostrare di essere in stato di incapacità totale di esercitare la loro attività a causa del divieto delle manifestazioni deciso dalle autorità. Sempre secondo il messaggio, non hanno invece diritto all'indennità gli indipendenti la cui attività lucrativa è soltanto limitata per via della chiusura di strutture o del divieto di manifestazioni e gli indipendenti che non sono obbligati a interrompere la loro attività.

Il 25 settembre 2020 il Parlamento approva la nuova legge COVID-19, estendendo la cerchia degli aventi diritto secondo l'articolo 15 anche alle persone in posizione analoga a quella di un datore di lavoro e ai lavoratori indipendenti che devono limitare in modo considerevole l'attività lucrativa a causa del divieto di manifestazioni o della chiusura di strutture. Il requisito per beneficiare dell'indennità è una diminuzione della cifra d'affari pari almeno al 55 per cento rispetto alla media degli anni 2015–2019. Deve inoltre sussistere una perdita salariale o di reddito poiché lo scopo dell'indennità di perdita di guadagno per il coronavirus è proprio di compensare una tale perdita. Questa disposizione ha effetto fino al 31 dicembre 2021, con riserva della decisione del Parlamento.

La versione della legge approvata dal Parlamento non esclude pertanto il versamento dell'indennità anche a persone non direttamente interessate dai provvedimenti. In base all'articolo 15 capoverso 1, primo periodo della legge COVID-19, il Consiglio federale può prevedere che sia versata un'indennità per perdita di guadagno alle persone che devono interrompere o limitare in modo considerevole l'attività lucrativa a causa di provvedimenti adottati per far fronte all'epidemia di COVID-19.

Già l'11 settembre 2020 il Consiglio federale aveva prolungato la durata di validità dell'ordinanza COVID-19 perdita di guadagno per consentire il versamento delle indennità ai lavoratori indipendenti costretti a interrompere la loro attività in seguito alla chiusura di strutture o al divieto di svolgere manifestazioni anche dopo il 16 settembre 2020, ossia dopo la scadenza della durata di validità di sei mesi dell'ordinanza basata sul diritto di necessità. Il 4 novembre 2020 il Consiglio federale adeguò l'ordinanza in analogia alla legge COVID-19:

¹⁰ FF 2021 1093

da quel momento hanno diritto all'indennità anche i lavoratori indipendenti indirettamente colpiti e le persone in posizione analoga a quella di un datore di lavoro la cui attività lucrativa è limitata in modo considerevole a causa di provvedimenti per combattere il coronavirus e che hanno subito una diminuzione del salario o del reddito pari almeno al 55 per cento rispetto alla media degli anni 2015–2019.

Molte persone che lavorano come indipendenti o in posizione analoga a quella di un datore di lavoro sono fortemente colpite dai provvedimenti per arginare la pandemia, anche se non sono costrette a chiudere la propria attività. Tali persone possono continuare a richiedere un'indennità di perdita di guadagno per il coronavirus. Con la nuova legge COVID-19 e su iniziativa del Consiglio federale, il Parlamento estende tali aiuti.

Già nella sua seduta del 18 novembre 2020 il Consiglio federale decide di proporre al Parlamento adeguamenti mirati della legge COVID-19 da sottoporre con urgenza al dibattito parlamentare nella sessione invernale. Pur ritenendo nel complesso sufficiente il pacchetto di provvedimenti adottato fino ad allora per attenuare le conseguenze della pandemia, mediante adeguamenti mirati intende porre le basi per potere reagire meglio agli sviluppi della seconda ondata di COVID-19. Per questa ragione, il Consiglio federale sottopone per approvazione al Parlamento una modifica della legge COVID-19 e della legge sulle fideiussioni solidali COVID-19¹¹. Per quanto riguarda la legge COVID-19, vengono proposti in particolare adeguamenti agli articoli concernenti i casi di rigore (art. 12), lo sport (art. 13 e il nuovo art. 12b) e l'assicurazione contro la disoccupazione (art. 17). Già nella sessione invernale 2020 il Parlamento modifica la legge COVID-19. Nella seduta del 18 dicembre 2020 il Consiglio federale decide di adeguare l'ordinanza COVID-19 perdita di guadagno in esecuzione delle modifiche della legge COVID-19 adottate dal Parlamento. Per quanto riguarda il diritto all'indennità di perdita di guadagno per il coronavirus, la soglia della diminuzione della cifra d'affari viene abbassata dal 55 al 40 per cento: In altre parole, dal 19 dicembre 2020 l'attività lucrativa dei lavoratori indipendenti e delle persone in posizione analoga a quella di un datore di lavoro è considerata limitata in modo considerevole in caso di una diminuzione di almeno il 40 per cento (invece del 55 %) della cifra d'affari rispetto alla media degli anni 2015–2019. Il 19 dicembre 2020 viene adeguata di conseguenza anche l'ordinanza COVID-19 perdita di guadagno.

2.3 Dati statistici

La tabella seguente elenca le indennità di perdita di guadagno per il coronavirus finora versate disaggregandole per categoria (stato: 23.5.2021).

Tipo	Numero	CHF
Indennità per la custodia dei figli	19 869	43 894 414
Salariati	16 968	36 335 846
Lavoratori indipendenti	2901	7 558 568
Indennità in caso di quarantena	181 769	185 898 175
Salariati	176 063	180 763 194
Lavoratori indipendenti	5 706	5 134 980
Divieto di manifestazioni	11 939	171 171 156

¹¹ FF 2020 7713

Indennità per indipendenti	11 939	171 171 156
Chiusura forzata di strutture	82 143	1 152 388 063
Indennità per indipendenti	82 143	1 152 388 063
Indennità per i casi di rigore	74 870	1 089 146 357
Indennità per indipendenti	74 870	1 089 146 357
Indennità per la custodia di figli beneficiari di cure intensive/scuola speciale	155	404 044
Salariati	130	345 031
Lavoratori indipendenti	25	50 014
Indennità per le persone in posizione analoga a un datore di lavoro	31 330	457 124 149
Indennità per salariati e lavoratori indipendenti a rischio	3071	24 148 653
Salariati	2917	23 073 570
Lavoratori indipendenti	154	1 075 083
Totale	405 146	3 124 175 011

La tabella seguente riporta il numero di indennità versate per la custodia dei figli e per la custodia di figli che hanno diritto a un supplemento per cure intensive o frequentano una scuola speciale dall'aprile 2020 (stato: 23.5.2021).

Data	Numero di indennità per la custodia dei figli	Numero di indennità per la custodia di figli beneficiari di cure intensive/scuola speciale
12.4.2020	11	-
17.5.2020	4936	26
14.6.2020	8259	58
12.7.2020	11 280	90
16.8.2020	13 445	106
20.9.2020	14 922	119
18.10.2020	16 543	127
22.11.2020	17 439	131
20.12.2020	18 342	135
17.1.2021	18 546	136
7.2.2021	18 765	140
14.2.2021	18 948	141

21.2.2021	19 058	141
28.2.2021	19 135	144
7.3.2021	19 228	145
14.3.2021	19 274	147
21.3.2021	19 316	148
28.3.2021	19 359	149
4.4.2021	19 421	151
11.4.2021	19 453	152
18.4.2021	19 508	152
25.4.2021	19 566	152
2.5.2021	19 673	152
9.5.2021	19 732	154
16.5.2021	19 765	155
23.5.2021	19 869	155

Durante la prima ondata si registra un forte aumento delle indennità, che quasi raddoppiano ogni mese fino a metà giugno. Ciò si deve in particolare alla chiusura delle scuole a livello federale ordinata in questo periodo. Nel corso della seconda ondata si registra invece una relativa stabilità: specialmente il numero di indennità per la custodia di figli che hanno diritto a un supplemento per cure intensive o frequentano una scuola speciale dall'autunno 2020 aumenta soltanto in misura lieve.

3. Indennità per l'assistenza di adulti con disabilità

Il postulato 20.3747 Maret incarica il Consiglio federale di valutare la possibilità di modificare l'ordinanza COVID-19 perdita di guadagno in modo tale da estendere il diritto all'indennità di perdita di guadagno ai genitori e agli altri familiari che assistono adulti con disabilità. Siccome questa richiesta si basa sulla legge COVID-19, le relative possibilità di attuazione vanno valutate alla luce dell'articolo 15 della suddetta legge. Poiché le situazioni menzionate nel postulato non concernono casi di limitazione considerevole dell'attività lucrativa di un'impresa, esse riguardano principalmente provvedimenti per combattere la pandemia di COVID-19 per i quali sussiste un nesso diretto tra l'interruzione dell'attività lucrativa e le misure ordinate. Il presente capitolo esamina i requisiti per la concessione di un'indennità di perdita di guadagno per il coronavirus a genitori e familiari che, a causa di un provvedimento adottato dalle autorità, devono assistere adulti con disabilità e sono dunque costretti a interrompere la propria attività lucrativa. Inoltre, illustra brevemente gli obblighi legali di assistenza e le misure di sostegno a favore dei familiari assistenti già attualmente esistenti.

3.1 Indennità di perdita di guadagno per i genitori che devono interrompere la propria attività

L'ordinanza COVID-19 perdita di guadagno prevede un diritto all'indennità per i genitori di figli di età inferiore a 12 anni compiuti che, a causa di provvedimenti ordinati dalle autorità, devono interrompere l'attività lucrativa perché la custodia dei figli da parte di terzi è cessata a seguito di una chiusura temporanea dell'istituto o di una quarantena.

Il bisogno di custodia deve essere causato dai provvedimenti per combattere il coronavirus, come ad esempio la chiusura delle scuole, delle scuole dell'infanzia o degli asili nido, oppure dal fatto che la custodia è diventata impossibile poiché era assunta da una persona che si trova in quarantena su ordine delle autorità. Se sono i figli stessi a essere in quarantena, i genitori hanno diritto all'indennità nel caso in cui sono costretti a interrompere l'attività lucrativa per garantirne la custodia. Se però la custodia resta possibile, ad esempio perché assunta dal coniuge, dal partner o da una terza persona, non è necessaria un'indennità. Dalla cessazione della situazione straordinaria e il conseguente ritorno alla situazione particolare, i provvedimenti ordinati dalle autorità si limitano sostanzialmente alla quarantena, con le scuole che rimangono in linea di massima aperte (stato: 23.5.2021).

Nell'articolo 2 capoverso 1 lettere b e c dell'ordinanza COVID-19 perdita di guadagno, il Consiglio federale stabilisce inoltre che hanno diritto a un'indennità anche i genitori di figli minorenni che percepiscono un supplemento per cure intensive dell'assicurazione invalidità e i genitori di figli di età inferiore a 20 anni compiuti che frequentano una scuola speciale. Il diritto all'indennità sussiste se i genitori devono interrompere l'attività lucrativa a causa di provvedimenti ordinati dalle autorità in relazione con il coronavirus e subiscono una perdita di guadagno, perché la custodia dei figli da parte di terzi è cessata a seguito della chiusura dell'istituto o di una quarantena ordinata alla persona prevista per la custodia dei figli, oppure perché nei confronti dei genitori o dei figli è stata ordinata una quarantena (art. 2 cpv. 1^{bis} lett. a ordinanza COVID-19 perdita di guadagno).

L'indennità per l'assistenza di persone con disabilità che hanno compiuto 20 anni non è invece regolamentata. In linea di massima in questi casi non sussiste il diritto a un'indennità di perdita di guadagno se genitori o familiari provvedono all'assistenza e quindi sono costretti ad assentarsi dal lavoro.

3.2 Misure di sostegno esistenti per i familiari assistenti

3.2.1 Disposizioni generali del contratto di lavoro

L'articolo 324a CO¹² impone al datore di lavoro di pagare per un tempo limitato il salario al lavoratore se quest'ultimo è impedito senza sua colpa di lavorare a causa di malattia, infortunio, adempimento di un obbligo legale o di una funzione pubblica. Quest'obbligo di continuare a versare il salario è limitato nel tempo. Nel primo anno di servizio, la relativa durata ammonta al massimo a tre settimane (cfr. art. 324a cpv. 2 CO). In seguito il salario deve essere versato «per un tempo adeguatamente più lungo», secondo la durata del rapporto di lavoro e le circostanze particolari. Per quanto concerne la custodia dei figli, tale disposizione si applica soltanto fintantoché sussiste un obbligo di mantenimento stabilito per legge¹³.

In base all'articolo 276 CC¹⁴, i genitori sono tenuti al mantenimento dei propri figli. Il mantenimento consiste nella cura, nell'educazione e in prestazioni pecuniarie (art. 276 cpv. 1 CC). L'articolo 277 capoverso 1 CC stabilisce che «l'obbligo di mantenimento dura fino alla maggiore età del figlio». L'articolo 277 capoverso 2 CC recita quanto segue: «Se, raggiunta la maggiore età, il figlio non ha ancora una formazione appropriata, i genitori, per quanto si possa ragionevolmente pretendere da loro dato l'insieme delle circostanze, devono continuare a provvedere al suo mantenimento fino al momento in cui una simile formazione possa normalmente concludersi». In ossequio all'articolo 302 capoverso 2 CC, «essi devono procurare al figlio, particolarmente se infermo di corpo o di mente, un'adeguata istruzione generale e professionale, conforme quanto possibile alle sue attitudini e inclinazioni». Queste disposizioni possono dunque comportare, in base alle circostanze, un obbligo di

¹² Codice delle obbligazioni del 30 marzo 1911; RS 220.

¹³ Messaggio del Consiglio federale del 22 maggio 2019 relativo alla legge federale concernente il miglioramento della conciliabilità tra attività lucrativa e assistenza ai familiari; FF 2019 3381.

¹⁴ Codice civile svizzero del 10 dicembre 1907; RS 210.

mantenimento dei genitori, ma non un obbligo di assistenza personale nei confronti di un figlio maggiorenne. Non appena il figlio raggiunge la maggiore età, gli obblighi di assistenza dei genitori vengono meno e, se sono adempiute le condizioni di cui all'articolo 277 capoverso 2 CC, il mantenimento va garantito sotto forma finanziaria (cfr. anche sentenza del Tribunale federale 5A_311/2019 dell'11 novembre 2020 consid. 8.5). A questo proposito il diritto civile non opera distinzioni tra figli con e senza disabilità.

Un'indennità di perdita di guadagno per il coronavirus per l'assistenza di adulti con disabilità così come auspicata dal postulato non può quindi essere fondata sull'obbligo di mantenimento stabilito dal diritto civile, come è invece il caso per i figli minorenni. Assistere personalmente un figlio maggiorenne può costituire al massimo un obbligo morale, sociale o etico, ma non un obbligo legale. Il datore di lavoro non è pertanto tenuto per legge, in base all'articolo 324a CO, a concedere un congedo pagato per l'assistenza. Il diritto a un'indennità di perdita di guadagno per il coronavirus non sarebbe dunque considerato come un'assicurazione obbligatoria ai sensi dell'articolo 324b CO, che va a sostituire l'obbligo del datore di lavoro di pagare il salario. Il diritto del salariato di essere esentato dall'obbligo di lavorare dovrebbe quindi essere garantito in virtù di una base diversa dall'articolo 324a CO. Questo presupporrebbe il consenso del datore di lavoro all'assenza oppure l'introduzione di un congedo non pagato supplementare, analogo a quello previsto nel CO in caso di maternità, paternità e assistenza a un figlio con gravi problemi di salute. Occorre però innanzitutto verificare, se il congedo recentemente introdotto per sgravare i familiari assistenti non copra i casi in questione.

3.2.2 Congedo speciale per i familiari assistenti

La legge federale concernente il miglioramento della conciliabilità tra attività lucrativa e assistenza ai familiari¹⁵, entrata in vigore il 1° gennaio e il 1° luglio 2021, intende accrescere il sostegno ai familiari assistenti.

In virtù dell'articolo 36 capoversi 3 e 4 LL¹⁶, su presentazione di un certificato medico il lavoratore ha in linea di principio diritto a un congedo per assistere un familiare con problemi di salute. La sua durata è limitata al massimo a tre giorni per evento e a dieci giorni all'anno, fatta eccezione per i casi che riguardano i figli. Il medesimo congedo è previsto all'articolo 329h CO, secondo cui il congedo è pagato e concerne anche i rapporti di lavoro che rientrano nel campo d'applicazione del CO ma sono esclusi da quello della LL (art. 2–4 LL).

Il nuovo articolo 329h CO prevede il diritto del lavoratore a un congedo pagato per il tempo necessario all'assistenza a un familiare o al partner con problemi di salute, pari al massimo a tre giorni per evento. I problemi che danno diritto al congedo devono essere *problemi di salute*. Con questa espressione generale si intendono non solo una malattia o un infortunio, ma anche ad esempio una disabilità. La necessità dell'assistenza va valutata tenendo conto anche di altre persone che potrebbero assumerla. A questo proposito entrano in considerazione anche altri membri della famiglia, che devono essere disponibili e poter ragionevolmente assumere l'assistenza della persona in questione, ad esempio poiché abitano nelle vicinanze. La necessità è inoltre valutata in funzione del bisogno di assistenza della persona (cfr. FF 2019 3419).

La nozione di «familiari» impiegata nell'articolo 329h CO va intesa conformemente all'articolo 29^{septies} capoverso 1 LAVS¹⁷ per il diritto agli accrediti per compiti assistenziali, ossia include parenti in linea ascendente e discendente nonché fratelli e sorelle; a questi si

¹⁵ RU 2020 4525

¹⁶ Legge federale del 13 marzo 1964 sul lavoro nell'industria, nell'artigianato e nel commercio (Legge sul lavoro); RS 822.11.

¹⁷ Legge federale del 20 dicembre 1946 sull'assicurazione per la vecchiaia e per i superstiti; RS 831.10.

aggiungono il coniuge, il partner registrato, i suoceri e il partner che convive con il lavoratore nella medesima economia domestica da almeno cinque anni ininterrottamente.

L'articolo 329h CO introduce dunque un diritto al congedo sia per i genitori che per altri familiari. L'età del figlio non è determinante, e nemmeno l'obbligo legale di mantenimento. In virtù dell'articolo 329h CO, sussiste il diritto a un congedo di assistenza ai familiari con problemi di salute pari al massimo a tre giorni per evento e dieci giorni all'anno.

In virtù dell'articolo 329i CO, i genitori esercitanti un'attività lucrativa che hanno figli con gravi problemi di salute possono usufruire di un congedo di al massimo 14 settimane per assistere i figli. Le disposizioni relative a questo congedo di assistenza entreranno in vigore il 1° luglio 2021. Il congedo può essere preso in singoli giorni, in settimane o in una sola volta e può anche essere ripartito tra i genitori. Al fine di esonerare i genitori dal loro obbligo di fornire la prestazione di lavoro, è stato necessario integrare l'indennità di assistenza con il diritto a un congedo di assistenza di diritto civile sancito nel CO.

3.3 Conclusione

In sintesi, si può rilevare che un'indennità di perdita di guadagno per il coronavirus per l'assistenza di adulti con disabilità così come auspicata dal postulato non può essere fondata sull'obbligo di mantenimento stabilito dal diritto civile, come è invece il caso per i figli minorenni. Assistere personalmente un figlio maggiorenne può costituire al massimo un obbligo morale, sociale o etico, ma non un obbligo legale. Questo incide sulla questione se sussista o meno un diritto al salario in virtù del diritto del lavoro applicabile, in particolare dell'articolo 324a CO. L'altra base legale possibile per il diritto al salario è l'articolo 329h CO (assistenza ai familiari). Va infine rilevato che il congedo previsto all'articolo 329i CO per assistere un figlio con gravi problemi di salute viene già finanziato mediante le IPG. L'indennità oggetto del postulato in esame non è necessaria nei casi per i quali è già prevista un'indennità di perdita di guadagno; essa andrebbe a sostituire l'eventuale obbligo del datore di lavoro di pagare il salario. Infine, per i casi in cui oggi non sussiste alcun diritto a indennità si tratterebbe di una nuova prestazione. In questi casi, tuttavia, essa andrebbe sempre integrata con un congedo in modo da consentire al genitore di essere esonerato dal suo obbligo contrattuale di fornire la prestazione di lavoro.

4. Strutture di custodia per persone con disabilità

I provvedimenti per combattere la COVID-19 comportano anche la chiusura di scuole speciali, laboratori protetti e istituti. Il postulato menziona la chiusura di strutture di custodia quali istituti, laboratori e centri diurni. Questo capitolo illustra quali strutture esistono a livello cantonale e quali di esse potrebbero essere interessate da una chiusura.

Ogni Cantone deve garantire che gli invalidi domiciliati sul suo territorio dispongano di un'offerta di istituzioni che soddisfi adeguatamente le loro esigenze (art. 2 della legge federale sulle istituzioni che promuovono l'integrazione degli invalidi [LIPIn]; RS 831.26).

Sono considerate istituzioni:

- i laboratori che occupano in permanenza nei loro locali o in posti di lavoro decentralizzati invalidi i quali, in condizioni ordinarie, non potrebbero esercitare un'attività lucrativa;
- case e altre forme di alloggio collettivo destinate agli invalidi;

- centri diurni in cui gli invalidi possono incontrarsi e partecipare a programmi di occupazione e a programmi per il tempo libero.

Sono parificate alle istituzioni le unità di una struttura che forniscono le prestazioni summenzionate.

Tali istituzioni accolgono persone con disabilità che presentano necessità di aiuto e sostegno estremamente eterogenee. Alcune dipendono in tutto e per tutto dall'assistenza di terzi, mentre altre sono abbastanza indipendenti, per cui l'istituzione si limita a offrire loro una struttura diurna e la possibilità di coltivare relazioni con altre persone.

5. Valutazione della necessità d'intervento

In virtù dell'ordinanza COVID-19 perdita di guadagno, hanno diritto a un'indennità i genitori di figli di età inferiore a 12 anni compiuti che, a causa di provvedimenti ordinati dalle autorità per combattere il coronavirus, hanno dovuto interrompere l'attività lucrativa perché la custodia dei loro figli da parte di terzi non è più garantita.

Tra i provvedimenti per arginare la pandemia figura anche la chiusura di scuole speciali, laboratori protetti e strutture stazionarie. Il 16 aprile 2020 il Consiglio federale estende il diritto all'indennità di perdita di guadagno per il coronavirus ai genitori di figli minorenni che beneficino di un supplemento per cure intensive dell'AI nonché ai genitori di figli di età inferiore ai 20 anni che frequentano una scuola speciale, nel caso in cui la scuola o l'istituto frequentato dai figli sia stato chiuso a seguito di provvedimenti per combattere il coronavirus.

Genitori e familiari che, sempre a causa della chiusura delle strutture di custodia, hanno dovuto interrompere l'attività lucrativa per assistere adulti con disabilità con più di 20 anni non hanno invece diritto all'indennità.

A livello federale, dall'entrata in vigore della legge COVID-19 non sono stati ordinati provvedimenti nel senso auspicato dal postulato. La decisione in merito alla chiusura degli istituti rientra nell'ambito di competenza dei Cantoni. Occorre pertanto verificare se sussiste una necessità d'intervento a livello cantonale nella direzione proposta dal postulato. A tale scopo si è provveduto a esaminare la situazione effettiva nei Cantoni, poiché, va ribadito, è a questi ultimi che spetta la chiusura delle strutture di custodia per persone con disabilità (laboratori, strutture residenziali e diurne, ecc.) o l'adozione di provvedimenti restrittivi nei confronti di tali strutture. Dal 5 al 29 gennaio 2021 è stato quindi condotto un sondaggio al riguardo presso i Cantoni. Il questionario inviato ai Cantoni distingue tra la prima ondata (marzo 2020-allentamento dei provvedimenti a fine maggio) e la seconda ondata (giugno 2020-oggi) della pandemia. Nei prossimi due capitoli verranno illustrati i risultati di questo sondaggio.

Poiché un'indennità di perdita di guadagno può essere versata soltanto se la chiusura dell'istituto è stata ordinata dalle autorità, in questo contesto risultano d'interesse soltanto i provvedimenti disposti dalle autorità, in virtù dei quali potrebbe eventualmente sussistere un diritto all'indennità di perdita di guadagno per il coronavirus secondo l'articolo 15 della legge COVID-19. Chiusure volontarie o chiusure parziali disposte dagli stessi istituti non vengono invece prese in considerazione.

Hanno partecipato al sondaggio 22 dei 26 Cantoni interpellati. Non hanno risposto al questionario i Cantoni di Berna, Giura, Uri e Zurigo.

5.1 Situazione durante la prima ondata pandemica

Per quanto riguarda la prima ondata pandemica, ossia il periodo da marzo a fine maggio 2020, sei Cantoni (FR, GE, SH, TI, VD, VS) hanno dichiarato di aver ordinato la chiusura di almeno un centro diurno o di una struttura stazionaria. Il Cantone Ticino è l'unico Cantone che ha chiuso sia centri diurni (34) che strutture stazionarie (48). Nei restanti Cantoni interessati sono state invece chiuse soltanto strutture diurne.

Durante la prima ondata sono stati chiusi per ordine di un'autorità in totale 132 istituti, per un totale di circa 6070 persone interessate da questi provvedimenti. Le chiusure sono durate prevalentemente due mesi (per tre su sei Cantoni; in due Cantoni la loro durata è stata inferiore, e in un Cantone invece maggiore), dai primi provvedimenti per combattere il coronavirus nel marzo 2020 fino alla graduale riapertura degli istituti a seguito degli allentamenti decisi dalla Confederazione nel maggio 2020.

Quindici Cantoni che hanno partecipato al sondaggio hanno dichiarato di non aver ordinato nessuna chiusura di istituti. La maggioranza dei Cantoni (14) ha disposto soltanto provvedimenti restrittivi volti a disciplinare le visite (divieto, limitazione o tracciabilità delle visite) o a limitare le uscite esterne, senza però arrivare alla chiusura.

Sia nei Cantoni che hanno rinunciato a provvedimenti restrittivi (6) sia in quelli che hanno adottato simili misure, le strutture stazionarie e i centri diurni hanno continuato a essere responsabili dell'assistenza dei propri ospiti secondo le norme vigenti e, all'occorrenza, dell'adozione dei provvedimenti necessari. Nella maggior parte dei casi, i diretti interessati d'intesa con la propria struttura hanno potuto decidere se essere accuditi dai propri familiari e non dalla struttura in questione. Nessuno dei Cantoni che hanno risposto al sondaggio ha riscontrato difficoltà nella custodia delle persone interessate da parte degli istituti o degli organi competenti o segnalato che l'assistenza non è più stata possibile. È dunque lecito supporre che, malgrado le chiusure e restrizioni, l'offerta di assistenza residenziale e diurna sia sempre stata garantita a tutti gli interessati.

5.2 Situazione durante la seconda ondata pandemica

Per quanto riguarda invece la seconda ondata pandemica, che copre il periodo dall'inizio di giugno 2020 a oggi, soltanto il Cantone di Ginevra ha dichiarato di aver disposto la chiusura di centri diurni in caso di un elevato numero di contagi (cluster). Questi provvedimenti hanno interessato una decina di centri; la durata delle chiusure variava a seconda della decisione del medico cantonale. Sottolineando che in linea di massima gli istituti sono rimasti aperti, il Cantone di Svitto ha segnalato che, durante la seconda ondata, in caso di aumento dei contagi all'interno di una struttura si è proceduto a un esame della situazione contingente d'intesa con il medico cantonale.

Tutti i Cantoni hanno dichiarato di non aver disposto la chiusura di strutture stazionarie durante la seconda ondata.

I provvedimenti restrittivi adottati sono stati simili a quelli della prima ondata. Rispetto a quest'ultima, tali provvedimenti sono risultati però meno frequenti (sette Cantoni durante la seconda ondata, nove Cantoni durante la prima ondata).

Analogamente a quanto avvenuto nel corso della prima ondata, anche durante la seconda ondata la custodia delle persone interessate è sempre stata garantita. I Cantoni di Ginevra e Svitto segnalano ad esempio che alcune famiglie hanno preferito tenere i loro congiunti a casa per evitare limitazioni nelle visite. Anche nel Cantone di Vaud le persone impossibilitate

a frequentare i centri diurni sono state assistite in misura maggiore a domicilio. Nella maggioranza dei casi, le strutture stesse hanno garantito un'assistenza ad hoc dei loro ospiti. Pure durante la seconda ondata, l'assistenza anche stazionaria è sempre stata possibile e non è mai capitato che la custodia a domicilio da parte dei familiari fosse l'unica soluzione possibile.

5.3 Sintesi dei risultati

La chiusura di strutture è avvenuta principalmente nel corso della prima ondata, durante la quale sei Cantoni (BS, FR, GE, SH, TI, VS) hanno ordinato provvedimenti in tal senso. In cinque Cantoni (BS, FR, GE, SH, VS) essi hanno riguardato unicamente i centri diurni. Durante la prima ondata, solo nel Cantone Ticino le chiusure hanno coinvolto sia i centri diurni (34) che le strutture stazionarie (TI). Le chiusure di centri diurni (in totale 84) sono state superiori a quelle di strutture stazionarie (48).

Stando alle indicazioni dei Cantoni, i provvedimenti adottati durante la prima ondata hanno complessivamente interessato circa 6070 persone di 132 istituti (Cantoni BS, FR, GE, SH, TI, VD, VS). In ognuno dei Cantoni le persone interessate hanno continuato a beneficiare della possibilità di essere assistite dal proprio istituto e non hanno dovuto per forza essere custodite a domicilio. Soluzioni alternative di custodia sono sempre state cercate, e l'assistenza alle persone con disabilità è stata garantita in ogni momento.

Durante la seconda ondata, fino alla fine di gennaio solo il Cantone di Ginevra ha disposto la chiusura di centri diurni con un elevato numero contagi. Tale misura ha interessato dieci istituti con diverse decine di persone. Per il resto, durante la seconda ondata non vi sono state chiusure. Nel Cantone di Ginevra esse hanno riguardato solo i centri diurni; fino alla fine di gennaio, a livello nazionale nessuna struttura stazionaria era stata costretta a chiudere.

Nella maggior parte dei Cantoni, sia durante la prima che durante la seconda ondata nessun istituto ha dovuto interrompere l'attività a causa di provvedimenti ordinati dalle autorità. In tre Cantoni, alcuni centri diurni hanno deciso autonomamente di sospendere i propri servizi (LU e ZG durante entrambe le ondate; NW solo durante la prima ondata). Le persone interessate hanno però continuato a beneficiare di prestazioni di assistenza, a domicilio oppure all'interno degli stessi istituti. Tali chiusure non sono state imposte dalle autorità, ma sono state disposte dagli istituti a titolo precauzionale.

La maggior parte dei Cantoni durante la prima e la seconda ondata ha ordinato provvedimenti restrittivi. In genere si è trattato di limitazioni stabilite in funzione dell'evoluzione pandemica, come ad esempio il divieto di effettuare visite, e dell'attuazione di piani di protezione. Come nel caso delle chiusure, sono state sistematicamente cercate soluzioni alternative e l'assistenza delle persone interessate è sempre risultata garantita. I provvedimenti in questione non hanno quindi influito sull'accoglienza di queste persone, la cui assistenza è stata assicurata senza interruzioni di sorta. I familiari che si sono presi a carico persone con disabilità lo hanno fatto prevalentemente per propria volontà, senza che ci fosse un obbligo in tal senso.

Sono stati perlopiù gli istituti interessati a occuparsi direttamente della ricerca di soluzioni di ripiego senza coinvolgere le rispettive autorità cantonali (p. es. AG, AI, BS, GL, LU, NW, OW, SO, SZ, TI). In questo contesto sono state cercate alternative ad hoc e si è provveduto a coordinare l'assistenza di persone con disabilità da parte dei loro familiari, anche se perlopiù grazie all'impegno su base volontaria delle persone coinvolte (p. es. AG, BS, GE, GL, LU SG, SZ, TG). Un Cantone (GR) ha dichiarato che in nessun momento vi è stata la necessità di ricorrere all'assistenza da parte di familiari.

5.4 Giudizio in merito alla necessità d'intervento

La maggior parte dei Cantoni che hanno partecipato al sondaggio ritiene che non occorranò modifiche alla prassi finora adottata. Siccome l'evoluzione della situazione e il fabbisogno di prestazioni di assistenza per le persone con disabilità sono strettamente correlati agli sviluppi del quadro epidemiologico e della pandemia, non si può escludere che in futuro emerga una necessità in tal senso. L'esperienza dimostra ad ogni modo che, in caso di chiusura delle strutture, gran parte degli ospiti potrebbe continuare a soggiornarvi o che comunque è possibile trovare forme di assistenza su misura d'intesa con i diretti interessati.

La maggioranza dei Cantoni riferisce che gli istituti hanno adeguato le loro prestazioni e attuato piani di protezione secondo le raccomandazioni della Confederazione.

In sintesi si può constatare che a livello federale non sono state decise chiusure di istituti, e che anche i Cantoni hanno fatto ricorso a simili provvedimenti unicamente in casi eccezionali. Sono stati adottati diversi provvedimenti restrittivi, che hanno però influito poco sul fabbisogno di assistenza nel quadro della situazione eccezionale. Dalla valutazione emerge che, dall'introduzione della legge COVID-19 nel settembre 2020, non sono state attuate misure supplementari e che anche in futuro non sono previste modifiche ai provvedimenti per arginare la pandemia.

Va altresì sottolineato che una modifica all'indennità di perdita di guadagno per il coronavirus comporterebbe un notevole aggravio per gli organi d'esecuzione competenti, peraltro già attualmente sotto forte pressione. Dopo una modifica dell'ordinanza e adeguamenti alle istruzioni dell'UFAS, occorre aggiornare processi e moduli, formare i collaboratori, adeguare la comunicazione e poi, in fase di attuazione, effettuare per ogni singolo caso i relativi onerosi accertamenti. Un diritto all'indennità potrebbe essere fatto valere soltanto per il futuro e non retroattivamente.

6. Conclusione

L'ordinanza COVID-19 perdita di guadagno attualmente non prevede un'indennità di perdita di guadagno per genitori di disabili con più di 20 anni che, a causa di provvedimenti cantonali o federali, hanno interrotto l'attività lucrativa. Qualora in caso di pandemia simili provvedimenti fossero necessari, il Consiglio federale potrebbe prevedere un'indennità sulla base della legge COVID-19. Secondo il Consiglio federale, attualmente tuttavia non vi è la necessità di estendere la cerchia degli aventi diritto all'indennità di perdita di guadagno per il coronavirus ai genitori di persone disabili con più di 20 anni. Va inoltre ricordato che occorre un nesso causale tra i provvedimenti delle autorità per combattere la pandemia (ordine di chiusura di un istituto, ordine di isolamento o quarantena di un membro del personale assistente) e l'interruzione dell'attività lucrativa del genitore della persona disabile.

La chiusura dell'istituto che assiste la persona con disabilità deve inoltre essere ordinata al fine di far fronte alla pandemia di COVID-19 (art. 15 cpv. 1 legge COVID-19). I provvedimenti di chiusura ordinati dalle autorità includono anche le chiusure parziali, ad esempio per ridurre il numero degli ospiti in modo da rispettare le norme sulle presenze massime consentite.

Un diritto a un'indennità di perdita di guadagno può sussistere unicamente a condizione che la chiusura dell'istituto avvenga su ordine delle autorità. Chiusure che costituiscono provvedimenti di natura organizzativa decisi autonomamente dagli istituti non danno diritto a un'indennità.

Per poter beneficiare di un'indennità, un genitore deve inoltre aver interrotto la propria attività lucrativa perché costretto a badare al figlio a causa della chiusura temporanea della struttura

di custodia ordinata dalle autorità o perché la persona normalmente addetta all'assistenza non può svolgere tale compito a seguito di provvedimenti per combattere la pandemia. Una perdita di guadagno dovuta a una decisione volontaria di un genitore di occuparsi del figlio non può dare diritto a un'indennità.

Finché la persona con disabilità è minorenni, i genitori hanno un obbligo di mantenimento nei suoi confronti (art. 276 segg. CC): se l'istituto o la persona che provvede all'assistenza del minorenni disabile non è più in grado di farlo, sono quindi i genitori a doversene occupare. Dopo il raggiungimento della maggior età questa causalità «legale» viene invece meno (con eccezioni, come ad esempio quella stabilita dall'art. 2 cpv. 1 lett. c dell'ordinanza COVID-19 perdita di guadagno, che prevede il diritto all'indennità per i genitori di figli fino a 20 anni che frequentano una scuola speciale).

Un'indennità di perdita di guadagno per il coronavirus per la custodia di adulti con disabilità così come auspicata dal postulato non può quindi essere fondata sull'obbligo di mantenimento stabilito dal diritto civile (che comporta l'applicazione dell'art. 324a CO), come è invece il caso per i figli minorenni. Il datore di lavoro non è tenuto a concedere un congedo pagato per l'assistenza in base all'articolo 324 a CO. L'eventuale diritto a un'indennità di perdita di guadagno per il coronavirus presupporrebbe il consenso del datore di lavoro all'assenza oppure l'introduzione di un nuovo congedo non pagato, analogo a quello previsto in caso di maternità, paternità e assistenza a un figlio con gravi problemi di salute. In virtù dell'articolo 329h CO, già oggi il lavoratore ha diritto a un congedo pagato per l'assistenza a familiari con problemi di salute di al massimo tre giorni per evento e dieci giorni all'anno (questa limitazione annua non si applica al congedo analogo, ma non pagato, secondo l'art. 36 cpv. 3 e 4 LL), per cui per i genitori in questione già oggi esiste una soluzione al di fuori dell'indennità di perdita di guadagno per il coronavirus.

Dai dati raccolti nel quadro del sondaggio tra i Cantoni emerge che, malgrado le chiusure e le restrizioni imposte alle strutture per le persone con disabilità, a livello cantonale sono state sistematicamente trovate soluzioni che hanno garantito l'assistenza alle persone in questione. La ricerca di soluzioni alternative è avvenuta perlopiù direttamente ad opera degli istituti, e il ricorso ai familiari per garantire la custodia è stato raro. Inoltre anche il numero totale delle chiusure ordinate da sei Cantoni durante la prima e la seconda ondata è risultato relativamente esiguo.

Nel corso della seconda ondata, soltanto il Cantone di Ginevra ha ordinato la chiusura di centri diurni, un provvedimento che ha interessato diverse decine di persone. Nel quadro della seconda ondata, nella maggior parte dei Cantoni è stato possibile trovare soluzioni alternative che hanno consentito di garantire comunque l'assistenza in caso di chiusura dei centri diurni o provvedimenti restrittivi. Dalla prima alla seconda ondata, il numero di persone interessate da chiusure totali o parziali è notevolmente diminuito.

Per i motivi appena esposti, il Consiglio federale non ritiene politicamente necessario adeguare l'ordinanza COVID-19 perdita di guadagno in modo tale che genitori e familiari di adulti con disabilità possano beneficiare di un'indennità di perdita di guadagno. Dal 1° gennaio 2021 vi è inoltre la possibilità di usufruire di un congedo pagato per assistere familiari con problemi di salute fino a un massimo di tre giorni per evento e dieci giorni all'anno.

L'adeguamento di disposizioni vigenti costituisce infine un processo oneroso e complesso, che vale la pena mettere in moto solo in caso di un reale bisogno. Un'estensione della cerchia degli aventi diritto comporta un notevole lavoro supplementare per gli organi esecutivi. Dall'inizio della pandemia, il Consiglio federale ha regolarmente svolto analisi dettagliate della situazione epidemiologica in Svizzera e ha sempre adeguato il più rapidamente possibile le prestazioni alle esigenze e agli sviluppi della situazione sanitaria. In caso di comprovata bisogno – che però nella situazione attuale non sussiste – è in grado di

reagire molto rapidamente. Qualora si imponesse una modifica, la legge COVID-19 offrirebbe la necessaria base legale.

Allegato

Questionario

Cantone:

1. Dall'inizio della prima ondata, nel vostro Cantone sono stati chiusi degli istituti?

- Sì. Si prega di rispondere alle domande 1.1 e 1.2.
- No. Si prega di rispondere direttamente alla domanda 1.2.

1.1. Nella tabella seguente, si prega di indicare le chiusure totali di strutture per adulti dovute a provvedimenti per combattere il coronavirus, distinguendo tra prima ondata (marzo-fine maggio 2020) e seconda ondata (inizio giugno 2020-oggi).

Tipo di istituto	Strutture diurne (centri diurni/laboratori)		Strutture stazionarie con soggiorno e pernottamento (istituti residenziali/foyer)	
	Prima ondata	Seconda ondata	Prima ondata	Seconda ondata
Gli istituti sono stati chiusi a causa di provvedimenti ordinati dalle autorità?				
Numeri di istituti chiusi				
Numero di persone interessate dalle chiusure				
Durata delle chiusure (in giorni)				

1.2. Avete ordinato restrizioni a livello cantonale nei confronti degli istituti senza procedere a chiusure (p. es. limitazione o diminuzione degli ospiti, divieto di effettuare visite ecc.)?

- No:

Sì:

Tipo di istituto	Strutture diurne (centri diurni/laboratori)		Strutture stazionarie con soggiorno e pernottamento (istituti residenziali/foyer)	
	Prima ondata	Seconda ondata	Prima ondata	Seconda ondata
Motivo per la chiusura				

2. Durante le chiusure o i provvedimenti restrittivi, dove erano ospitati gli adulti con disabilità?

3. Nel vostro Cantone sono state cercate soluzioni alternative se l'istituto non era più in grado di assistere le persone secondo le consuete modalità?

Sì:

No:

4. Prevedete in futuro di adeguare i provvedimenti per la chiusura di questi istituti?

Sì:

No:

Osservazioni

Si prega di indicare una persona di contatto per ulteriori domande:

Cognome:

Nome:

Organizzazione e funzione:

Data: