

Valutazione dell'indennità di perdita di guadagno in relazione con il coronavirus per i lavoratori indipendenti

Ufficio federale delle assicurazioni sociali

L'essenziale in breve

Per arginare le conseguenze economiche della pandemia da coronavirus, il Consiglio federale e il Parlamento hanno erogato ingenti aiuti finanziari, tra cui l'indennità di perdita di guadagno per il COVID-19 (IPG COVID-19). Tra marzo 2020 e ottobre 2021 la Confederazione ha versato prestazioni IPG COVID-19 per un totale di 3,5 miliardi di franchi, di cui 2,6 miliardi a favore dei lavoratori indipendenti. È stata la prima volta che la Confederazione ha fornito un sostegno finanziario ai lavoratori indipendenti in una situazione di emergenza economica.

Il Controllo federale delle finanze (CDF) ha avviato la valutazione delle modalità e dell'efficacia dell'IPG COVID-19 già durante la fase di attuazione, allo scopo di formulare raccomandazioni per eventuali crisi economiche future. La valutazione si è limitata alle prestazioni IPG-COVID 19, pari a un importo di circa 3 miliardi di franchi, erogate ai dirigenti di imprese che hanno subito danni economici legati a limitazioni della loro attività. Per ottenere un quadro chiaro degli effetti delle prestazioni versate, le analisi si sono concentrate su sei settori fortemente colpiti.

Nel complesso, la valutazione dell'IPG COVID-19 è positiva in termini di modalità ed efficacia per i lavoratori indipendenti e le persone in una posizione assimilabile a quella di un datore di lavoro, che sono stati interessati dai provvedimenti COVID-19. Tuttavia, i dati di riferimento provvisori utilizzati per determinare il diritto e l'importo dell'IPG COVID-19, le diverse situazioni degli interessati e lo scarso coordinamento con gli altri aiuti finanziari hanno portato a disparità di trattamento.

La scelta del meccanismo IPG COVID-19 è adeguata

L'IPG COVID-19 si è rivelata un aiuto finanziario rapido per i lavoratori indipendenti che hanno dovuto interrompere o limitare la loro attività lucrativa senza alcuna colpa. La scelta di ricorrere a uno strumento esistente per indennizzare la perdita di guadagno si è rivelata adeguata, poiché il gruppo dei destinatari era già registrato nel sistema dell'assicurazione per la vecchiaia e per i superstiti ed è quindi stato possibile adottare un meccanismo di pagamento efficace.

L'efficacia dell'IPG COVID-19 può essere considerata buona sia durante la fase del diritto di necessità tra marzo e settembre 2020 sia successivamente, quando la legge COVID-19 era in vigore. Dalle analisi emerge che l'IPG COVID-19 è stata versata prevalentemente a persone che operano in settori economici fortemente gravati e che quindi sono state particolarmente interessate dai provvedimenti adottati per far fronte all'epidemia di COVID-19. La maggior parte dei beneficiari ha giudicato utile l'IPG COVID-19 e molti di loro l'hanno addirittura considerata essenziale per il loro sostentamento.

Un elemento importante dell'attuazione dell'IPG COVID-19 è stato l'adeguamento continuo della prestazione, in particolare in due fasi distinte. Durante l'applicazione del diritto

di necessità emanato dal Consiglio federale, i criteri di accesso all'IPG COVID-19 erano generosi per la maggior parte delle persone, soprattutto al termine del confinamento nell'estate 2020. Infatti, sebbene abbiano potuto riprendere temporaneamente la loro normale attività commerciale, molte aziende hanno continuato a percepire l'intera IPG COVID-19. Con l'entrata in vigore della legge COVID-19, il diritto alle prestazioni è stato limitato. I richiedenti hanno dovuto dimostrare di aver subito una diminuzione della cifra d'affari definita per legge.

Retrospectivamente, non è stato opportuno avvantaggiare le aziende obbligate a chiudere rispetto a quelle colpite indirettamente

Durante l'applicazione del diritto di necessità, i lavoratori indipendenti obbligati a chiudere la propria attività sono stati in parte avvantaggiati rispetto a quelli che hanno potuto continuare a esercitarla, ma che hanno comunque subito un calo ingente o totale della cifra d'affari a causa della mancanza di clienti. Questi ultimi, i cosiddetti casi di rigore, potevano far valere il loro diritto all'IPG COVID-19 solo se nel 2019 avevano conseguito un reddito annuo soggetto all'AVS tra i 10 000 e i 90 000 franchi. Retrospectivamente, questa disparità di trattamento non sembra opportuna, poiché le aziende costrette a chiudere non sono state necessariamente interessate in misura maggiore dai provvedimenti COVID-19 rispetto alle aziende considerate casi di rigore.

Il CDF non è stato in grado di quantificare le aziende gravemente colpite dal punto di vista economico, ma escluse dall'IPG COVID-19. Con la legge COVID-19, questa disparità di trattamento è stata parzialmente eliminata, perché è stata soppressa la soglia di 90 000 franchi. Il CDF raccomanda che in futuro il diritto all'IPG COVID-19 sia valutato, nel limite del possibile, in funzione del danno economico effettivamente subito dall'azienda e non in base al fatto che un'azienda sia stata o meno costretta a chiudere su ordine delle autorità.

La base di calcolo provvisoria dell'IPG COVID-19 è un punto debole del sistema

L'IPG COVID-19 è stata calcolata sulla base del reddito annuo provvisorio soggetto all'AVS, conseguito nel 2019. Il CDF ritiene che questo criterio, applicato sia per determinare il diritto all'IPG COVID-19 che per calcolare l'importo della stessa sia in generale il principale punto debole del sistema, poiché si tratta di un dato di riferimento stimato individualmente. Il CDF è giunto alla conclusione che il reddito annuo 2019 imponibile, calcolato successivamente dalle amministrazioni fiscali, costituisce una base di calcolo migliore. Le rilevazioni dell'Ufficio federale di statistica per il 2018 fanno presumere che in un terzo dei casi il reddito annuo AVS dichiarato provvisoriamente potrebbe essere troppo elevato rispetto alla tassazione definitiva. Nei casi in cui il reddito AVS dichiarato era troppo basso, le persone che hanno percepito l'IPG COVID-19 hanno in parte potuto richiedere una correzione dopo la tassazione definitiva. Al contrario, però, non è stato chiesto alcun rimborso delle indennità pagate in eccesso.

Il CDF ha formulato due raccomandazioni all'attenzione dell'Ufficio federale delle assicurazioni sociali (UFAS) per le modalità future degli aiuti finanziari straordinari a favore dei lavoratori indipendenti. D'un canto, questi aiuti devono essere impostati in modo da soddisfare l'esigenza di un rapido sostegno finanziario in situazioni di emergenza. D'altro canto, l'importo dell'indennità deve essere determinato secondo una base di calcolo uniforme, ad esempio, mediante il versamento di acconti e la successiva compensazione non appena è disponibile la tassazione definitiva del reddito annuo AVS.

Esaminare l'efficacia dell'IPG COVID-19 per le persone in una posizione assimilabile a quella di un datore di lavoro

Con l'entrata in vigore della legge COVID-19 a metà settembre 2020, il diritto all'IPG COVID-19 è stato esteso a tutte le persone interessate dai provvedimenti COVID-19 la cui posizione è assimilabile a quella di un datore di lavoro. Da allora, gli ingenti importi erogati a queste persone hanno superato quelli versati ai lavoratori indipendenti. Il CDF si chiede se l'IPG COVID-19 sia stato lo strumento più appropriato per questo gruppo di beneficiari. Il sostegno sarebbe stato possibile anche attraverso l'assicurazione contro la disoccupazione (AD), dato che queste persone pagano i contributi AD.

Il CDF raccomanda all'UFAS di stilare un bilancio delle modalità dell'IPG COVID-19 entro i prossimi due anni, al fine di utilizzare l'esperienza acquisita per consolidare le misure di sostegno a favore dei lavoratori dipendenti in caso di future crisi simili.

Testo originale in tedesco