



21.033

Messaggio concernente una modifica della legge COVID-19 riguardante l'indennità di perdita di guadagno e lo sport

del 12 maggio 2021

Onorevoli presidenti e consiglieri,

con il presente messaggio vi sottoponiamo, per approvazione, il disegno di modifica della legge COVID-19 riguardante l'indennità di perdita di guadagno e lo sport.

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

12 maggio 2021

In nome del Consiglio federale svizzero:

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

Compendio

La legge COVID-19 fornisce la base sia per provvedimenti di polizia sanitaria correlati al COVID-19 sia per provvedimenti atti a contrastare le conseguenze negative sull'economia e sulla società. Si presuppone che le restrizioni imposte all'economia potranno essere progressivamente revocate nel corso della primavera 2021 grazie ai progressi nella campagna di vaccinazione. Con il presente messaggio si chiede tuttavia di prorogare la durata di validità della base legale per il versamento dell'indennità di perdita di guadagno sino alla fine del 2021. Inoltre, il limite massimo legale fissato per i contributi a fondo perso a favore di club sportivi di livello professionistico e semiprofessionistico deve essere abolito. In tal modo si intende evitare che alcune parti del dispositivo di aiuti debbano essere sospese bruscamente dalla metà del 2021.

Situazione iniziale

La maggior parte degli strumenti volti ad arginare le conseguenze economiche della pandemia di coronavirus si basa sulla legge COVID-19, la cui validità decadrà a fine 2021. Per alcune disposizioni è prevista una diversa durata di validità. Da una verifica del pacchetto di provvedimenti è emerso che, per gran parte degli strumenti, le basi legali permetterebbero di fornire aiuti anche nella seconda metà del 2021 nel caso in cui i provvedimenti adottati per contrastare la pandemia dovessero comportare nuove importanti restrizioni per l'economia a partire dal mese di luglio. Vi sono però due eccezioni: il versamento dell'indennità di perdita di guadagno è limitato alla fine di giugno 2021 e anche il limite massimo di 115 milioni stabilito nella legge per i contributi versati a club sportivi di livello professionistico e semiprofessionistico è stato calcolato sino alla fine di giugno 2021.

Contenuto del progetto

Le basi legali dell'indennità di perdita di guadagno figurano nell'articolo 15 della legge COVID-19. In virtù di esse, il 4 novembre 2020 il Consiglio federale ha adottato le relative disposizioni di esecuzione nell'ordinanza COVID-19 perdita di guadagno del 20 marzo 2021. Secondo l'articolo 21 capoverso 5 della legge COVID-19, la durata di validità dell'articolo 15 è limitata al 30 giugno 2021. L'indennità di perdita di guadagno è versata 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. A seguito dell'evoluzione della pandemia ci si può attendere che tali provvedimenti siano necessari anche dopo il 30 giugno 2021 e che quindi potrebbero verificarsi perdite di guadagno dovute ai provvedimenti ordinati dalle autorità. Pertanto, anche la durata di validità dei provvedimenti relativi all'indennità di perdita di guadagno deve essere prorogata fino al 31 dicembre 2021.

Il pacchetto di aiuti esistente pari a 115 milioni di franchi per i contributi a fondo perso versati a club di livello professionistico e semiprofessionistico di pallacanestro, hockey su ghiaccio, calcio, pallamano, unihockey e pallavolo è limitato alla durata della stagione 2020/2021 (art. 12b della legge COVID-19). Tuttavia, la limitazione

del numero di spettatori dovuta all'epidemia per le partite dei club interessati si protrarrà probabilmente fino al secondo semestre del 2021 e quindi almeno per una parte della stagione 2021/2022. Pertanto, l'importo massimo di 115 milioni di franchi menzionato nella legge potrebbe non essere più sufficiente. Come nel settore della cultura, si deve rinunciare a fissare un nuovo limite massimo nella legge (art. 11 della legge COVID-19). I fondi necessari saranno chiesti al Parlamento con appositi crediti aggiuntivi.

Messaggio

1 Situazione iniziale

In virtù della legge COVID-19 del 25 settembre 2020¹ la Confederazione ha predisposto un ampio pacchetto di provvedimenti volto ad attenuare le conseguenze economiche negative dei provvedimenti di polizia sanitaria adottati per contenere la pandemia di coronavirus. In base al piano in tre fasi approntato dal nostro Consiglio, le chiusure e le restrizioni potranno essere revocate gradualmente nelle prossime settimane grazie ai progressi compiuti nella campagna di vaccinazione di tutte le persone che desiderano farsi vaccinare, di modo che anche la necessità di prendere provvedimenti di attenuazione dovrebbe diminuire notevolmente. Tuttavia, allo stato attuale non si può escludere che anche nel secondo semestre del 2021 si debba intervenire in questo modo. Già oggi per la maggior parte dei provvedimenti sono disponibili le basi legali e i mezzi finanziari necessari.

Lavoro ridotto: la legge COVID-19 fornisce una base sufficiente per procedere alle deroghe necessarie alla legge del 25 giugno 1982² sull'assicurazione contro la disoccupazione. Per coprire le uscite dell'assicurazione contro la disoccupazione (AD) e delle indennità per lavoro ridotto (ILR) del 2021, le vostre Camere hanno stanziato un credito a preventivo di 6 miliardi di franchi. Di questi, fino all'inizio di maggio 2021 sono stati utilizzati 3 miliardi. Inoltre, l'AD può contrarre debiti con la Confederazione fino a 8 miliardi. Attualmente non sono necessari ulteriori crediti. Eventuali fondi supplementari potrebbero essere richiesti alle vostre Camere nell'ambito di un'aggiunta nella sessione autunnale o invernale 2021. Ciò non è al momento previsto.

Indennità di perdita di guadagno: la validità dell'articolo 15 della legge COVID-19 decade a fine giugno 2021. Con il presente messaggio si chiede pertanto di prolungare tale validità sino alla fine del 2021. Le vostre Camere hanno stanziato crediti pari a 3,1 miliardi per il 2021. Di questi, a metà aprile sono stati utilizzati quasi 0,7 miliardi.

Provvedimenti per i casi di rigore: allo stato attuale gli articoli 12 e 12a della legge COVID-19 offrono al nostro Collegio un margine di manovra sufficiente. Gli importi massimi delle prestazioni sono disciplinati nell'ordinanza COVID-19 casi di rigore del 25 novembre 2020³ e possono essere adeguati in caso di necessità. Le vostre Camere hanno stanziato un credito a preventivo di 8,2 miliardi; se si considera anche la quota di finanziamento dei Cantoni, i fondi disponibili sono pari a 10 miliardi. Per le imprese con una cifra d'affari annuale fino a 5 milioni di franchi, la Confederazione si assume il 70 per cento dei costi dei contributi a fondo perso o delle perdite da mutui, fidejussioni e garanzie, mentre per le imprese con una cifra d'affari annuale superiore a 5 milioni di franchi essa si assume la totalità dei costi. All'inizio di maggio 2021 i Cantoni hanno versato circa 2,1 miliardi di contributi a fondo perso, a cui si sono ag-

1 RS 818.102

2 RS 837.0

3 RS 951.262

giunti mutui e fideiussioni pari a poco più di 0,2 miliardi. Al momento non sono dunque necessari ulteriori fondi; eventuali crediti aggiuntivi potrebbero essere chiesti alle vostre Camere nella sessione autunnale o invernale.

Scudo protettivo per la filiera dell'organizzazione di eventi: in virtù dell'articolo 11a della legge COVID-19, il 28 aprile 2021 il nostro Consiglio ha posto in consultazione un avamprogetto di ordinanza che disciplina le condizioni alle quali gli organizzatori possono assicurare i propri eventi. Nel contempo, nel quadro di un annuncio ulteriore a complemento della prima aggiunta al preventivo 2021, abbiamo chiesto alle vostre Camere un credito d'impegno di 150 milioni per coprire il fabbisogno complessivo e un credito a preventivo di 90 milioni per i pagamenti del 2021. Gli organizzatori che si trovano in difficoltà economiche a causa dell'annullamento degli eventi possono chiedere aiuti per i casi di rigore. Non sussiste alcuna necessità di intervenire a livello di legge.

Cultura: i contributi nel settore della cultura si fondano sull'articolo 11 della legge COVID-19. La relativa ordinanza è stata adeguata di recente in base alle ultime modifiche della legge. La legge e l'ordinanza forniscono un margine di manovra sufficiente. Finora le vostre Camere hanno stanziato crediti per un totale di 161 milioni; di questi, a metà aprile erano stati accordati meno di 30 milioni. Con l'annuncio ulteriore a complemento della prima aggiunta al preventivo 2021, il nostro Consiglio ha inoltre chiesto alle vostre Camere crediti aggiuntivi pari a 148 milioni per indennizzi delle perdite e contributi per progetti di ristrutturazione nonché per aiuti a favore di organizzazioni culturali amatoriali. In questo modo si intende garantire ai Cantoni sicurezza nella pianificazione nell'eventualità in cui il settore della cultura dovesse aver bisogno di un sostegno importante anche nell'autunno e nell'inverno 2021 a causa di restrizioni nelle aperture. Non si ravvisa pertanto la necessità di intervenire ulteriormente.

Sport: nel 2021 il programma di sostegno per lo *sport popolare* include 150 milioni e si fonda sulla legge del 17 giugno 2011⁴ sulla promozione dello sport. Al momento non sussiste alcuna necessità di intervento. Nel caso di un ulteriore prolungamento sostanziale dei provvedimenti di polizia sanitaria potrebbero essere presentate nuove richieste di fondi supplementari. Per quanto riguarda lo *sport professionistico*, i club di livello professionistico e semiprofessionistico vengono sostenuti con contributi a fondo perso pari a un massimo di 115 milioni di franchi. Per i mutui sono disponibili al massimo 235 milioni di franchi. Entrambi i limiti massimi sono fissati nella legge COVID-19 (art. 12b e 13). Secondo i calcoli iniziali, i limiti massimi previsti per i contributi a fondo perso saranno sufficienti sino alla fine della stagione 2020/2021 (giugno 2021). Se il nostro Consiglio dovesse mantenere restrizioni significative per i grandi eventi oltre tale scadenza, potrebbe essere necessario un aumento dei fondi. Per questo motivo, con il presente messaggio chiediamo di abolire il limite massimo fissato nella legge COVID-19 per i contributi a fondo perso. Un eventuale credito aggiuntivo sarebbe sottoposto alle vostre Camere nella sessione autunnale 2021.

Nel complesso, la Confederazione dispone di un ampio pacchetto di provvedimenti per attenuare le conseguenze economiche della pandemia. In linea di principio si può presupporre che il numero di cittadini che desiderano essere vaccinati sarà tale da

permettere di revocare, nel corso del secondo trimestre del 2021, gran parte delle restrizioni imposte all'economia. Tuttavia, secondo le nostre prospettive di pianificazione del 28 aprile 2021 i grandi eventi pubblici saranno probabilmente consentiti soltanto a partire dall'autunno e, a seconda dell'andamento della pandemia, potrebbero essere disposte nuovamente limitazioni della capacità o quarantene che implicherebbero una diminuzione della domanda. I due adeguamenti richiesti nella legge consentirebbero, se necessario, di attuare i provvedimenti di attenuazione anche dopo la fine di giugno 2021, in modo da garantire un graduale ritorno alla normalità. Ciò presuppone tuttavia l'accettazione della legge COVID-19 nella votazione popolare del 13 giugno 2021. Se venisse respinta, dal 25 settembre 2021 la legge non sarebbe più in vigore. In questo caso sarebbero le vostre Camere a decidere se approvare la presente modifica di legge nella votazione finale del 18 giugno 2021 affinché sia applicabile fino al 24 settembre 2021.

2 Rapporto con il programma di legislatura

La legge federale urgente qui proposta non è annunciata né nel messaggio del 29 gennaio 2020⁵ sul programma di legislatura 2019–2023 né nel decreto federale del 21 settembre 2020⁶ sul programma di legislatura 2019–2023. Quando il nostro Consiglio ha licenziato il messaggio sul programma di legislatura, né l'epidemia di COVID-19 né le sue conseguenze erano prevedibili.

3 Procedura preliminare, in particolare procedura di consultazione

In base all'articolo 3 capoverso 1 lettera b della legge del 18 marzo 2005⁷ sulla consultazione, per i progetti di legge viene indetta una procedura di consultazione. La procedura di consultazione relativa alla legge COVID-19 si è svolta dal 19 giugno al 10 luglio 2020. Tutti i Cantoni e numerose organizzazioni si sono pronunciati in merito all'avamprogetto.

Con il presente messaggio non vengono chieste importanti modifiche materiali. La modifica di legge è volta unicamente a portare avanti due strumenti esistenti dopo la metà del 2021. Pertanto, non si è svolta alcuna procedura di consultazione.

⁵ FF 2020 1565

⁶ FF 2020 7365

⁷ RS 172.061

4 La normativa proposta

4.1 Indennità di perdita di guadagno

Il nostro Consiglio ha reagito prontamente per contenere le perdite di guadagno subite a causa dei provvedimenti adottati per far fronte all'epidemia di COVID-19. Ha licenziato l'ordinanza COVID-19 perdita di guadagno del 20 marzo 2020⁸ e stabilito che alle persone che devono interrompere o limitare in modo considerevole l'attività lucrativa a causa dei provvedimenti in relazione con il coronavirus sia concessa un'indennità di perdita di guadagno. L'ordinanza è entrata retroattivamente in vigore il 17 marzo 2020 con effetto sino al 16 settembre 2020.

Il 25 settembre 2020, con l'approvazione da parte delle vostre Camere della legge COVID-19 dichiarata urgente, è stata istituita una base legale formale per le ordinanze COVID-19, rette fino a quel momento dall'articolo 185 capoverso 3 della Costituzione federale (Cost.)⁹. Le basi legali dell'indennità di perdita di guadagno figurano nell'articolo 15 della legge COVID-19. Secondo l'articolo 21 capoverso 5 di tale legge, la durata di validità di queste prestazioni è limitata al 30 giugno 2021.

Hanno diritto all'indennità summenzionata le persone salariate o indipendenti che subiscono una perdita di guadagno perché la custodia dei figli da parte di terzi è cessata a causa dei provvedimenti adottati per contenere l'epidemia di coronavirus. Può trattarsi, ad esempio, della chiusura degli istituti di custodia o della quarantena ordinata alla persona prevista per la custodia dei figli. Sono considerate aventi diritto le persone salariate o indipendenti che, a causa di una quarantena ordinata dalle autorità, devono interrompere l'attività lucrativa e subiscono una perdita di guadagno. Parimenti, rientrano nella categoria delle persone che devono interrompere l'attività lucrativa le persone indipendenti e le persone la cui posizione è assimilabile a quella di un datore di lavoro direttamente interessate dalla chiusura dell'attività ordinata dalle autorità oppure interessate dal divieto di svolgere eventi. Queste persone hanno diritto a percepire l'indennità anche se devono limitare in modo considerevole l'attività lucrativa. Secondo la modifica della legge COVID-19 del 19 marzo 2021¹⁰, sono ritenute aver subito una limitazione considerevole dell'attività lucrativa le persone che hanno registrato una diminuzione della cifra d'affari del 30 per cento almeno rispetto alla cifra d'affari media degli anni 2015–2019 (definizione valida con effetto dal 1° aprile 2021). I dati sono forniti mediante autodichiarazione e le casse di compensazione effettuano controlli a campione per verificarne la correttezza. Oltre alle categorie di persone citate in precedenza, hanno diritto alle prestazioni anche le persone salariate e indipendenti particolarmente a rischio se non possono svolgere il proprio lavoro da casa e se sul posto di lavoro non sono possibili protezioni adeguate.

Per quanto riguarda il divieto di svolgere eventi, malgrado i presumibili allentamenti delle restrizioni gran parte di essi è già stata annullata o nemmeno prevista a causa dell'incertezza a livello di pianificazione. Per richiedere una prestazione sulla base del divieto di svolgere eventi è necessario che l'attività lucrativa venga interrotta e che sussista una perdita di guadagno. Poiché gli eventi devono essere organizzati con un

⁸ RS 830.31

⁹ RS 101

¹⁰ RU 2021 153

certo anticipo ed esigono una pianificazione certa, la condizione relativa all'interruzione dell'attività lucrativa deve essere adeguatamente presa in considerazione. È determinante che l'interruzione sia correlata a un provvedimento ordinato dalle autorità.

Nonostante gli annunciati allentamenti gradualmente, è prevedibile che alcune misure di protezione continueranno a essere applicate dopo il 30 giugno 2021. Pertanto si ipotizzano nuove interruzioni di attività lucrative a causa dei provvedimenti ordinati dalle autorità. È probabile che in futuro tali interruzioni si verifichino soprattutto nel caso di quarantene, ma non si possono nemmeno escludere chiusure delle attività. Considerato l'attuale contesto, il nostro Collegio chiede di prorogare la durata di validità dell'articolo 15 della legge COVID-19 sino al 31 dicembre 2021.

4.2 Provvedimenti nel settore dello sport

L'articolo 12b capoverso 1 della legge COVID-19 prevede che la Confederazione sostenga mediante contributi i club di livello professionistico e semiprofessionistico di pallacanestro, hockey su ghiaccio, calcio, pallamano, unihockey e pallavolo con un importo massimo totale di 115 milioni di franchi. Nel messaggio del 18 novembre 2020¹¹ concernente le modifiche della legge COVID-19 e della legge sulle fidejussioni solidali COVID-19 si stabiliva che questi contributi dovevano garantire l'attività dei club che partecipano con una squadra alle competizioni delle rispettive leghe professionistiche fino alla metà del 2021. I campionati di tutte le leghe della stagione 2020/2021 terminano a metà del 2021 e la stagione 2021/2022 è alle porte. Il messaggio del 18 novembre 2020 non menziona in alcun modo il secondo semestre del 2021.

In considerazione delle incertezze legate all'evoluzione a medio-lungo termine della situazione epidemiologica non si può presupporre la completa abolizione, nella seconda metà del 2021, della limitazione del numero di spettatori nelle partite delle leghe professionistiche e semiprofessionistiche. Occorre invece presumere che, soprattutto nelle competizioni dei campionati maschili professionistici di calcio e hockey su ghiaccio, che talvolta attirano 10 000 o più spettatori, continueranno a essere applicate restrizioni severe riguardo al numero di spettatori anche all'inizio della stagione 2021/2022. Per i club colpiti ciò comporterebbe di nuove perdite di entrate.

Secondo le stime al 30 aprile 2021, l'importo massimo di 115 milioni di franchi sancito nella legge dovrebbe essere sufficiente per indennizzare i club per tutte le partite della stagione 2020/2021 conformemente alle disposizioni legali vigenti. Queste risorse non permetterebbero tuttavia di versare contributi a fondo perso secondo le attuali disposizioni anche nella stagione 2021/2022.

Conformemente all'articolo 13 della legge COVID-19, i mutui senza interessi per un importo massimo totale di 235 milioni di franchi sono messi a disposizione dei club minacciati da problemi di liquidità anche dopo la concessione dei contributi a fondo perso. I mutui ammontano almeno al 25 per cento dei costi d'esercizio dei club nella stagione 2018/2019. Numerosi club hanno già richiesto il mutuo fino a concorrenza dell'importo massimo e hanno quindi esaurito il loro diritto. In linea di principio i

¹¹ FF 2020 7713

mutui servono a sostenere i club minacciati da problemi di liquidità, ma non sono adatti a compensare perdite di entrate a lungo termine.

In considerazione di questo contesto incerto, il nostro Collegio propone di abolire il limite massimo di 115 milioni di franchi per il versamento di contributi a fondo perso fissato nell'articolo 12b della legge COVID-19. Le vostre Camere devono poter stabilire eventuali ulteriori fondi necessari stanziando crediti aggiuntivi. Ciò consentirebbe ai club delle leghe professionistiche e semiprofessionistiche di ottenere contributi anche dopo la fine di giugno 2021 secondo le disposizioni vigenti, laddove la situazione epidemiologica richieda una limitazione degli spettatori.

5 **Commento ai singoli articoli**

Art. 12b cpv. 1, frase introduttiva

Contributi a fondo perso per club degli sport di squadra di livello professionistico e semiprofessionistico: l'importo massimo nominale pari a 115 milioni di franchi è abolito. La formulazione potestativa della norma assicura che, dopo l'abolizione del limite massimo legale, anche gli aiuti finanziari a favore del settore dello sport siano stanziati unicamente nei limiti dei crediti approvati dalle vostre Camere nel quadro del preventivo e delle aggiunte al preventivo.

Art. 21 cpv. 10

Indennità di perdita di guadagno: la durata di validità dell'articolo 15 della legge COVID-19, che costituisce la base legale per il versamento dell'indennità di perdita di guadagno e che ha effetto sino al 30 giugno 2021 (art. 21 cpv. 5), è prorogata sino al 31 dicembre 2021.

6 **Ripercussioni**

6.1 **Ripercussioni per la Confederazione**

6.1.1 **Ripercussioni finanziarie**

Indennità di perdita di guadagno

Il diritto alle prestazioni e la loro entità dipendono strettamente dalle misure di protezione vigenti. L'evoluzione della pandemia e delle future misure di protezione, come pure le stime riguardanti il fabbisogno finanziario supplementare sono caratterizzate da grandi incertezze. Alcune stime ipotizzano che, se il numero di beneficiari, la durata di riscossione dei contributi e l'importo medio dell'indennità di perdita di guadagno presenteranno lo stesso andamento osservato nel primo trimestre del 2021, la proroga della durata di validità dell'articolo 15 della legge COVID-19 dal 30 giugno al 31 dicembre 2021 potrebbe generare costi supplementari per un importo massimo di circa 1,38 miliardi di franchi. Tali costi supplementari sono coperti dal credito stanziato per il 2021 pari a 3,2 miliardi di franchi. Quindi i costi complessivi relativi all'indennità di perdita di guadagno ammonterebbero a circa 2,74 miliardi di franchi

nel 2021, ferme restando le misure attuali. Tuttavia è presumibile che, visti i progressi compiuti nella campagna di vaccinazione e i probabili allentamenti, i costi effettivi potrebbero essere inferiori.

Provvedimenti nel settore dello sport

Le richieste di contributi a fondo perso verranno presentate gradualmente in funzione del rispettivo calendario delle partite. Un eventuale fabbisogno supplementare dipende strettamente dal fattore temporale, ossia da quanto rapidamente si potranno giocare partite in presenza di pubblico. Perciò eventuali risorse supplementari saranno chieste alle vostre Camere nella sessione autunnale 2021.

6.1.2 Ripercussioni sull'effettivo del personale

Il presente progetto può essere attuato con l'effettivo del personale della Confederazione esistente.

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

La possibilità di continuare a versare l'indennità di perdita di guadagno sgrava i Cantoni e i Comuni nel settore dell'aiuto sociale. Per il resto, il progetto non si ripercuote in modo significativo né sui Cantoni e sui Comuni, né sulle città, sugli agglomerati e sulle regioni di montagna.

Il fatto di continuare a giocare i campionati e di salvaguardare l'esistenza dei club sportivi di livello professionistico e semiprofessionistico riveste un'importanza economica cruciale per i Cantoni e i Comuni, segnatamente nelle regioni periferiche.

6.3 Ripercussioni sull'economia

I provvedimenti adottati dal nostro Consiglio per arginare le conseguenze della pandemia di coronavirus hanno ripercussioni di carattere generale sull'economia. Malgrado i previsti allentamenti delle restrizioni, le difficoltà finanziarie di taluni settori economici, in particolare del settore della cultura, si protrarranno oltre il 30 giugno 2021. L'indennità di perdita di guadagno è volta a mitigare le conseguenze negative dei provvedimenti adottati per contrastare la pandemia.

7 Aspetti giuridici

7.1 Costituzionalità

La legge COVID-19 è stata emanata il 25 settembre 2020 in virtù di varie disposizioni costituzionali. La modifica qui proposta si basa sulle medesime disposizioni costituzionali.

7.2 Subordinazione al freno alle spese

Conformemente all'articolo 159 capoverso 3 lettera b Cost., l'articolo 12b capoverso 1 e l'articolo 21 capoverso 10 richiedono il consenso della maggioranza dei membri di ciascuna Camera, poiché le disposizioni in materia di sussidi implicano spese uniche di oltre 20 milioni di franchi.

