

## Spartaco Greppi e Carlo Marazza

*Spartaco Greppi, dottorato in economia, ricopre i ruoli di Professore e responsabile del Centro competenze lavoro, welfare e società presso il DEASS. I suoi ambiti specifici di competenza sono l'analisi dei*

*bisogni sociali e del mercato del lavoro nel più vasto contesto della politica sociale. Carlo Marazza, avvocato, già direttore dell'Istituto delle assicurazioni sociali del Cantone Ticino. È stato membro*

*di diverse commissioni e gruppi di lavoro federali e cantonali. È membro della commissione consultiva del DEASS, presidente della Lega cancro Ticino e presidente della FIAS-TI. I suoi ambiti specifici di*

*competenza riguardano la sicurezza sociale, la gestione pubblica e aziendale e gli aspetti legali e assicurativi.*

# Diritti sociali tra norme giuridiche e trasformazioni economiche e sociali

**Oggi, a fronte dei cambiamenti dei modi di lavorare e di organizzare il lavoro e con l'emergere di nuovi rischi sociali, il sistema di sicurezza sociale sta mostrando delle lacune che si sono ulteriormente rafforzate durante la crisi pandemica. La pandemia ha esasperato la definizione del concetto stesso di rischio.**

I momenti di crisi del sistema di sicurezza sociale non sono infrequenti. Crisi di legittimità, di efficacia, di capacità. In passato hanno sempre segnato un cambiamento di passo nella protezione contro i rischi e i bisogni della popolazione.

La crisi economica degli anni Settanta ha mostrato l'inadeguatezza della protezione dei salariati davanti al rischio di disoccupazione. Dopo una serie di interventi urgenti, nel 1983 e 1984 entra in vigore un'assicurazione disoccupazione obbligatoria e nazionale (nel 1924, nel 1942 e nel 1952 erano state introdotte delle leggi non obbligatorie e di portata limitata).

La prassi dei collocamenti amministrativi, in vigore fino all'inizio degli anni Ottanta, ha svelato una politica in materia di assistenza sociale che ha avuto un impatto considerevole sul benessere e l'integrità di molte persone. Le misure coercitive a fini assistenziali e i collocamenti extra familiari, rappresentano un capitolo buio della storia sociale della Svizzera e hanno imposto un vasto dibattito collettivo e un ripensamento dei diritti sociali. Dal 1981, il diritto in materia di protezione del minore e dell'adulto ha profondamente ripensato la libertà personale e le condizioni che possono portare alla sua privazione a fini assistenziali e di tutela, spingendo al contempo verso una maggiore professionalizzazione delle persone e dei servizi competenti.

Il Programma Nazionale di Ricerca 76 (PNR 76) "Assistenza e coercizione", è stato lanciato per integrare il lavoro della Commissione indipendente incaricata nel 2014 dal Consiglio federale di esaminare la storia degli internamenti amministrativi in Svizzera fino al 1981. Con il progetto «Ordinary practices and representations beyond scandals. Questioning regional dissimilarities (1960-today)» diretto da Nelly Valsangiacomo dell'Università di Losanna con la collaborazione del Centro competenze lavoro, welfare e società del DEASS SUPSI e dell'Institut de démographie et socioéconomie dell'Università di Ginevra, si sta approfondendo la tematica delle categorie "matri single" e "tossicodipendenti" attraverso l'analisi dei discorsi dei media, degli esperti, degli attori politici e pubblici, con l'obiettivo di giungere ad una comprensione più profonda dei cambiamenti e della continuità del discorso politico, mediatico e professionale su queste categorie nella regione del lago Lemano (Vaud e Ginevra) e nella parte di lingua italiana della Svizzera (Ticino e Moesano). I risultati saranno pubblicati nel corso del 2022<sup>[1]</sup>.

La pandemia di Covid-19 e le limitazioni delle attività produttive che ne sono seguite, hanno colpito profondamente molte categorie professionali, tra cui quella delle persone con attività indipendente, rivelandone l'estrema varietà e le disuguaglianze di fronte al sistema delle assicurazioni sociali. Influenzato dapprima da un approccio "bismarckiano" ed analitico, il sistema delle assicurazioni sociali fu creato per tutelare in primo luogo i salariati e si estese solo parzialmente al mondo degli indipendenti, una volta quasi esclusivamente circoscritto ai liberi professionisti, agli agricoltori e artigiani proprietari della propria azienda e ai commercianti. L'assicurazione contro la disoccupazione, l'assicurazione contro gli infortuni e la previdenza professionale, rappresentano un buon esempio di assicurazioni sociali

[1] <http://www.nfp76.ch/fr/projets/interdependances-economiques-et-politiques/projet-valsangiacomo>

con campo di applicazione personale di tipo occupazionale limitato obbligatoriamente ai salariati (nella previdenza professionale nemmeno a tutti loro). Altre importanti assicurazioni sono invece a carattere universale come l'assicurazione vecchiaia e superstiti (AVS) e l'assicurazione invalidità (AI) - influenzate pure da un approccio "beveridgiano" -, l'assicurazione sociale malattie e gli assegni familiari ordinari.

*“ I momenti di crisi del sistema di sicurezza sociale non sono infrequenti. Crisi di legittimità, di efficacia, di capacità. In passato hanno sempre segnato un cambiamento di passo nella protezione contro i rischi e i bisogni della popolazione. ”*

Un'assicurazione peculiare alla Svizzera, ossia le indennità per perdita di guadagno (IPG), hanno un campo di applicazione personale occupazionale, esteso a salariati ed indipendenti, dapprima in caso di servizio militare e civile, poi anche di maternità ed infine pure in caso di paternità. Interessante rilevare che chiave di volta per fronteggiare l'impatto della crisi pandemica sulla capacità degli indipendenti di stare sul mercato, si è rivelata questa assicurazione sociale. Non è la prima volta che le IPG svolgono tale ruolo andando a rispondere a un bisogno sociale. Nel 1940 entrò in vigore un sistema provvisorio di IPG per i cittadini che prestarono servizio nell'esercito durante la Seconda Guerra mondiale e per evitare ciò che accadde durante la Prima Guerra mondiale, quando molti coscritti persero qualsiasi fonte di reddito e sprofondarono in condizioni di miseria. A livello operativo, vennero create le casse di compensazione che si occuparono di raccogliere i contributi e di erogare le prestazioni. Le casse di compensazione si rivelarono poi molto utili dopo la guerra, poiché servirono da base organizzativa decentrata per la messa in atto dell'AVS. Dal 1° luglio 2005 sono versate le IPG in caso di maternità alle lavoratrici dipendenti e indipendenti. Dal 1° luglio 2021 quelle di paternità e per i genitori che assistono un figlio con gravi problemi di salute dovuti a malattia o infortunio. Esse sono finanziate mediante i relativi contributi prelevati unitamente ai contributi all'AVS e all'AI. Nel 2020, a seguito delle conseguenze della pandemia, sulla base della nuova legge COVID-19 approvata dal Parlamento federale, il Consiglio federale ha esteso il diritto all'indennità di perdita di guadagno agli indipendenti, alle persone in posizione assimilabile a quella di un datore di lavoro e ai rispettivi coniugi e partner registrati che lavorano nell'azienda, la cui attività ha subito

una limitazione a causa di provvedimenti adottati per far fronte all'epidemia di COVID-19.

In un primo tempo l'Ordinanza COVID-19 assicurazione contro la disoccupazione (versione del 20 marzo 2020), in deroga alla Legge sull'assicurazione contro la disoccupazione, ha esteso il diritto all'Indennità per lavoro ridotto pure alle persone in posizione assimilabile a quella di un datore di lavoro. Successivamente, tra l'altro con effetto retroattivo, l'Ordinanza COVID-19 indennità perdita di guadagno ha conferito loro a determinate condizioni il diritto all'IPG Corona. L'indennità di perdita di guadagno, concepita per salariati e indipendenti, ha così sostituito l'indennità per lavoro ridotto, ideata solo per i salariati. Pensando alla prospettiva di una riforma del sistema di sicurezza sociale, è interessante notare come da salariati con posizione assimilabile a quella di datore di lavoro, siano diventati salariati con posizione assimilabile a quella di un indipendente, per quanto riguarda l'erogazione della prestazione. Ciò potrebbe costituire un precedente interessante di cui tenere conto qualora si volesse estendere la tutela del reddito ai lavoratori salariati intermittenti, che la Legge sull'assicurazione contro la disoccupazione (LADI) considera parzialmente con la determinazione del periodo di contribuzione nelle professioni in cui sono usuali frequenti cambiamenti di datore di lavoro o rapporti d'impiego di durata limitata.

In altre parole, questo adeguamento del sistema svizzero di assicurazioni sociali assume un significato particolarmente importante pensando all'odierno processo di "piattaformizzazione" del lavoro che contribuisce anche alla crescita della precarietà lavorativa, alla porosità dei confini tra lo statuto di indipendente e quello di salariato e a dare ulteriore impulso alla tendenza al passaggio da uno statuto all'altro anche più volte nel corso della vita attiva.

Le IPG Corona rappresentano un esempio di flessibilità del nostro sistema di sicurezza sociale che ha saputo rispondere con rapidità a una crisi dagli effetti potenzialmente devastanti per ampie fasce della popolazione. Ma si tratta di uno scatto, di un guizzo che peraltro esclude dal calcolo della perdita di guadagno le spese fisse alle quali gli indipendenti devono far fronte. E comunque, benché meritoria ed efficiente, si tratta pur sempre di una misura reattiva e non preventiva, che non riconosce pienamente che gli indipendenti sono un sintomo del cambiamento in corso. Le somme erogate sono cospicue<sup>[2]</sup>, ciò che conferma

[2] Più di 3,5 miliardi a fine febbraio 2022, secondo i dati dell'Ufficio federale delle assicurazioni sociali; si veda <https://www.bsv.admin.ch/bsv/it/home/assicurazioni-sociali/eo-msv/grundlagen-und-gesetze/eo-corona.html>

l'importanza degli indipendenti nel nostro Paese e la necessità di estendere la loro inclusione nel sistema di sicurezza sociale, tutelandoli senza però riportarli, ciò che la legislazione attuale ancora impone misconoscendo la necessità di flessibilità, nell'alveo dei salariati, annullandone così le peculiarità e le prerogative che essi ricavano dal loro statuto. Agire altrimenti significa non riconoscere il problema, ossia che gli indipendenti sono in generale meno tutelati dalle nostre assicurazioni sociali; ciò mostra un ritardo rispetto alle trasformazioni del mondo del lavoro e ai nuovi bisogni che esso determina. Colpiscono in particolare le lacune assicurative degli indipendenti in caso di disoccupazione, infortunio e previdenza professionale. Eventi che per i salariati sono coperti finanziariamente, per gli indipendenti possono compromettere un ritorno all'attività lavorativa. Un percorso relativamente frequente è quello che vede gli indipendenti, sprovvisti di una tutela, dar fondo ai propri risparmi o a quelli dei loro familiari, ricorrere all'indebitamento, con il rischio di cadere poi in assistenza<sup>[3]</sup>. Dalle analisi empiriche<sup>[4]</sup>, risulta poi che meno della metà degli indipendenti è assicurato a un istituto di previdenza professionale. Gli indipendenti, infatti, non sono tenuti a iscriversi a una cassa pensione, ma hanno la possibilità di farlo in maniera autonoma. Il 90% dei salariati sono iscritti a un istituto di previdenza, mentre sono solo il 45% tra gli indipendenti. Inoltre, più di un quarto degli indipendenti non contribuisce né a un secondo né a un terzo pilastro, mentre la percentuale tra i salariati è inferiore al 10%.

Tamponando senza affrontare alla radice il problema dell'intermittenza del lavoro e della sua contingenza, si ammette implicitamente che in realtà il lavoro sia immutabile e si determina al contempo una dinamica caratterizzata da aumenti di spesa prima e tagli alla spesa poi, in un alternarsi di "stop and go assicurativo" che non giova all'efficienza del sistema di sicurezza sociale. Il tema del rientro dalle spese si proporrà anche per le IPG, come è avvenuto nel caso dell'AI. È noto, infatti, che nel corso degli anni Novanta e Duemila, l'AI ha accumulato un consistente debito a causa del ruolo di ammortizzatore sociale che ha dovuto assumersi quale sola assicurazione a regime universale durante la crisi occupazionale degli anni Novanta<sup>[5]</sup> e al crescente riconoscimento delle malattie psichiche come forma d'invalidità<sup>[6]</sup>. Con la quarta e con la quinta revisione dell'AI, entrate in vigore rispettivamente nel 2004 e nel 2008, e poi con il primo pacchetto della sesta revisione entrato in vigore nel 2012, sono state introdotte una serie di misure volte a risanare

le finanze dell'AI, promuovendo attivamente la reintegrazione nel mercato del lavoro degli assicurati che dispongono di un potenziale d'integrazione, secondo il principio "l'integrazione prevale sulla rendita". In particolare la quinta revisione ha comportato un positivo cambio di paradigma. La situazione finanziaria dell'AI è migliorata. Una parte importante dei rischi generati nel mondo del lavoro non può rientrare nel concetto d'invalidità. L'intervento massiccio dell'AI in un periodo di crisi economica e sociale, come fu quello tra gli anni Novanta e i primi anni Duemila, rappresenta comunque un riconoscimento implicito ed improprio dei cambiamenti che condizionano il mondo del lavoro.

In realtà, allora come oggi il sistema di sicurezza sociale si trova a dover affrontare un campo di tensione tra la discontinuità dei diritti sociali e la necessità di garantirne la continuità. Le trasformazioni del mondo del lavoro hanno determinato, stravolgendolo, il superamento del modello tradizionale e sequenziale di vita (dalla nascita al decesso passando dall'infanzia, dall'adolescenza e gioventù, dall'età adulta e dalla vecchiaia) e della centralità del lavoro di tipo fordista che ha ispirato la costruzione e l'architettura dello Stato sociale nel corso del Novecento. Occorre dunque ritrovare una forma di continuità assicurativa dei diritti sociali per contrastarne la volatilità e l'aleatorietà.

[3] Gutjahr, E., Jammot, T., Dif-Pradalier, M. (2021). *Travailleur-euse-s indépendant-e-s à l'aide sociale publique. Le regard de la recherche*. CSIAS webinaire, 2 juin, Haute Ecole de Travail social Fribourg. [https://skos.ch/fileadmin/user\\_upload/skos\\_main/public/pdf/veranstaltungen/2021/SE\\_Dokumentation/2021\\_SE\\_0935\\_Gutjahr-E\\_FR.pdf](https://skos.ch/fileadmin/user_upload/skos_main/public/pdf/veranstaltungen/2021/SE_Dokumentation/2021_SE_0935_Gutjahr-E_FR.pdf)

[4] Murier, T. (2018). *L'activité indépendante en Suisse en 2017. Actualités OFS – Statistique de la Suisse: 03 Travail et rémunération*. <https://www.bfs.admin.ch/bfs/fr/home/statistiques/catalogues-banques-donnees/publications.assetdetail.6386014.html>; Greppi, S., Giudici, F., Marazza, C., Marazzi, C., Pons-Vignon, N. (2021). *Gli indipendenti in Svizzera. Composizione, protezione sociale, crisi pandemica*. SUPSI. [Rapporto di ricerca all'attenzione del Gruppo socialista alle Camere federali] <https://www.supsi.ch/home/comunica/news/2021/2021-05-27.html>

[5] Molti disoccupati che hanno esaurito il diritto alle indennità giornaliere sono "passati" all'AI. In questo senso, l'AI ha agito da vero e proprio ammortizzatore sociale.

[6] Marazzi, C., Lepori, A., Campello, C. (2007). *La salute flessibile*. SUPSI.