

Sicurezza sociale e solidarietà

Daniele Cattaneo
Tribunale d'appello, Lugano

1. INTRODUZIONE

Il **principio della solidarietà** è talmente necessario da essere considerato un elemento costitutivo della definizione di sicurezza sociale¹. Esso si manifesta sostanzialmente in due aspetti: quello della **solidarietà verticale** (cioè tra redditi elevati e

¹ Cfr. P.Y. GREBER, *Droit suisse de la sécurité sociale*, Ed. Réalités sociales, Lausanne 1982, p. 56; ID., *Les principes fondamentaux du droit international et du droit suisse de la sécurité sociale*, Ed. Réalités sociales, Lausanne 1984, pp. 395-445 (443); ID., *La solidarité dans la sécurité sociale: nécessité et limites*, in "Cahiers genevois et romands de sécurité sociale" (= CGRSS) 18 (1997), pp. 61ss; ID., *L'adaptation des systèmes de sécurité sociale*, in CGRSS 19 (1997), pp. 7.13-14; ID., *Les principes directeurs de la sécurité sociale*, in CGRSS N° 20 (1998), pp. 3.17.33-34; P.Y. GREBER - J.L. DUC, *La portée de l'article 4 de la Constitution fédérale en droit de la sécurité sociale*, in RDS 1992, II, pp. 473.503; Ph. BOIS, *Spécificités de la politique sociale en Suisse*, in AA.VV., *Droit et politique sociale*, a cura di P. de LAUBIER-J.P. FRAGNIÈRE, Ed. Delta, Vevey 1980, pp. 29.34; *Rentes AVS: 62, 63 ou 65 ans*, in "Domaine public" 895 (18.2.1988), 7; G. PERRIN, *La fin de l'Etat-Providence en Europe?*, in AA.VV., *Droits sociaux et politique sociale*, a cura di Ch. RICQ, Ed. Réalités sociales, Lausanne 1986, pp. 115.145-146; *L'avenir du droit de la sécurité sociale*, in AA.VV., *Le droit social à l'aube du XXI^e siècle. Mélanges Berenstein*, Lausanne 1989, pp. 457.465-467; A. EUZÉBY, *Sécurité sociale: une solidarité indispensable*, in "Revue internationale de sécurité sociale", 3 (1997), 3-4; C. EUZÉBY, *Quelle sécurité sociale pour le XXI^e siècle?*, in RISS 2 (1998), 3-4.

redditi modesti, da realizzarsi tramite i contributi e/o mediante le imposte)² e quello della **solidarietà orizzontale** (ad esempio fra nuove e vecchie generazioni, tra persone sane e persone malate, tra celibi e sposati). La solidarietà fra le generazioni è soprattutto importante nell'assicurazione per la vecchiaia e i superstiti (AVS), fondata sulla ripartizione: gli attivi versano i contributi che vengono utilizzati per pagare le rendite ai pensionati. Il patto generazionale è alla base del sistema.³

Nessun adattamento parziale, né tantomeno nessuna riforma globale della sicurezza sociale svizzera potrà dunque fare astrazione del **principio della solidarietà**. Nella nostra società il **valore della solidarietà** è in crisi. «Siamo o stiamo diventando un continente di egoisti?... Non stiamo forse diventando custodi gelosi e accaniti di quelli che riteniamo beni personali o di gruppo, fino alla negazione della solidarietà?». Così si esprimeva il Card. Martini nel discorso alla città tenuto in occasione della festività di Sant'Ambrogio nel dicembre 1992, recentemente pubblicato con il titolo *Esiste ancora la solidarietà in Europa?*⁴

Le Chiese svizzere in questi ultimi anni hanno dato e stanno tuttora dando un contributo molto importante per favorire la riscoperta del valore della solidarietà e, di conseguenza, per rafforzare la nostra sicurezza sociale.

² Cfr. P.Y. GREBER, *Les principes fondamentaux*, pp. 395-396; *La solidarité dans la sécurité sociale*, pp. 65-66. Il modello classico è quello dell'AVS: i contributi vengono versati sull'intero reddito, la rendita è invece plafonata. La rendita massima è il doppio della rendita minima (nel 1998: fr. 995.— / fr. 1990.—). L'assicurazione malattia prevede invece la solidarietà mediante le imposte attraverso il versamento di sussidi ai redditi più bassi. La prima revisione parziale della legge federale sull'assicurazione contro le malattie (LAMal) ed il Decreto federale sui sussidi federali nell'assicurazione contro le malattie intendono migliorare ancora questo elemento.

³ Vedi il postulato Widmer del 10.12.1997 (*Rapport sur les relations entre les générations*) in "Sécurité sociale" 1/1998, 49. Vi sono tensioni possibili soprattutto in un periodo di disoccupazione accresciuta. Ad esempio un servizio di *Mise au point* (una trasmissione della televisione romanda) ha mostrato che 120.000 persone in Svizzera effettuano un'attività lucrativa dopo aver raggiunto l'età del pensionamento! È necessario? O non potrebbero lasciare il posto a giovani disoccupati? Ecco la solidarietà degli anziani verso i giovani. Oppure, ancora, a livello della solidarietà verticale, è giusto versare la rendita AVS a persone anziane, con patrimoni elevatissimi? Secondo alcuni sì, perché costoro hanno contribuito tutta la vita. Secondo altri no, viste la difficoltà di finanziamento dell'AVS, non è necessario. Il direttore dell'Ufficio federale delle assicurazioni sociali Otto Piller ha recentemente citato l'ex consigliere federale Tschudi il quale diceva che «il milionario non ha bisogno dell'AVS, ma l'AVS ha bisogno dei suoi contributi» ("Cooperazione", 17 [22 aprile 1998], 13).

⁴ Cfr. C.M. MARTINI, *Alla fine del millennio lasciateci sognare*, Piemme, Casale Monferrato (AL) 1997, pp. 169.171: l'arcivescovo di Milano indica con estrema chiarezza e lucidità quelli che sono gli ostacoli allo spirito di solidarietà: uno stile di vita individualistico e la recessione economica che riduce le spinte alla solidarietà. Egli individua anche «radici morali e spirituali più profonde di questa decadenza, strettamente collegate, che possono essere designate sommariamente come la paura, meglio l'angoscia di perdere la patria; la ricerca a ogni costo dei beni terreni; l'autoritarismo» (*Ivi*, p. 174). Vedi pure: SYNODE DES ÉVÊQUES - DEUXIÈME ASSEMBLÉE SPÉCIALE POUR L'EUROPE, *Jesus-Christ vivant dans son Eglise. Source d'espérance pour l'Europe*, Lineamenta, Libreria Editrice Vaticana, Città del Vaticano 1998, pp. 11.16.

2. ALCUNI RECENTI DOCUMENTI SULLE CHIESE SVIZZERE

2.1. La pubblicazione *Condividere per lavorare*

La Commissione nazionale Giustizia e Pace si è inserita, tra i primi, in modo estremamente propositivo sui dibattiti in corso relativi alla ripartizione del lavoro e al futuro del nostro Stato sociale.

In uno studio del 1995, intitolato significativamente *Condividere per lavorare. La disoccupazione interpella la società*, viene postulata la riduzione della durata media del lavoro di almeno un terzo nei prossimi tre decenni al fine di assicurare un lavoro a tutti coloro - uomini e donne - che hanno l'età e la voglia di lavorare.

Il successo di questa proposta, al di là di considerazioni di carattere economico⁵, presuppone un radicale cambiamento di mentalità rispetto alla nozione di lavoro. In particolare si tratta di riconoscere pieno valore e legittimità a tutte le attività non retribuite, ma di grande importanza sociale (ad esempio quelle educative e di assistenza) e ai periodi di formazione (una formazione che attualmente deve essere continua, con periodi di lavoro e periodi di interruzione del lavoro).

Come sottolinea Dahrendorf infatti «nell'arco della propria vita le persone avranno dei periodi di lavoro e dei periodi di disoccupazione, attività a tempo pieno e attività part-time, periodi di addestramento e di riaddestramento».⁶ La sicurezza sociale svizzera non si interessa a sufficienza di questo aspetto che pure è essenziale in un paese come il nostro, che dispone di poche risorse naturali, ed in cui per rimanere competitivi vi è la necessità assoluta di «investire in materia grigia».⁷

Ho segnalato questa grave lacuna della nostra assicurazione contro la disoccupazione (in ottica preventiva) già nella tesi di dottorato e anche in una recente pubblicazione con particolare riferimento al rifiuto nel 1993 da parte del Consiglio Nazionale di una mozione Brunner che voleva fare pagare dall'assicurazione contro la disoccupazione il salario di un lavoratore disoccupato assunto da un datore di lavoro in sostituzione di un proprio dipendente disposto ad usufruire di un congedo di formazione pagato durante un anno.⁸ Nel documento citato la Commissione Giustizia e Pace rileva, dunque, che la riduzione del tempo di lavoro favorirebbe la creazione di uno spazio per «la responsabilità sociale».⁹

⁵ In proposito rinvio, tra gli altri, al recente studio di ANTILLE - BÜRGMEISTER - FLÜCKIGER, *L'économie suisse au futur. Une réforme en trois piliers*, Ed. Réalités sociales, Lausanne 1997, pp. 77-81.

⁶ Cfr. R. DAHRENDORF, *Quadrare il cerchio*, Bari 1995, p. 60.

⁷ Cfr. P. GILLIAND, *Politique sociale en Suisse*, Ed. Réalités sociales, Lausanne 1988, p. 310.

⁸ Cfr. D. CATTANEO, *Les mesures préventives et de réadaptation de l'assurance-chômage*, Helbing&Lichtenhahn, Basel-Frankfurt am Main 1992, pp. 106-108, 114-115; ID., *I provvedimenti inerenti al mercato del lavoro nella legge sull'assicurazione contro la disoccupazione*, in AA.VV., *Il Ticino e il diritto. Raccolta di studi pubblicati in occasione delle giornate dei giuristi svizzeri 1997*, a cura di C.L. CAIMI - F. COMETTA - G. CORTI, CFPG, Lugano 1997, pp. 257-258.

⁹ Cfr. COMMISSIONE GIUSTIZIA E PACE, *Condividere per lavorare*, La Buona Stampa, Lugano 1995, p. 36 (cfr. anche p. 30, sulla riduzione della durata del lavoro).

2.2. *La pubblicazione* Il futuro della sicurezza sociale

Constatata la crisi dello Stato sociale (difficoltà di finanziamento dovute all'invecchiamento della popolazione - soprattutto nei settori delle cure mediche e delle spese previdenziali -; all'impennata della disoccupazione; alle difficoltà di seguire la trasformazioni in atto, ad esempio le nuove forme familiari, o a soddisfare i nuovi bisogni)¹⁰ e preso atto dei continui duri attacchi che vengono formulati nei confronti della nostra sicurezza sociale (ad esempio il libro bianco di De Pury¹¹ ma anche le proposte di moratoria in materia di assicurazioni sociali¹²), la Commissione Giustizia e Pace ha ritenuto opportuno intervenire direttamente su questo argomento.

Lo ha fatto, non per proporre ricette o soluzioni, ma per sottolineare un aspetto che sta a monte del problema: talune critiche alla sicurezza sociale denotano una divergenza di fondo sui valori che stanno alla base del nostro vivere insieme. La Commissione, in questo studio del 1997, ha così voluto «richiamare alla coscienza di tutti i valori che stanno alla base dello Stato sociale per rafforzarli»¹³, anche alla luce dell'insegnamento sociale cristiano.

Il documento parte dalla convinzione che una volta ritrovato il consenso sui valori ideali che stanno alla base del nostro Stato sociale (in particolare il principio della solidarietà e dunque l'attenzione ai più deboli) sarà più facile affrontare con pacatezza e risolvere i problemi di finanziamento (che pure sono di fondamentale importanza).¹⁴

La Commissione Giustizia e Pace conclude le sue riflessioni affermando che «un impegno consapevole per la sicurezza sociale non è mai stato tanto importante come oggi» e che «occorre una determinata volontà di preservare la coesione sociale».¹⁵

¹⁰ Cfr. J.H. SOMMER - S. SCHÜTZ, *Changements des modes de vie et avenir de la sécurité sociale*, Ed. Réalités sociales, Lausanne 1998.

¹¹ cfr. DE PURY - HAUSER - SCHMID, *Ayons le courage d'un nouveau départ*, Orell Füssli, Zürich 1996, in cui si propone ad esempio di privatizzare l'assicurazione contro la disoccupazione, di sopprimere il secondo pilastro obbligatorio e di rimpiazzare l'AVS con un'assicurazione di base minima.

¹² Cfr. la mozione Seiler del 20.6.1997 (*Assurances sociales. Maintien du statu quo*) in "Sécurité sociale" 1/1998, 47.

¹³ COMMISSIONE GIUSTIZIA E PACE, *Il futuro della sicurezza sociale*, Lugano 1997, p. 64.

¹⁴ Sulle difficoltà di finanziamento delle assicurazioni sociali svizzere sono già stati pubblicati due rapporti da parte di due gruppi di lavoro interdipartimentali. Il primo (IDA/Fiso 1) del giugno 1996 ha effettuato un'analisi della situazione tenendo conto in particolare dell'evoluzione demografica (cfr. GROUPE DE TRAVAIL INTERDÉPARLEMENTAL, *Rapport sur les perspectives de financement des assurances sociales*, Aspects de la sécurité sociale, UFAS, Bern 1996, riassunto in "Sécurité sociale" [5/1996], 164ss). Il secondo (IDA/Fiso 2) del dicembre 1997 ha esaminato le evoluzioni sui costi tenendo conto di tre scenari possibili riguardo alle prestazioni (mantenendo il livello attuale delle prestazioni, una diminuzione mirata delle prestazioni, un'estensione mirata delle prestazioni). Un riassunto dello studio è pubblicato in "Sécurité sociale" 1/1998, 35ss. Cfr. anche J.P. FRAGNIÈRE, *Combien coûte l'insécurité sociale*, in "Domaine public" 1261 (20 giugno 1996), 6.

¹⁵ COMMISSIONE GIUSTIZIA E PACE, *Il futuro della sicurezza sociale*, pp. 64-65.

2.3. *La Consultazione ecumenica per il futuro sociale e economico della Svizzera*

Il 18 gennaio 1998 la Conferenza dei Vescovi svizzeri (CVS) e la Federazione delle Chiese evangeliche (FCES) hanno lanciato una Consultazione ecumenica per il futuro economico e sociale della Svizzera, che è aperta a tutti e durerà fino al mese di giugno 1999. Al termine, le Chiese formuleranno le loro proposte sul futuro sociale ed economico della Svizzera. Per facilitare le risposte alla consultazione è stato pubblicato un opuscolo dal titolo *Quale futuro vogliamo costruire?*, che contiene importanti stimoli ed elementi di discussione.

Nella prima parte (*Capire la società nella quale viviamo*) vengono analizzati innanzitutto gli sconvolgimenti della nostra società ed in particolare la rinuncia al vecchio "contratto sociale".¹⁶ Il documento descrive poi le conseguenze pratiche che i grandi cambiamenti in atto hanno a livello planetario ed anche nei paesi industrializzati, segnatamente in Svizzera.

Nel capitolo *Le norme imposte*, vengono esaminati criticamente alcuni aspetti della mentalità neoliberale (e cioè quello della libertà obbligatoria e il richiamo alla responsabilità individuale). A questi aspetti si aggiunge l'enumerazione di alcuni miti in corso (quello della perfezione del mercato e quello della crescita).

La seconda parte del testo esamina *la situazione attuale alla luce della nostra fede cristiana*. Essa «propone come tema centrale l'orientamento cristiano e biblico delle prospettive per il futuro».

La terza parte del documento (*Alla ricerca di un nuovo "contratto sociale"*) illustra i valori che stanno alla base del nuovo contratto sociale, mette in discussione e sviluppa i criteri che dovranno essere utilizzati per realizzare il nuovo contratto sociale e indica gli obiettivi e suggerisce le linee direttive per una soluzione che corrisponda ai criteri proposti. I cinque valori fondamentali necessari per un *contratto sociale sostenibile* sono la giustizia sociale, la libertà e la responsabilità, la partecipazione, la sostenibilità, la solidarietà.

Il testo propone poi alcuni criteri etici che devono essere rispettati sul piano individuale e collettivo in tutte le azioni politiche ed economiche. In particolare si sottolinea che le soluzioni ai problemi devono essere socialmente accettabili: non devono cioè pregiudicare i più sfavoriti, ma garantire loro, invece, le maggiori possibilità di sviluppo. Questi valori e questi criteri etici dovranno permettere di elaborare «un nuovo contratto sociale».

Il documento disegna quindi i pilastri del nuovo contratto segnalando i problemi centrali in sei settori diversi: la componente economica, la componente sociale (in

¹⁶ Cfr. CVS/FCES, *Quale futuro vogliamo costruire?*, Bern/Fribourg 1998, p. 21: «Il contratto sociale fin qui valido non corrisponde più alle esigenze di una situazione che si è socialmente e globalmente trasformata, la nostra società deve quindi preoccuparsi di trovare una nuova solida base di convivenza».

particolare occorre sviluppare un nuovo concetto del lavoro: ripartire il lavoro produttivo, introdurre maggiore flessibilità nel tempo di lavoro e di non lavoro nell'arco dell'intera esistenza, superare la separazione attuale tra lavoro retribuito e lavoro non retribuito, valorizzare il ruolo del volontariato), la componente democratica, la componente ecologica, la componente mondiale (occorre prevedere una globalizzazione della politica sociale), il contratto culturale (occorre aprirsi ad una società multiculturale e accettare che la società è in continua evoluzione; di conseguenza bisogna accettare la cultura del cambiamento).

3. LA SICUREZZA SOCIALE SVIZZERA: ULTIME REALIZZAZIONI E NUOVI PROGETTI

Il periodo di grave crisi economica che stiamo attraversando non ha impedito alla sicurezza sociale svizzera, sia a livello federale che a livello cantonale, di colmare alcune lacune e di preparare nuove importanti revisioni legislative. Ecco alcuni esempi.

3.1. *Il sostegno alla famiglia*¹⁷

a) *L'assicurazione per la maternità*

Il 25 giugno 1997 il Consiglio federale ha adottato il Messaggio relativo all'istituzione dell'assicurazione per la maternità (LAMat)¹⁸.

È previsto di attribuire una prestazione di base (di fr. 3980.- al massimo), in modo selettivo, a tutte le madri e un'indennità di perdita di guadagno in caso di maternità pari all'80 % del guadagno assicurato durante 14 settimane per coloro che esercitano un'attività lucrativa subordinata o autonoma.

Il Consiglio degli Stati, approvando il progetto di legge il 24 giugno 1998, ha optato per il finanziamento dell'indennità di perdita di guadagno con un aumento immediato dell'IVA (0.25 % al massimo), ciò che provocherebbe necessariamente una votazione popolare, e non con un contributo prelevato sui salari e sui redditi da attività lucrativa indipendente, come proposto dal Consiglio federale (cfr. Sécurité sociale 1/1998, p. 2).

Vi è da augurarsi che anche il Consiglio Nazionale accetti al più presto la pro-

¹⁷ Cfr. in proposito D. CATTANEO, *Il sostegno alla famiglia nella sicurezza sociale svizzera* in AA.VV., *La famiglia alle soglie del III Millennio*, a cura di E.W. VOLONTÉ, Facoltà di Teologia - Union Internationale des juristes catholiques, Lugano 1996, pp. 204-206.

¹⁸ Cfr. FF 1997, IV, pp. 773ss. Vedi pure: M. JÄGGI in "Sécurité sociale" 4/1997, 182ss. Il Consiglio federale ha invece respinto una mozione Jutetz che chiede l'introduzione di un congedo di paternità di una settimana (cfr. "La Regione" [24.3.1998], 8).

posta relativa all'assicurazione per la maternità e preveda una diversa modalità di finanziamento (ad esempio utilizzando per alcuni anni il fondo delle indennità di perdita di guadagno in caso di servizio militare e di protezione civile).

Le madri e le famiglie hanno già atteso assai più a lungo del dovuto, se solo si pensa che il mandato di legiferare (e non una semplice attribuzione di competenza, cfr. art. 34 quinquies cpv. 4 Cost. fed.) è stato assegnato alla Confederazione nel 1945.¹⁹

b) Gli assegni di famiglia

Il 28 novembre 1997 la Commissione della sicurezza sociale e della salute pubblica (CSSS) del Consiglio Nazionale ha accettato con 12 voti contro 11 la proposta della sua sotto-commissione di istituire una legge quadro federale in materia di assegni di famiglia.²⁰ Essa rischia di essere "congelata" (almeno fino al 2001) alla luce delle attuali difficoltà di finanziamento della sicurezza sociale.

La Federazione svizzera dei sindacati cristiani (FSSC) ha così deciso di lanciare un'iniziativa popolare per introdurre degli assegni familiari di fr. 600.— mensili per il primo figlio e di fr. 400.— per il secondo, da finanziare tramite un'imposta federale delle successioni²¹.

A livello cantonale, invece, l'11 giugno 1996 il Gran Consiglio ha adottato una nuova legge sugli assegni di famiglia che prevede quattro prestazioni: l'assegno di base fino a 15 anni (di fr. 183.— mensili), l'assegno di formazione fino a 20 anni (di fr. 183.— mensili), l'assegno integrativo (per coprire in modo selettivo il costo aggiuntivo del figlio fino a 15 anni) e l'assegno di prima infanzia (che costituisce un vero e proprio reddito minimo garantito, assegnato in modo selettivo, a coloro che rinunciano all'esercizio di un'attività lucrativa per dedicarsi alla cura del proprio figlio, durante i primi tre anni di vita del bambino).

La legge è entrata in vigore in parte il 1° luglio 1997 e in parte il 1° gennaio 1998²². Alcune critiche, anche giustificate, sono già state formulate:

1) Due iniziative parlamentari e una petizione dell'OCST contestano il fatto che l'*assegno di formazione* venga attribuito solo ai lavoratori i cui figli seguono una formazione in Svizzera. I lavoratori frontalieri sono soprattutto discriminati, ma anche gli svizzeri e le persone domiciliate in Svizzera che hanno figli che studiano all'estero.

¹⁹ Cfr.: PH. GNÄGI, *Histoire des assurances sociales en Suisse*, Schultess, Zürich 1998, pp. 86s.

²⁰ Per maggiori dettagli cfr. "Sécurité sociale" (1/1998), 1: assegno di fr. 200.— per i figli fino a 16 anni e assegno di formazione professionale di fr. 250.— fino a 25 anni. Cfr. pure lo studio: *Les enfants coûtent temps et argent* in "Sécurité sociale" (1/1998), 42s (con un reddito medio 90'000 franchi, il costo per allevare due figli fino a 20 anni è valutato in 500'000 franchi). I risultati dello studio *Figli, tempo e denaro* sono riassunti nella pubblicazione *Famiglia & Società*, Edizione speciale del bollettino Questioni familiari n. 1, UFAS, Berna 1998.

²¹ Cfr. le dichiarazioni del presidente Hugo Fasel in "Il lavoro" (8 maggio 1998), 1-2 e in "Le temps" (7 maggio 1998), 13. Vedi pure: "Il lavoro" (24 aprile 1998), p. 3.

²² Cfr. *Pratique VSI* 1997, p. 204s. per una presentazione della legge.

Il Tribunale delle assicurazioni del Canton Ticino (TCA) ha ammesso la costituzionalità di questa disposizione legale, lasciando tuttavia aperta la questione della sua euro-compatibilità (vista la discriminazione indiretta contenuta nella legge, cfr.: STCA del 4 giugno 1998 nella causa W.S.).

2) Il limite di età per poter percepire l'assegno di formazione è fissato a 20 anni e non a 25 anni come avviene in quasi tutti gli altri Cantoni (cfr. Pratique VSI 1998 pag. 1). In conseguenza di ciò alcuni genitori disoccupati con figli agli studi si sono visti ridurre l'*indennità di disoccupazione* al momento della soppressione dell'assegno di famiglia. La giurisprudenza ha comunque corretto questo ulteriore effetto negativo dichiarando illegale e anticostituzionale l'articolo 33 cpv. 1 dell'OADI (cfr. STCA nella causa W.R. del 10 settembre 1996 pubblicata in SVR 1998 ALV Nr. 8 e confermata dal TFA il 31 marzo 1998 e parzialmente pubblicata in DTF 124 V 64).

3) Il TCA ha già sancito una violazione del principio costituzionale di uguaglianza tra uomo e donna visto che titolare dell'*assegno integrativo* è solo la donna (cfr. STCA del 5 marzo 1998 nella causa E. e Z.B.).

4) Il TCA ha pure stabilito che il Regolamento del Consiglio di Stato è contrario alla legge in quanto il *domicilio* viene definito con riferimento al permesso di polizia degli stranieri e non al domicilio ai sensi del diritto civile (cfr. STCA del 5 marzo 1998 nella causa E. e Z.B.).

Malgrado queste critiche occorre riconoscere che la legge ticinese, introducendo il concetto di reddito familiare e di garanzia di un reddito minimo per le persone e le famiglie che rinunciano a lavorare per occuparsi di figli piccoli, costituisce un valido modello per il resto della Svizzera. Essa si inserisce correttamente nella linea indicata di Giovanni Paolo II nell'enciclica *Centesimus annus* «È urgente promuovere non solo politiche per la famiglia, ma anche politiche sociali, che abbiano come principale obiettivo la famiglia stessa, aiutandola, mediante l'assegnazione di adeguate risorse e di efficienti strumenti di sostegno, sia nell'educazione dei figli, sia nella cura degli anziani, evitando il loro allontanamento dal nucleo familiare e rinsaldando i rapporti tra le generazioni».²³

3.2. La lotta contro la povertà

Secondo il Tribunale federale, la Costituzione federale attuale garantisce in modo implicito un diritto soggettivo al minimo esistenziale (a condizioni minime di esistenza, a un limite di sopravvivenza²⁴). Questo diritto verrà espressamente riconosciuto

²³ GIOVANNI PAOLO II, *Centesimus annus*, n. 49. Vedi in proposito il testo integrale di detta enciclica e della *Rerum Novarum*, con introduzione e analisi storica di Mons. Franco Biffi, edito a Casale Monferrato (AL) da Piemme nel 1991 (in particolare le pp. 148-149).

²⁴ Cfr. DTF 121 I 367; DTF 121 V 26 = Pratique VSI 1995 p. 209; DTF 122 I 101; DTF 122 II 193; P. MAHON, *La jurisprudence du Tribunal fédéral en matière de droit public publiée en 1996*, in RDAF 1997, pp. 436-438; ID., *L'aide sociale dans la tourmente*, in ASS 3 (1997), 28s.

(anche se in termini più restrittivi rispetto al Messaggio del Consiglio federale) nella nuova Costituzione federale (introduzione di un *diritto all'aiuto in situazioni d'emergenza*²⁵).

Tale proposta si inserisce fra le misure per combattere la nuova povertà. In Ticino, per i disoccupati di lunga durata, il 3 ottobre 1994 è stata modificata la legge sulla pubblica assistenza, introducendo un dispositivo a favore dell'inserimento. Questa legislazione è stata nuovamente adattata dal Gran Consiglio il 24 giugno 1997. Si tratta indubbiamente di un passo in direzione di un reddito minimo di inserimento, che è già stato definito, con una certa enfasi, «una svolta nella storia della sicurezza sociale».²⁶

È invece solo un primo passo nella giusta direzione poiché, da una parte, l'assistenza sociale non viene ancora integrata nella sicurezza sociale e, d'altra parte, il sistema complessivo di protezione sociale offerta dal Cantone non viene razionalizzato dal profilo istituzionale (questa legge venendosi ad aggiungere alle altre che intendono garantire alle persone e alle famiglie un reddito minimo).²⁷

Visto il perdurare della crisi economica e la necessità di valorizzare le attività non retribuite, ma di grande importanza sociale, si impone pertanto con urgenza l'adozione di una *legge federale sul reddito minimo di inserimento*.²⁸

3.3. L'assicurazione contro la disoccupazione

Nell'ottica della prevenzione e del reinserimento va rilevato che la concezione che sta alla base dell'assicurazione contro la disoccupazione a livello federale è stata cambiata in modo radicale. La seconda revisione della LADI adottata dal Parlamento il 23 giugno 1995 (in vigore parzialmente il 1° gennaio 1996 e per il resto il 1° gennaio 1997) ha stabilito che le misure attive (tendenti al reinserimento) hanno la priorità sulla semplice indennizzazione.

²⁵ Cfr. CONSIGLIO FEDERALE, *Messaggio concernente la revisione della Costituzione federale*, (20 novembre 1996) in FF 1997, I, p. 562; *Progetti delle Commissioni costituzionali delle Camere federali*, in FF 1998, pp. 258.327.

²⁶ Cfr. J.P. FRAGNIÈRE, *Un tournant dans l'histoire de la sécurité sociale*, in "Domaine public" 1187 (20.10.1994), 6; ID., *Le RMI au Tessin, trois ans déjà*, in ASS (3/1997), 14s; P. MAHON, *L'aide sociale dans la tourmente*, in ASS, p. 31.

²⁷ cfr. D. CATTANEO, *Reddito minimo garantito: prossimo obiettivo della sicurezza sociale*, in RDAT II 1991 p. 447.463-464; ID., *I provvedimenti inerenti al mercato del lavoro nella legge sull'assicurazione contro la disoccupazione (LADI)*, in AA.VV., *Il Ticino e il diritto*, p. 231; 261 nota 92.

²⁸ Cfr. Ivi, p. 260, n. 55; D. CATTANEO, *Sicurezza sociale svizzera: verso la riforma globale?*, in RDAT II 1995, p. 357s; ID., *Les mesures préventives et de réadaptation de l'assurance-chômage*, in Ivi, p. 553 n. 973; F. HUBER, *Prestations complémentaires...*, in ASS (1/1998), 13.17; R. DREIFUSS, *Politique sociale suisse*, in "Social" 3/1994, 21.23; J.M. FERRY, *L'allocation universelle, solution d'avenir ou utopie dangereuse?*, in ID., *Emploi. Sécurité zéro?*, Genève 1998, pp. 109ss; Ch. EUZÉBY, *Quelle sécurité sociale pour le XXI^e siècle?*, in RISS (2/1998), 3.13-15; J.P. TABIN, *Deux poids, deux mesures et une dose de cynisme*, in "Domaine public" 1336 (19 marzo 1998), 6.

3.4. *Le altre revisioni*

Tra le altre modifiche di leggi federali che si presentano all'orizzonte vanno soprattutto ricordate:

- La 1^a revisione della Legge sulla previdenza professionale che dovrebbe contenere misure atte a migliorare la protezione delle lavoratrici e dei lavoratori a tempo parziale, realizzare l'uguaglianza di trattamento fra uomo e donna e permettere il pensionamento flessibile.

- L'11^a revisione dell'AVS (obiettivi: uguaglianza tra uomo e donna nell'età legale di pensionamento a 65 anni; pensionamento flessibile da 62 anni - senza riduzione della rendita in alcuni casi -; soluzione dei problemi di finanziamento provocati dall'evoluzione demografica, ad esempio attraverso l'aumento dell'IVA).

- In materia di assicurazione contro le malattie, oltre ai necessari adattamenti della LAMal (soprattutto per le questioni di finanziamento e il controllo dei costi), bisognerà risolvere il grave problema della copertura della perdita di guadagno in caso di malattia, dove la protezione è spesso insufficiente (non esiste nessun obbligo legale di copertura attraverso un'assicurazione per perdita di guadagno). Su questo aspetto l'OCST ha pubblicato un importante documento.²⁹ Per risolvere la situazione la Federazione dei sindacati cristiani svizzeri e l'Unione sindacale svizzera hanno deciso di lanciare una iniziativa popolare.³⁰

3.5. *La necessità di sempre rispettare la Costituzione*

In uno Stato di diritto sembrerebbe superfluo ricordarlo ma in momenti come questi è bene riaffermarlo con chiarezza: la prima base per costruire la nostra sicurezza sociale si trova nella Costituzione federale, soprattutto, e anche in quella cantonale³¹.

Come visto, la Costituzione federale prevede dal 1945 il mandato di istituire l'assicurazione maternità. Esso non è ancora stato realizzato. La Costituzione federale contiene pure agli articoli 34 quater (a proposito del sistema dei tre pilastri in materia di vecchiaia, superstiti ed invalidità) e 34 novies (riguardo all'assicurazione contro la disoccupazione) un vero e proprio «programma di politica sociale» in quanto vengono già stabiliti nella Carta fondamentale, in particolare, le persone assicurate, il livello delle prestazioni e le modalità di finanziamento.³²

Ora, la Costituzione federale va rispettata, in caso contrario va modificata. Ta-

²⁹ OCST, *Una deriva deplorabile*. Lugano, febbraio 1998.

³⁰ Cfr. FF 1998 p. 2521s; A.W. ALBRECHT, *FSSC: una migliore protezione per lavoratrici e lavoratori malati*, in "Il Lavoro" (15 maggio 1998), 1.4.

³¹ Ad esempio, in materia di diritto di sciopero, viste alcune tendenze attuali in Svizzera (cfr. la sentenza del Canton Zurigo pubblicata in SJZ 1998, p. 167s), la nuova Costituzione ticinese del 14 dicembre 1997, ed in particolare l'art. 8 cpv. 2 lett. f, potrebbe assumere una notevole importanza.

³² Cfr. H.P. TSCHUDI, *La Constitution sociale de la Suisse*, USS, Bern 1987, pp. 32-33.76.

lune recenti decisioni in materia pensionistica lasciano dunque molto perplessi. Come noto lo scopo dell' AVS è quello di permettere ad anziani, invalidi e superstiti di poter far fronte ai bisogni vitali; l'obiettivo della previdenza professionale è quello di permettere ai beneficiari di mantenere «in modo adeguato il loro precedente tenore di vita» (vi è poi il terzo pilastro, complementare agli altri due, la cosiddetta previdenza individuale).

Nel 1972, allorché era stato adottato il sistema dei tre pilastri, era evidente che gli obiettivi dei primi due pilastri dovevano essere perseguiti contemporaneamente³³. Così è stato fino a poco tempo fa.

Il Dipartimento federale dell'interno, in un Rapporto del 1995 concernente la struttura attuale e l'evoluzione futura della concezione svizzera dei tre pilastri, ha invece stabilito che, viste le difficoltà finanziarie attuali, occorre fare in modo di realizzare, anche tramite il 2° pilastro, dapprima il primo obiettivo (nuova interpretazione della Costituzione secondo l'opzione «gerarchia degli obiettivi»). Questa operazione è assai discutibile e questa interpretazione della Costituzione non è corretta.³⁴

Altrettanto criticabile ed anzi assai più insidioso è il tentativo di ridurre la protezione offerta dall' assicurazione contro la disoccupazione limitandola alla semplice alla copertura dei bisogni vitali, magari in modo selettivo.

L'art. 34 novies della Costituzione federale prevede infatti «un'adeguata compensazione di guadagno», ciò che, secondo tutti gli autori, va al di là della garanzia di un semplice reddito minimo. Una modifica radicale delle prestazioni della LADI deve dunque passare attraverso una modifica costituzionale.

Lo stesso discorso vale per la proposta di privatizzare questo settore delle assicurazioni sociali, visto che le caratteristiche e la struttura di diritto pubblico dell'assicurazione contro la disoccupazione sono disegnate nella Costituzione.³⁵

In proposito, nel Messaggio relativo alla seconda revisione della LADI, il Consiglio federale è stato del resto molto chiaro precisando che la questione di una privatizzazione parziale dell' assicurazione contro la disoccupazione o l'esigenza - espressa

³³ Cfr. ID., *Rückblick und Ausblick*, in SZS 1998, pp. 163.167-168.

³⁴ La seconda opzione, prevista dal Rapporto, è denominata *mandato costituzionale* (cfr. UFAS, *Rapporto del Dipartimento federale dell'interno concernente la struttura attuale e l'evoluzione futura della concezione svizzera dei 3 pilastri della previdenza per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità. Aspetti della sicurezza sociale*, UFAS, Bern 1995, pp. 26.37-38; riassunto e commenti in "Sécurité sociale" (6/1995), 35-36); D. CATTANEO, *I provvedimenti inerenti al mercato del lavoro*, in *Il Ticino e il diritto*, p. 264 n. 102; D. STUFFETTI, *Problèmes actuels du 2° pilier ...*, in "Sécurité sociale" (4/1997), 199-200; L. GÄRTNER, *Est-on parvenu aux objectifs fixés en 1972?*, in "Sécurité sociale" (6/1997), 327-329.

³⁵ Su questi punti rinvio ai miei seguenti contributi: *I provvedimenti inerenti al mercato del lavoro* in AA.VV., *Il Ticino e il diritto*, p. 264; *Article constitutionnel relatif à la protection contre le chômage*, in *Dictionnaire suisse de politique sociale*, a cura di J.P. FRAGNIÈRE-R. GIROD, Ed. Réalités sociales, Lausanne 1998, p. 50. Cfr. anche P.Y. GREBER, *L'évolution de la sécurité sociale*, in CGRSS 19 (1997), pp. 99.117; DTF 122 V 435 (l'ultima frase della sentenza è criticabile). Le proposte formulate in una mozione Brändli del 20.3.1997 e in una mozione Cottier del 19.12.1997 (cfr. "Sécurité sociale" [2/1997], 116; [4/1997], 177; [1/1998], 1.232).

da più parti di determinare le prestazioni assicurate sulla base del fabbisogno "presupporrebbe una revisione della Costituzione" (cfr. FF1994 I pag. 316.).

La revisione in corso della Costituzione federale avrebbe potuto costituire un importante stimolo per il passaggio alla concezione funzionale della sicurezza sociale.³⁶ Nel Messaggio del Consiglio federale del 20 novembre 1996 la disposizioni relative alla sicurezza sociale davano ancora la preferenza alla concezione analitica, pur non ignorando la concezione funzionale. I lavori parlamentari hanno ripreso e fatta propria questa impostazione.³⁷

4. CONCLUSIONI

Il principio della solidarietà è più che mai presente nei testi dell'insegnamento sociale cristiano ed è riaffermato con forza anche in ognuna delle recenti encicliche (dalla *Laborem exercens*³⁸ alla *Sollicitudo rei socialis*³⁹ alla *Centesimus annus*).

In quest'ultimo documento il Papa afferma che il principio della solidarietà "si dimostra come uno dei principi basilari della concezione cristiana dell'organizzazione sociale e politica".⁴⁰ Non poteva del resto che essere così visto l'enorme e costante impegno di Giovanni Paolo II a favore dei più deboli.⁴¹

³⁶ Secondo le proposte degli specialisti si dovrebbe in futuro passare da una concezione analitica (protezione settore per settore) ad una concezione funzionale della sicurezza sociale. Questo nuovo modello potrebbe essere strutturato sulle quattro grandi finalità della sicurezza sociale e cioè: 1. garantire le cure mediche e la protezione della salute; 2. garantire un reddito sociale di sostituzione del reddito professionale; 3. garantire un reddito sociale di compensazione per gli oneri familiari e un reddito sociale minimo; 4. garantire l'adattamento, la valorizzazione e l'utilizzazione ottimale delle risorse umane (misure preventive e di reinserimento), aiuto alla formazione (continua). La concezione funzionale della sicurezza sociale, elaborata dalla dottrina, ed in particolare dallo scomparso G. Perrin, ha già trovato una significativa concretizzazione nella Raccomandazione del Consiglio della UE del 27 luglio 1992 relativa alla convergenza degli obiettivi e delle politiche di protezione sociale. In questo contesto va pure segnalata la Raccomandazione del 24 giugno 1992 concernente i criteri comuni relativi a delle risorse e prestazioni minime nei sistemi di protezione sociale. In questa seconda raccomandazione viene riconosciuto il diritto di ogni persona ad ottenere un reddito minimo garantito e di inserimento. Sul tema della riforma della sicurezza sociale rinvio al mio articolo (*Sicurezza sociale svizzera: verso la riforma globale?*, pubblicato in RDAT II 1995, p. 353s) in cui vengono riassunti i modelli di riforma sinora presentati. Vedi pure: P.Y. GREBER, *Les principes directeurs de la sécurité sociale*, in CGRSS 20 (1998), 7.17-30; M. FERRERA, *Le trappole del welfare*, Il Mulino, Bologna 1998, p. 123 e pp. 128-129 sulla protezione di base; L. PENNACCHI, *Lo stato sociale del futuro*, Donzelli, Roma 1997 pp. 71-74; Y. CHASSARD, *La protection sociale dans l'Union européenne*, in CGRSS 18 (1997), 7.15.

³⁷ Per una critica cfr. D. CATTANEO, *I provvedimenti inerenti al mercato del lavoro*, pp. 263-264.

³⁸ GIOVANNI PAOLO II, *Laborem exercens*, n 8; C.M. MARTINI, *Esiste ancora la solidarietà in Europa*, in *Alla fine del Millennio lasciateci sognare*, pp. 169.172.

³⁹ GIOVANNI PAOLO II, *Sollicitudo rei socialis*, nn. 9.38-40.

⁴⁰ ID., *Centesimus annus*, n. 10.

⁴¹ Ciò che gli è valsa addirittura l'"accusa" di cattocomunista, cfr. A. OSSICINI, *Il fantasma cattocomunista e il sogno democristiano*, Editori Riuniti, Roma 1998, pp. 6-7.

La solidarietà (intesa come valore e pure come elemento fondamentale) è essenziale per il futuro della nostra sicurezza sociale. Tale principio deve essere tenuto ben presente mentre si affrontano le necessarie riforme dello Stato sociale, il quale «non va smantellato o dissolto: va ripensato e ricostruito attraverso la centralità di alcuni valori e di alcuni soggetti». ⁴²

Le diverse componenti del mondo cattolico ticinese, impegnate nel settore sociale e politico (OCST, Caritas, PPD), allorché hanno proposto le ultime importanti iniziative legislative a favore dei settori più sfavoriti della nostra popolazione (ad esempio la riforma della legge sugli assegni di famiglia nel 1987 oppure l'iniziativa per un reddito minimo garantito e di inserimento nel 1991) hanno cercato di tradurre in pratica, assieme ad altri, gli insegnamenti delle encicliche sociali. ⁴³

Questo dovrà valere anche per le nuove sfide, dure ma stimolanti, che ci attendono. Sappiamo di potere contare sul sostegno affettuoso del nostro vescovo Giuseppe, il quale ci ricorda costantemente con le parole e con le opere che «la dottrina sociale della Chiesa non è un'appendice, ma centro e sostanza della nuova evangelizzazione;...» "Il Vangelo dei nostri tempi" (la dottrina sociale!) ripropone la verità tanto semplice quanto definitiva della centralità dell'uomo». ⁴⁴

⁴² COMMISSIONE GIUSTIZIA E PACE DELLA CEI, *Stato sociale ed educazione alla socialità*, CED, Bologna 1995, p. 13.

⁴³ Cfr. E. CORECCO, *L'OCST e il suo futuro, rinnovarsi nella continuità*, in AA.VV., *Siate forti nella fede*, a cura di F. LOMBARDI-G. ZOIS, Giornale del Popolo, Lugano 1995, pp. 174-175; ID., *Monteforno, i due Comandamenti*, in *Ivi*, pp. 168-171; ID., *Con Caritas sulle frontiere dei nuovi bisogni*, in *Ivi*, pp. 176-177; la già citata edizione delle encicliche sociali della Chiesa curata da F. Biffi, p. 89.; ID., *"Convertitevi e lottate per la giustizia". Cento anni di Magistero Sociale*, Piemme, Casale Monferrato (AL) 1997², con l'introduzione di C. JELMINI (si veda in particolare p. 6).

⁴⁴ Cfr. AA.VV., G. Torti, *"Parroco del Ticino"*, a cura di G. Zois, La Buona Stampa, Lugano 1995, p. 85.