Sfide 2007–2011

Tendenze e possibili temi futuri della politica federale

Sintesi del Rapporto dello Stato maggiore di prospettiva dell'Amministrazione federale del 3 aprile 2007

Il Consiglio federale ne ha preso atto il 18 aprile 2007

Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Bundeskanzlei BK
Chancellerie fédérale ChF
Cancelleria federale CaF
Chanzlia federala ChF

Comitato dello Stato maggiore di prospettiva
A. Nietlisbach, Cancelleria federale (Direzione sino al 30 novembre 2006)
Dott. L. Cascioni, Cancelleria federale (Direzione dal 1° dicembre 2006)
E. Madl, Cancelleria federale (Segreteria)
Dott. D. Cavegn, Centro d'analisi e di prospettiva, DFAE
F. Filliez, Ufficio dell'integrazione DFAE/DFE
M. Fässler, Direzione dello sviluppo e della cooperazione DSC
R. Meier, Ufficio federale di statistica UST
Dott. T. Moser, Ufficio federale della cultura UFC
L. Gaertner, Ufficio federale delle assicurazioni sociali UFAS
Dott. B. Walther, Segreteria generale DDPS
Dott. P. Balastèr, Segreteria di Stato dell'economia SECO
A. Pfammatter, Amministrazione federale delle finanze AFF
Dott. A. Mohr, Ufficio federale dell'ambiente UFAM
Prof. Dott. D. Wachter, Ufficio federale dello sviluppo territoriale ARE

Impressum

Editore:	Cancelleria federale (CaF)
Redazione:	Sezione pianificazione e strategia (CaF)
Elaborazione:	Stato maggiore di prospettiva dell'Amministrazione federale
Grafica/Impaginazione:	Stato maggiore di sostegno in materia di comunicazione (CaF)
Testo originale:	Tedesco
Traduzione:	Servizi linguistici della CaF
Fotografie:	Commissione federale degli stranieri, Ufficio federale della migrazione (Le fotografie a pag. 1 e 20 provengono dal progetto «La Suisse plurielle»), Rolf Weiss, Marc Kollmuss
Informazioni:	Dott. Lorenzo Cascioni, Telefono: +41 (0)31 322 38 90 e-mail: lorenzo.cascioni@bk.admin.ch
Diffusione:	Ufficio federale delle costruzioni e della logistica, Diffusione pubblicazioni, CH-3003 Berna Telefono: +41 (0)31 325 50 50; e-mail: verkauf.zivil@bbl.ch
Online-shop:	http://www.bundespublikationen.admin.ch/it/pubblicazioni/
N. di ordinazione:	Opuscolo: 104.690 I (disponibile anche: D, F, E) Rapporto completo: 104.691 I (disponibile anche: D, F, E)

Copyright:	Cancelleria federale (CaF), Berna 2007 È permessa la riproduzione, tranne che per scopi commerciali, a condizione che la fonte sia menzionata

Indice

Dichiarazione del Consiglio federale **4**
Introduzione **6**
Sfide 2007–2011
Il contesto internazionale **8**
Sfide per la Svizzera (I):
mantenere la redditività economica **12**
Sfide per la Svizzera (II):
assicurare la coesione sociale **20**
Sfide per la Svizzera (III):
salvaguardare durevolmente le basi vitali naturali **26**
Sfide per la Svizzera (IV):
consolidare le relazioni internazionali e garantire la sicurezza **30**
Sfide per la Svizzera (V):
garantire allo Stato e alle istituzioni la capacità di agire **34**
Conclusione **38**

Dichiarazione del Consiglio federale

Su incarico del Consiglio federale, lo Stato maggiore di prospettiva dell'Amministrazione federale elabora ogni quattro anni un documento di base per il programma di legislatura che fornisce una panoramica sulle principali questioni che la politica federale dovrà affrontare in futuro.

Nella sua risposta del 3 giugno 2005 al postulato «Dibattito sui valori nazionali» (05.3157), il Consiglio federale ha inoltre preannunciato che nell'ambito della preparazione del programma di legislatura 2007–2011 lo Stato maggiore di prospettiva dell'Amministrazione federale si sarebbe occupato anche delle questioni politiche e dei valori fondamentali. I lavori corrispondenti sono stati perciò integrati come punto principale nel programma di lavoro dello Stato maggiore di prospettiva. Il presente opusculo contiene una sintesi delle principali considerazioni sulle questioni fondamentali che la politica federale dovrà affrontare nei prossimi anni.

Il Consiglio federale prende atto del presente rapporto tralasciando di esprimersi dettagliatamente sulle affermazioni che vi sono contenute e senza necessariamente condividerle. Si chinerà sulle sfide future in occasione dell'elaborazione del suo programma per il prossimo periodo di legislatura all'inizio del 2008 e definirà le priorità politiche e gli aspetti centrali degli anni a venire nel rapporto concernente il programma di legislatura 2007–2011.

Come ha già avuto modo di rilevare, il Consiglio federale intende assumere un ruolo di primo piano nei dibattiti sulle sfide future. In uno Stato federalista-liberale, l'interrogativo inerente a quali conseguenze politiche vadano tratte non riguarda comunque soltanto il Governo federale bensì tutti gli attori della scena politica. Il Parlamento, i Cantoni e gli ambienti interessati della politica eserciteranno quindi un influsso determinante sull'orientamento e sull'intensità del dibattito riguardante il nostro futuro. È in questo senso che il Consiglio federale presenta il rapporto all'opinione pubblica.

Introduzione

Incarico del Consiglio federale

Ogni quattro anni lo Stato maggiore di prospettiva dell'Amministrazione federale elabora, su incarico dell'Esecutivo, una panoramica delle più importanti questioni cui la politica federale dovrà misurarsi nel quadriennio successivo. Lo Stato maggiore di prospettiva riunisce, sotto la direzione della Cancelleria federale, rappresentanti di una trentina di uffici dell'Amministrazione. Suo compito è analizzare, in modo critico e costruttivo, la politica federale alla luce delle sfide che la attendono. Il presente rapporto è il terzo di questo genere (dopo quelli del 1999 e 2003).

Importanza del rapporto

Il rapporto «Sfide 2007–2011», come già quelli che lo hanno preceduto, è stato pensato come documento di riferimento e di consultazione per diversi attori interessati. Per l'Amministrazione federale rappresenta un'importante fonte di informazioni, indispensabile al momento di definire all'attenzione del Consiglio federale la situazione generale e le questioni di fondo rilevanti per il Programma di legislatura. Le commissioni speciali delle Camere federali, dal canto loro, fanno ricorso al rapporto per dibattere del Programma di legislatura. Il documento viene inoltre trasmesso ai Cantoni, che a loro volta ne traggono considerazioni per definire la propria politica.

Procedura

In risposta al postulato Donzé (05.3157), il Consiglio federale aveva promesso di attenersi, per la stesura del rapporto, a una procedura pragmatica che garantisse continuità e consentisse di procedere a diverse semplificazioni. I responsabili dello Stato maggiore di prospettiva, che hanno diretto i lavori, hanno deciso di non optare per un'impostazione radicalmente nuova, bensì di attualizzare in modo mirato il rapporto precedente (Sfide 2003–2007). L'orizzonte temporale del nuovo rapporto si estende fino al 2020. Come già per i due rapporti precedenti (1999 e 2003),

per aggiornare l'analisi del contesto internazionale (allegato 1 del Rapporto completo) si è fatto ricorso in un primo momento a un esperto esterno[1]. In una seconda fase, i competenti uffici federali hanno esaminato e aggiornato le parti che concernono i diversi settori politici (n. 2 del Rapporto completo). La Cancelleria federale ha in seguito elaborato l'intero documento da un punto di vista generale. Per concludere, il rapporto è stato posto in consultazione ordinaria (consultazione degli uffici e procedura di corapporto).

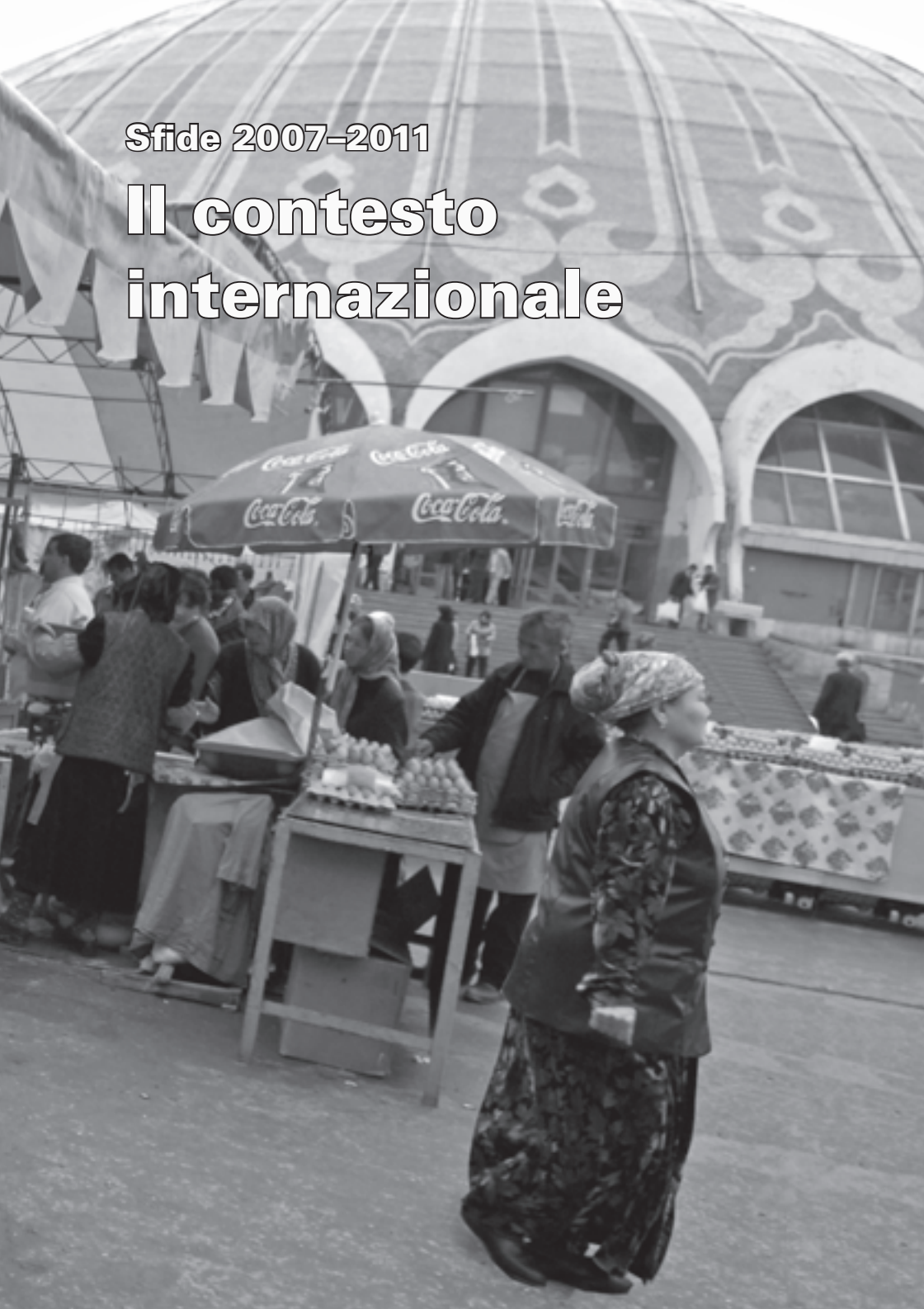
Risultato

Il testo finale non va pertanto trattato alla stregua di un rapporto di esperti: esso riflette in primo luogo le conoscenze e le esperienze dell'Amministrazione federale. Espone innanzitutto i problemi e le sfide ai quali la politica presente e futura del Consiglio federale potrebbe trovarsi confrontata, e le necessità di intervento a essi legati. Per quanto riguarda invece le misure future non ancora decise né pianificate dall'Esecutivo, si limita a tratteggiare a grandi linee possibili approcci e opzioni di intervento. Nel presente opuscolo una sintesi riassume le principali sfide che la Svizzera sarà chiamata ad affrontare (n. 1 del Rapporto completo).

[1] Prof. Dott. D. Ruloff, direttore dell'Istituto di scienze politiche dell'Università di Zurigo, professore ordinario, delegato dell'Istituto svizzero di studi internazionali.

Sfide 2007–2011

Il contesto internazionale



L'intreccio sempre più fitto tra avvenimenti nazionali e avvenimenti internazionali ha conseguenze anche per la politica svizzera, che si vede in misura sempre maggiore confrontata a sfide e tendenze di portata globale. La concorrenza internazionale non dà tregua. La globalizzazione economica è in larga parte dovuta ai progressi tecnologici che con ogni probabilità non si arresteranno nemmeno nel corso del XXI secolo, ma anche alla crescente apertura delle economie nazionali di fronte alla concorrenza internazionale. I Paesi occidentali si trasformano in «società del sapere», il cui benessere si fonda sulla conoscenza e sull'impiego delle nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione, mentre la produzione industriale continuerà a essere lasciata, in misura sempre maggiore, ai Paesi in sviluppo e ai Paesi emergenti. Le multinazionali sono i veri e propri motori della crescita economica e svolgono un importantissimo ruolo nel processo di globalizzazione. Con ogni probabilità, il volume dello scambio di servizi finanziari a livello internazionale è destinato ad aumentare costantemente. La vigorosa crescita dell'economica asiatica, la politica liberale degli Stati Uniti e la crescente integrazione dei mercati europei, all'insegna dell'Unione economica e monetaria, accentuano la tendenza alla globalizzazione indotta dal nuovo sistema tecnologico, dalla formazione di reti multinazionali e da un'interdipendenza sempre più marcata dei mercati finanziari. Fino ad ora la Svizzera, una piccola economia aperta con una piazza finanziaria importante, ha beneficiato nel suo insieme di tutte queste dinamiche. Il processo di globalizzazione, tuttavia, la mette sempre più sotto pressione, affinché adegui e migliori le sue condizioni quadro economiche. Solo così potrà continuare a cogliere le opportunità offerte dalla crescente interdipendenza delle economie. D'altra parte, anche per molti occidentali il rapidissimo

La globalizzazione economica avanza a grandi passi

cambiamento strutturale porta con sé un senso di paura di fronte al futuro. Per queste persone la globalizzazione significa incertezza e perdita del posto di lavoro. La politica deve tenere conto di questi timori.

Dinamiche demografiche, sociali e culturali

Entro la metà del XXI secolo la popolazione mondiale raggiungerà i 9 miliardi. La maggior parte vivrà in megalopoli del Sud. Dopo il 1990, la quota di persone costrette a vivere con meno di 1 dollaro al giorno ha potuto essere portata dal 28 al 20 per cento circa. Il numero assoluto degli indigenti, tuttavia, non è diminuito e, come se non bastasse, la distribuzione delle ricchezze è diventata ancora più iniqua: nel 1960 il reddito del quinto più povero della popolazione mondiale era di 30 volte inferiore a quello del quinto più ricco; oggi il rapporto è oramai salito a più di 80 a 1. Il divario tra Paesi ricchi e Paesi poveri, che non accenna a diminuire, è una potenziale causa diretta dell'aumento dei fenomeni migratori. La globalizzazione si fa multiculturale: l'aumento degli scambi di informazioni, beni, servizi o tecnologie a livello internazionale comporta un fenomeno di omogeneizzazione culturale. D'altra parte culture locali, regionali, nazionali o intere cerchie culturali sono poste di fronte a sfide sempre più grandi e innescano movimenti di controtendenza. Il crescente successo delle economie cinese e indiana contribuirà ad allentare il legame diretto instauratosi tra globalizzazione e interessi e valori euro-statunitensi. Questi sviluppi sociodemografici toccano la Svizzera a diversi livelli, ponendola di fronte a nuove sfide soprattutto nei settori legati all'immigrazione, alla sicurezza e alla politica estera. In quest'ottica, il nostro Paese deve inoltre prepararsi alle opportunità e ai rischi che comporta una società che invecchia.

I problemi ambientali globali si acutizzano

I cambiamenti ambientali globali aumentano. L'analisi più aggiornata della situazione ecologica dell'intero pianeta, il «Millennium Ecosystem Assessment», è stata pubblicata nel 2005 dal Programma delle Nazioni Unite per l'ambiente. Dallo studio emerge che il 60 per cento circa degli ecosistemi (ad es. acque dolci, aria, clima), ossia dei sistemi senza i quali la vita non esisterebbe, si trova in una situazione di degrado o non è sfruttato in modo sostenibile. Considerate le attuali tendenze, tutto fa pensare che nei prossimi 50 anni la situazione non potrà che peggiorare. La necessità di intervenire, in questo XXI secolo, può essere illustrata sull'esempio dei cambiamenti climatici: il Gruppo intergovernativo di esperti dei cambiamenti climatici delle Nazioni Unite (IPCC, Intergovernmental Panel on Climate Change) e gli studi fondati sui modelli da esso elaborati, giudicano che per limitare a soli 2°C fino al 2050 l'aumento globale medio della temperatura, occorrerà ridurre considerevolmente le emissioni di gas a effetto serra. Anche questa variazione della temperatura, ad ogni modo, comporterà considerevoli cambiamenti sul fronte del clima, dei biotopi o della produzione di derrate alimentari. A livello mondiale, le emissioni di gas a effetto serra dovrebbero toccare il loro apice prima del 2025, per poi diminuire, entro il 2050, fino al 50 per cento, rispetto al livello registrato nel 1990. Ai Paesi industrializzati si chiedono le diminuzioni più forti (tra il 60 % e l'80 % entro il 2050). I cambiamenti climatici globali riguardano anche la Svizzera, in parte direttamente (i ghiacciai si ritirano o scompaiono, i pericoli naturali aumentano e così via) e in parte indirettamente (si pensi alla problematica dei movimenti migratori dovuti a questioni ambientali): in questo ambito il nostro Paese dovrà essere in grado di affrontare sfide importanti tanto a livello di politica interna quanto a livello di politica estera.

Sfide per la Svizzera (I):

mantenere la redditività economica

Per la Svizzera la globalizzazione comporta vantaggi, ma anche rischi. C'è chi ne esce vincente (ad es. multinazionali o PMI che offrono prodotti innovativi; specialisti altamente qualificati con capacità richieste a livello mondiale; mete turistiche in grado di attirare i nuovi ceti medi e alti di Paesi emergenti) e chi ne esce perdente (ad es. la forza lavoro di settori che hanno delocalizzato i processi di rifinitura; le persone poco qualificate). Finora il nostro Paese ha saputo approfittare dei vantaggi economici offerti dal processo di globalizzazione. Per poter continuare su questo slancio anche in futuro, dovrà tuttavia continuamente adeguarsi e, nel contempo, saper dare risposte alle paure di coloro che si ritrovano penalizzati dal cambiamento. Si tratterà, in altre parole, di attutire l'impatto della trasformazione strutturale sulla società. Rafforzamento della competitività dei trasporti pubblici (riforma ferroviaria), delle telecomunicazioni e della posta, inasprimento della legislazione in materia di cartelli e le diverse misure per migliorare la regolamentazione del mercato sono altrettanti passi intrapresi o da intraprendere per garantire un contesto più liberale, creando le premesse affinché la piazza economica svizzera rimanga attrattiva anche nei prossimi anni. Nuove riforme come la Politica agricola 2011 e la Riforma II dell'imposizione delle imprese perseguono lo stesso intento. Lo sviluppo delle infrastrutture è altrettanto importante, in particolare nell'ambito dello sviluppo dei trasporti pubblici e privati. Nel contempo occorrerà tenere d'occhio e cercare di risolvere in anticipo i conflitti di interesse tra questi e altri settori politici (ad es. inquinamento ambientale, qualità di vita nelle città, approvvigionamento di base nelle zone periferiche, stabilità sociopolitica, disoccupazione). Il settore finanziario è un sostegno importantissimo per l'economia elvetica; esso è radicato in un contesto internazionale estremamente dinamico. Di questo dato di fatto occorre tenere conto con una

Restare concorrenziali

Proseguire la politica di crescita economica

politica finanziaria attiva e lungimirante. Per essere in grado di resistere ancora a lungo alla concorrenza internazionale, l'industria finanziaria svizzera deve poter beneficiare di condizioni quadro affidabili. Sono pertanto estremamente importanti una regolamentazione adeguata e una vigilanza accurata: entrambe sono un sigillo di qualità per la piazza finanziaria elvetica.

Aumentare la produttività grazie alle possibilità della società del sapere

Un fattore determinante per mantenere l'attrattiva della piazza economica svizzera è l'elevata produttività della forza lavoro. Si tratta di un vantaggio, tuttavia, che deve essere costantemente riaffermato. Forza lavoro ben formata e motivata, tecnici ed esperti innovativi, impiegati competenti: tutto ciò contribuisce ad attirare potenziali investitori. Oltre ai vantaggi fiscali, anche il know-how delle persone e la molteplicità culturale svolgono un ruolo determinante per definire un profilo unico e singolare. Queste sono le condizioni indispensabili per raggiungere e mantenere una posizione vantaggiosa nella catena mondiale di creazione di valore. Il fattore di successo più importante è il sistema di istruzione e formazione, la cui qualità va costantemente migliorata a tutti i livelli, dalla scuola materna all'università. Occorrono pertanto riforme strutturali a livello di scuole superiori, dove esiste ancora un considerevole potenziale di razionalizzazione, che va sfruttato mediante una migliore ripartizione dei compiti tra i diversi atenei e anche al loro interno. Una piazza economica diventa attrattiva anche grazie a un'offerta culturale variata. Un paesaggio culturale di una certa levatura, variegato e curato, non solo contribuisce al benessere e alla qualità di vita della popolazione, ma attira anche le attività economiche.

Garantire reddito e occupazione

A medio termine il mercato del lavoro svizzero sarà messo sotto pressione non soltanto da un progresso tecnologico sempre più rapido e dall'accentuarsi della divisione del lavoro a livello internazionale, ma anche dalle trasformazioni della struttura demografica. Da questo punto di vista, lo Stato è tenuto a garantire condizioni quadro che consentano alla maggior parte della popolazione di prendere parte al mercato del lavoro. Un importante gruppo target è costituito dalla forza lavoro di una certa età. Negli scorsi anni si è rilevata una propensione al pensionamento anticipato. Se questa tendenza dovesse confermarsi su larga scala, i problemi legati all'invecchiamento della popolazione non farebbero che aumentare. Un secondo gruppo target è costituito dalle persone che non riescono, o riescono solo difficilmente, a conciliare i loro compiti educativi con la loro attività professionale. Per risolvere questo problema occorrerà garantire loro condizioni di lavoro diverse, oppure la possibilità di affidare i figli in età scolastica e prescolastica all'esterno della famiglia. Un terzo gruppo target è costituito dalle persone e dalle economie domestiche il cui reddito non è sufficiente a garantire il minimo esistenziale. Nel 2005 il 4,2 per cento delle persone attive professionalmente faceva parte dei cosiddetti working poor. La sfida è in questo caso migliorare il reddito di queste persone, senza tuttavia annullare gli incentivi a mantenere un'attività lavorativa.

Trasformazione dei mercati: motore dello sviluppo

Lo sviluppo dell'economia viene promosso non soltanto dall'acquisizione e dalla diffusione di nuove conoscenze, ma anche dalla costante trasformazione dei mercati. Sancire nel diritto i principi di economia di mercato e aprire il Paese a livello internazionale sono due condizioni imprescindibili per consentire alla Svizzera di compiere per tempo gli adeguamenti strutturali necessari a mantenere la sua competitività. Un contesto dinamico mette sotto pressione soprattutto le imprese, ma anche i collaboratori, che sono sempre più responsabili del loro destino: devono saper comprendere in anticipo in che direzione si sta muovendo l'economia, così da prendere le migliori decisioni non solo a livello di strategia aziendale, ma anche nella scelte relative al posto di lavoro e alla qualificazione professionale. In quest'ottica è importante comprendere che ora non solo la fabbricazione di merci, ma anche l'offerta di servizi va considerata a livello di mercati integrati su scala per lo meno europea. Per questa ragione anche e soprattutto settori tradizionalmente affidati in parte o completamente allo Stato andranno aperti ulteriormente; per lo meno, ricorrendo a incentivi economici si imporrà una gestione più mirata delle risorse e della loro attribuzione.

Sancire il principio di mercato e la verità dei costi

Alla luce delle sfide ambientali globali che ci attendono, occorre dare più impulsi innovativi per modernizzare l'economia su base ecologica, offrendo incentivi adeguati e sviluppando condizioni quadro favorevoli. I mutamenti sul fronte della politica finanziaria ed economica fanno parte delle misure più efficaci a questo scopo. Occorre soprattutto sancire il principio della verità dei costi nei settori dell'energia, della mobilità, dello smaltimento dei rifiuti, dello sfruttamento del territorio e delle risorse, smantellando sovvenzioni dirette e indirette e internalizzando i costi esterni. Il principio della verità dei costi permette di promuovere attraverso concreti incentivi economici la tutela dell'ambiente, consentendo nel contempo di compiere notevoli risparmi. Anche il progresso tecnico, inoltre, viene in questo modo indirizzato verso la creazione di prodotti sostenibili e verso l'ottimizzazione dei processi. Mercati e tecnologia ambientali offrono potenziali economici la cui importanza, con ogni probabilità, aumenterà nel corso del XXI secolo.

Amministrare l'ente pubblico in modo da non pesare sulle generazioni future

L'equilibrio strutturale delle finanze della Confederazione non è garantito a lungo termine. Occorre pertanto continuare a riformare tutto lo spettro dei compiti dello Stato. Alcune riforme sono già state portate a termine e attuate: si pensi all'esercito, alla politica agricola e alle ferrovie. Per stabilizzare durevolmente le finanze federali, tuttavia, la dinamica delle spese, che rimane molto forte, deve essere nuovamente frenata. Decisivo per il consolidamento del bilancio statale sarà lo sviluppo futuro del settore della socialità. Questo settore, infatti, registra da anni il maggiore tasso di crescita e, senza contromisure, tra un decennio potrebbe assorbire ben il 40 per cento delle spese della Confederazione (2005: 31 %), con pesanti ripercussioni su altre voci della spesa pubblica. La politica finanziaria deve essere considerata a lungo termine. La pianificazione finanziaria quadriennale non basta. Occorre sviluppare scenari a lungo termine, grazie ai quali cogliere le tendenze in atto all'interno di singoli settori dei compiti statali, come ad esempio le ripercussioni finanziarie dell'invecchiamento demografico e del cambiamento climatico, e definire i correttivi e le contromisure necessarie. In questo modo sarà possibile creare i presupposti per una politica lungimirante. Occorre pertanto arrestare definitivamente la tendenza all'indebitamento, evitando nel contempo che investimenti mancati o sbagliati oppure misure preventive insufficienti (ad es. nel settore della salute o della protezione dell'ambiente) vengano a pesare finanziariamente sulle generazioni future.

Sfide per la Svizzera (II):

assicurare la coesione sociale

Mantenere la solidarietà tra le generazioni e al loro interno

Secondo lo scenario a medio termine elaborato dall'UST sull'evoluzione demografica, nel corso dei prossimi decenni il rapporto tra classi di età (persone di 65 anni e più rispetto alle persone di età compresa tra i 20 e i 64 anni) passerà dal 25,7 per cento (2005) al 50,9 per cento nel 2050, ossia da 1 persona anziana per 4 persone in età attiva a 1 persona anziana per 2 persone in età attiva. Queste cifre fanno chiaramente capire che dobbiamo prepararci a una «società a 4 generazioni». La politica dovrà pertanto promuovere maggiormente tutti gli sforzi di riforma che contribuiscono a rendere più equilibrato il rapporto tra generazioni, in tutti i suoi aspetti. Con ogni probabilità, a medio e lungo termine il sistema delle assicurazioni sociali e la politica sulla quale esso si basa saranno confrontati a numerose sfide: il sistema di assicurazione vecchiaia andrà adeguato allo sviluppo demografico e a modi sempre più differenziati di passare dall'attività lavorativa al pensionamento (flessibilità), senza per questo gravare dal punto di vista finanziario sulle generazioni future. Bisogna inoltre evitare un ricorso eccessivo all'assicurazione invalidità, specie tra i giovani e a causa di disturbi di natura psichica. Di fronte a nuclei familiari sempre più ristretti e all'aumento delle famiglie monoparentali, occorre migliorare le possibilità di conciliare lavoro ed educazione, ma anche saper affrontare rischi di nuovo tipo, che possono sorgere da relazioni famigliari instabili. Progetti di riforma alternativi devono tener conto della responsabilità individuale e avere effetto preventivo. Nel contempo occorrerà migliorare il coordinamento tra prestazioni assistenziali e assicurazioni sociali, da un lato, e tra queste e gli altri servizi garantiti dallo Stato, dall'altro. A questo scopo sarà necessario integrare in maniera più sistematica la politica sociale con altre politiche settoriali (mercato del lavoro, stranieri, salute, alloggio, famiglia, formazione, fisco). In questo modo sarà possibile intervenire con maggiore efficacia ri-

spetto al passato, per impedire che certi gruppi di persone finiscano nel vicolo cieco della povertà e dell'emarginazione sociale.

Promuovere l'integrazione

Oltre agli aspetti appena menzionati, l'integrazione sociale pone numerose altre sfide. La crescente frammentazione e la diversificazione degli stili di vita mettono fortemente alla prova la coesione sociale. Queste sfide aprono però anche molte possibilità di innovazione. L'obiettivo non può essere a ogni modo ristabilire o conservare una società omogenea. D'altra parte non è nemmeno possibile limitarsi a misure che garantiscano la pace sociale. Oltre al rispetto reciproco è necessario che si sviluppi anche la consapevolezza della comunanza di interessi tra i diversi gruppi sociali. Occorre innanzitutto favorire l'integrazione della popolazione immigrata, ma anche garantire il trattamento egualitario dei gruppi minoritari e la parità tra donna e uomo. Il riconoscimento e la considerazione reciproci tra le culture e le forme di vita che il nostro Paese accoglie sono indispensabili alla coesione interna. Vanno in primo luogo identificate tempestivamente le cause delle lacune nell'integrazione, per poi adottare contromisure efficaci. In secondo luogo le conseguenze di un'integrazione lacunosa o mancata vanno attenuate e i loro costi ridotti al minimo: un'integrazione sociale e professionale solo parziale aumenta i rischi di disoccupazione, povertà, malattia, dipendenza e criminalità; fattori che, da parte loro, celano tendenze alla disgregazione sociale. Per controbilanciare nel limite del possibile questa spirale negativa, lo Stato deve istituire le condizioni quadro che favoriscano le pari opportunità e la possibilità di partecipare, senza discriminazioni, alla vita sociale ed economica. Fattori importanti per la riuscita dell'integrazione sociale sono interventi preventivi quali misure di sostegno a partire dall'infanzia, supporto linguistico, programmi speciali per

il passaggio dalla scuola al lavoro, programmi per persone poco qualificate oppure misure mirate che offrano un aiuto concreto nella vita quotidiana di famiglie immigrate socialmente deboli. In quest'ottica la prevenzione della violenza assume un'importanza particolare. Ma il lavoro da compiere per affermare e fare rispettare valori sociali fondamentali, indipendentemente da lingua, cultura, luogo e tempo, è ancora molto (ad es. maggiore partecipazione politica delle cittadine e dei cittadini stranieri, incluso il diritto di voto a livello comunale: una misura che faciliterebbe la familiarizzazione con il federalismo e la democrazia diretta quale quadro istituzionale). Cultura e formazione svolgono, in questo ambito, un ruolo decisivo.

Promuovere la salute con più efficacia e in un'ottica preventiva

Lo stato di salute complessivo della popolazione svizzera, in base alla speranza di vita e al tasso di mortalità, non è mai stato così buono come oggi. Aumentano però le malattie croniche, legate soprattutto al sovrappeso (diabete, disturbi cardiovascolari), al fumo (cancro, disturbi polmonari) e ad altre dipendenze, come pure i problemi di ordine psichico, dovuti ad esempio a pressioni subite nella vita professionale o a condizioni di lavoro nocive per la salute. Finora il sistema sanitario è stato incentrato in maniera troppo preponderante sulla cura delle malattie. In futuro l'obiettivo andrà spostato in direzione dello stato generale della popolazione, e focalizzato maggiormente sulla prevenzione e sulla promozione della salute. I costi dell'assicurazione malattie non hanno ancora potuto essere stabilizzati. È pertanto necessario riformare il sistema sanitario, in modo da riuscire a rispondere in modo più mirato ai bisogni effettivi di una società in trasformazione. Occorre in particolare garantire l'efficienza, la concorrenzialità e la qualità della salute pubblica. È opportuno eliminare tutti gli incentivi che provocano un aumento della quantità delle prestazioni mediche fornite e che non sono giustificate dai nuovi bisogni di una società in costante invecchiamento.

Promuovere la formazione, la cultura e i valori sociali

Per un Paese plurilingue ed eterogeneo dal punto di vista sociale e confessionale come la Svizzera, i valori culturali e sociali, in parte trasmessi dal sistema scolastico, sono un presupposto fondamentale per la coesione interna, poiché offrono possibilità di identificazione. L'equilibrio tra le comunità linguistiche, legato al riconoscimento reciproco di culture differenti, è una delle condizioni più importanti per preservare la pace sociale. Diversi fattori, tuttavia, rischiano di allontanare ulteriormente le comunità linguistiche. Le nazioni confinanti, con una precisa identità linguistica e culturale e con un chiaro profilo socio-economico, esercitano una forte influenza, che rischia di indebolire le specifiche identità elvetiche a favore di modelli culturali venuti da fuori. Differenze troppo marcate nell'andamento delle rispettive economie potrebbero intaccare le relazioni tra le quattro comunità linguistiche; lo stesso accadrebbe se la Confederazione prendesse decisioni discriminatorie e unilaterali nei confronti di regioni o di gruppi linguistici del Paese. Solidarietà interna, difesa del federalismo e progetti culturali di portata nazionale sono le risposte adeguate per contrastare le tendenze centrifughe sul piano culturale ed economico, e per rafforzare la coesione nazionale.

Sfide per la Svizzera (III):

salvaguardare durevolmente le basi vitali naturali

Diminuire l'inquinamento ambientale

Per arginare i danni causati dall'umanità al clima del pianeta occorre diminuire la concentrazione di gas a effetto serra nell'atmosfera. Secondo valutazioni del mondo scientifico, entro il 2050 le emissioni di questi gas dovranno diminuire, a livello mondiale, per lo meno del 50 per cento rispetto al livello attuale. Per i Paesi industrializzati, ciò significa una diminuzione delle emissioni attuali compresa tra il 60 per cento e l'80 per cento. Un problema particolare è costituito dall'aumento di queste emissioni registrato nei Paesi in sviluppo e nei Paesi emergenti, a causa soprattutto della crescita demografica ed economica. Trovare una soluzione sarà possibile solo con l'aiuto dei Paesi industrializzati, che saranno chiamati a cooperare a livello tecnologico. Il fatto, ad esempio, che la Cina ricorra sempre più al carbone potrebbe cancellare ogni sforzo fatto dai Paesi industrializzati per ridurre le emissioni di anidride carbonica. Accanto a misure per comprimere le emissioni nocive all'atmosfera, occorrono interventi per adeguarsi ai mutamenti climatici. Accanto a questo tema capitale, non vanno tuttavia dimenticati altri fenomeni di degrado ambientale, come quelli legati alla presenza di ormoni e di composti chimici nell'acqua, di particelle fini nell'atmosfera e di metalli pesanti nel suolo nonché quelli riconducibili all'inquinamento fonico.

In Svizzera, il fabbisogno energetico è coperto per il 70 per cento circa da vettori energetici fossili. La forte dipendenza da questa fonte di energia è problematica non soltanto per quanto riguarda il clima, ma rappresenta anche un'incognita per quanto concerne l'approvvigionamento nei prossimi decenni. È sempre più probabile che in futuro si venga a creare una situazione di penuria, accompagnata da un forte rincaro, soprattutto se si considera la rapida crescita della domanda di Paesi emergenti quali Cina e India. Le rimanenti riserve di petrolio e gas, inoltre, si trovano per lo più in regioni politicamente instabili. Non da ultimo, l'energia fossile non è l'unica risorsa che potrebbe essere minacciata: anche la disponibilità di territorio tende a scarseggiare. La superficie occupata continua a crescere più rapidamente della popolazione. L'aumento della superficie occupata per abitante comporta un aumento delle zone costruite e un'espansione disordinata degli insediamenti, ostacolando un'organizzazione dei trasporti che rispetti le risorse del territorio, nonché la salvaguardia e lo sviluppo armonico degli insediamenti. Non da ultimo, questi problemi di pianificazione territoriale comportano, per la piazza economica elvetica, degli svantaggi rispetto alla concorrenza internazionale.

Diminuire il consumo di risorse non rinnovabili

Con ogni probabilità, la società tenderà sempre più a considerare le foreste come una delle più importanti risorse rinnovabili del pianeta, ad esempio allo scopo di assorbire le emissioni di CO_2. Anche la crescita dei prezzi dell'energia e la costruzione di grandi segherie faranno aumentare la richiesta di legname. L'inversione di tendenza nello sfruttamento delle foreste si ripercuoterà negativamente sulla biodiversità, già messa a dura prova dall'espansione disordinata degli insediamenti e da un'utilizzazione delle superfici sempre più intensa, soprattutto da parte di agricoltura e turismo. Negli ultimi decenni il paesaggio sviz-

Utilizzare in modo sostenibile le risorse rinnovabili e gli spazi naturali

zero ha subito trasformazioni radicali, avvenute in maniera graduale, attraverso cambiamenti minimi quasi impercettibili. I territori naturali sono stati così confinati quasi completamente nella zona superiore della catena alpina, nelle superfici agricole e forestali a scarsa redditività e nelle regioni protette.

Diminuire i rischi di catastrofi naturali

Negli ultimi vent'anni i danni dovuti a pericoli naturali sono quadruplicati. All'origine di questo aumento vi sono lo sfruttamento sempre più intensivo di zone a rischio e la maggiore vulnerabilità di costruzioni e impianti (beni classificati nel patrimonio da proteggere, impianti di produzione ecc.). Un'altra ragione va cercata nei mutamenti climatici. Anche in futuro, quindi, bisognerà fare i conti con avvenimenti estremi; entro pochi anni disporremo di cartine complete con l'indicazione delle zone a rischio di slavine, allagamenti, smottamenti o frane. Queste carte dei pericoli serviranno anche a stabilire per ogni zona minacciata quale tipo di sfruttamento evitare. Adattare la pianificazione del territorio a queste nuove indicazioni rappresenterà, per Cantoni e Comuni, una notevole mole di lavoro.

Sfide per la Svizzera (IV):

consolidare le relazioni internazionali e garantire la sicurezza

Approfondire le relazioni con l'Europa

Gli accordi bilaterali con l'UE e le relative misure di accompagnamento sono molto importanti per lo sviluppo politico ed economico della Svizzera. Il loro costante adattamento a nuovi bisogni, ma anche una politica indipendente, consentiranno al nostro Paese di continuare a tutelare al meglio i suoi interessi nelle relazioni con l'Europa. A tal fine è necessario che esso continui a disporre di un margine di manovra sufficiente nel quadro degli accordi, e che l'UE continui a essere interessata alle soluzioni bilaterali. Ridefinire e migliorare costantemente la politica europea del nostro Paese e i suoi strumenti rappresenta pertanto una sfida capitale. Con ogni probabilità, nei prossimi anni l'avanzamento dell'integrazione europea renderà ancora più urgente la questione di un maggiore avvicinamento all'Unione. Occorrerà valutare se la possibilità di partecipare in maniera più attiva alle decisioni a livello europeo potrà compensare le inevitabili perdite di autonomia decisionale, per quanto riguarda in particolare la democrazia diretta, l'assetto federalista, l'ordinamento finanziario, la politica economica e l'agricoltura. Anche in caso di non adesione bisognerà tenere conto che l'autonomia decisionale della Svizzera in determinati settori è ad ogni modo destinata, di fatto, a diminuire.

Rafforzare l'ONU e il quadro giuridico internazionale

Il ruolo degli Stati-nazione è in piena mutazione, mentre le istituzioni multilaterali assumono un'importanza sempre maggiore. I disciplinamenti internazionali e istituzionali globali seguono evoluzioni diverse. Quelli concernenti il settore economico e finanziario (Organizzazione mondiale del commercio OMC, Banca mondiale, Fondo monetario internazionale FMI) hanno, grazie ai meccanismi di appianamento delle divergenze e alle sanzioni previste nell'ambito dell'OMC, valore vincolante e molte più probabilità di essere imposti; quelli che riguardano l'ambiente (accordi multilaterali) e la socialità (ad es. Organizzazione internazionale del lavoro, ILO), invece, sono comparativamente più deboli, eterogenei e mancano di coordinazione. Si auspica pertanto una maggiore armonizzazione e l'equiparazione di tutti i pilastri istituzionali multilaterali. Da quando, nel 2002, ha aderito alle Nazioni Unite, la Svizzera impiega i nuovi strumenti di cui dispone per tutelare i suoi interessi e per perseguire i suoi obiettivi di politica estera. Il nostro Paese può solo trarre vantaggio da un ordine mondiale retto dal diritto internazionale e improntato alla pace e alla libertà. Le Nazioni Unite godono di una legittimità unica e sono il forum globale più importante, il luogo in cui gli Stati possono discutere dei problemi comuni senza limitazioni tematiche. È pertanto nell'interesse della Svizzera continuare a impegnarsi a favore di riforme in grado di rafforzare l'ONU e di garantire un impiego efficace dei mezzi finanziari.

Garantire la sicurezza in un contesto dai contorni sempre più indistinti

In un prossimo futuro è ben improbabile che la Svizzera subisca un attacco militare. Per analizzare la situazione della sicurezza nazionale occorre tener conto del terrorismo internazionale, della crescente diffusione di armi di distruzione di massa (nel peggiore dei casi in mano a organizzazioni terroristiche) e delle ripercussioni internazionali di conflitti regionali e degli «Stati falliti» (che diventano basi per que-

ste organizzazioni, provocano flussi di rifugiati e così via). La sicurezza va considerata in un'ottica globale e integrale, come un compito comune, di natura sia nazionale che internazionale, sia civile che militare. Poiché in generale i pericoli sono più diffusi e complessi rispetto al passato, la politica di sicurezza richiede un approccio più ampio.

Combattere efficacemente la povertà

Povertà e disuguaglianza restano i problemi chiave delle relazioni tra Nord e Sud del mondo. Sono all'origine di molti altri rischi a livello internazionale e mettono in pericolo pace e sicurezza tra gli Stati e al loro interno. Per effetto della globalizzazione, negli scorsi decenni l'agenda della politica di aiuto allo sviluppo ha subito considerevoli trasformazioni. L'armonizzazione con gli obiettivi e gli strumenti di numerosi altri settori politici è diventata ora di primaria importanza: relazioni con l'estero, commercio, sicurezza, finanze, agricoltura, ambiente, diritti umani. Gli Obiettivi del Millennio, formulati nel 2000, sono le pietre angolari di un ordine mondiale rispettoso dei diritti umani e della natura. Essi obbligano tanto i Paesi ricchi quanto i Paesi più poveri a fare tutto il possibile per eliminare l'indigenza, promuovere la dignità umana e la parità dei diritti, come pure la pace, la democrazia e la sostenibilità ecologica. Gli obiettivi, espressi in termini quantitativi, sono un appello ad agire per tutti i Paesi e per tutte le organizzazioni internazionali. Tutti i membri delle Nazioni Unite si sono impegnati a raggiungerli entro il 2015. Nel 2005, in occasione del vertice «Millennium+5», le priorità di tre settori della politica internazionale sono state nuovamente confermate: sviluppo (Obiettivi del Millennio), sicurezza (politica di sicurezza attenta alle esigenze dello sviluppo) e diritti dell'uomo (rispetto di standard minimi).

Sfide per la Svizzera (V):

garantire allo Stato e alle istituzioni la capacità di agire

La globalizzazione di economia e società aumenta sempre più la dipendenza reciproca tra politica interna e politica esterna. Il grado di interconnessione e di interdipendenza tra Stati e società è oramai diventato così forte, che di fatto non esiste più alcun settore che non sia toccato dalla politica estera. La distinzione tra «interno» ed «esterno» si fa sempre più labile, cosicché sarà sempre più importante saper far valere gli interessi nazionali nel contesto internazionale. A questo scopo è indispensabile migliorare la coordinazione e la coerenza nell'affermare i propri interessi. Occorrerà verificare tanto la ripartizione dei compiti quanto i meccanismi di scambio delle informazioni e il coordinamento tra le politiche estere settoriali e la politica globale del Dipartimento degli affari esteri. Ma questo impegno più intenso in ambito di politica estera andrà accompagnato da adeguati sforzi per armonizzare gli interventi della Confederazione con quelli di altri enti impegnati sullo stesso fronte, come i Cantoni, l'economia privata o le organizzazioni non governative. Maggiore trasparenza e coordinazione sono però necessarie anche a livello della gestione finanziaria: parallelamente all'importanza di istituzioni multilaterali e di processi politici internazionali, aumenta anche la richiesta di maggiore legittimazione democratica per le decisioni internazionali.

Tenere conto della crescente interconnessione tra politica interna e politica estera

Consolidare il federalismo

Oltre alla nuova impostazione della perequazione finanziaria e della ripartizione dei compiti tra Confederazione e Cantoni (NPC), anche in altri settori sono in atto trasferimenti di compiti. In alcuni casi si è provveduto a centralizzare (ad es. lotta alla tifoseria violenta, ordinamento delle procedure penali e civili); in altri casi si è intensificata la collaborazione tra i vari livelli dello Stato, fino a prevedere la vera e propria condivisione di alcuni compiti (ad es. formazione, salute, polizia); in altri ancora si è puntato sulla cooperazione intercantonale (ad es. lotterie e scommesse). Quest'ultima soluzione, già di per sé potenziata dall'introduzione della NPC, offre la possibilità di mettere alla prova nuove forme di collaborazione regionale. Lo sviluppo del federalismo elvetico, tuttavia, implica un conflitto di valori: da un lato, accentuazione della concorrenza a livello federale, della concorrenza tra ordinamenti fiscali e piazze economiche, come pure dei valori del «laboratorio federale» e, d'altro lato, richiamo o bisogno di uniformizzazione, di maggiore collaborazione sul piano orizzontale e di maggiore armonizzazione (per diminuire la concorrenza fiscale, armonizzare i sistemi scolastici, introdurre criteri omogenei per la politica ambientale e del territorio, sostenere le regioni più deboli e quelle periferiche, uniformare in parte le procedure di appalti pubblici e così via). Su più fronti si preme per aumentare la collaborazione tra Confederazione e Cantoni, e tra i Cantoni stessi. Si chiede inoltre la possibilità di intervenire attivamente nell'elaborazione del diritto comunitario e della sua applicazione, ad esempio nel quadro degli accordi di associazione alla normativa Schengen/Dublino. Molte sfide potranno essere affrontate solo a condizione che Confederazione, Cantoni e Comuni coordinino le loro attività. Ciò comporta, tuttavia, un notevole impegno e solleva inoltre numerosi interrogativi: quale livello statale è responsabile? Come garantire in modo ottimale la possibilità di partecipa-

zione democratica del Parlamento e del popolo? Come può la cooperazione soddisfare il più possibile criteri di economicità? Per rispondere a queste domande occorrerà vagliare altre possibilità di riformare il federalismo. Si potrà pensare ad esempio a una nuova e più precisa attribuzione dei compiti, a nuovi organi e strutture di collaborazione, a un'intensificazione della cooperazione intercantonale che preveda anche la necessaria compensazione degli oneri, a centralizzare e a introdurre riforme regionali, nonché a concretizzare i principi costituzionali per l'attribuzione e l'adempimento di compiti statali.

Conclusione

Coerenza, coordinamento e pianificazione a lungo termine

Con l'andar del tempo appare sempre più chiaro che, per dare una risposta adeguata alla globalizzazione e alle sfide che essa comporta, sarà necessario un intervento politico coerente e lungimirante. Una delle prove maggiori alle quali la dinamica mondiale sottoporrà il nostro Paese è l'inasprirsi della concorrenza economica internazionale: non solo l'economia, ma anche la società e le istituzioni saranno chiamate ad adeguarsi con rapidità. Uno dei problemi maggiori sarà il trattamento da riservare alle persone che, di fronte ai processi di adeguamento e integrazione, si ritrovano perdenti. Si tratta di una questione cruciale, dalla quale dipende la coesione interna. Questa sarà messa a dura prova anche dall'invecchiamento demografico e dai problemi di integrazione, che si faranno sempre più complessi (pluralismo dei valori, immigrazione). Gli sforzi per migliorare la qualità dell'ambiente, accrescendo nel contempo la produttività economica, non sono ancora sufficientemente coordinati. Malgrado i progressi della politica ambientale, la crescita economica comporta ancora, complessivamente, un eccessivo sfruttamento delle risorse.

Gli sviluppi internazionali e nazionali si intrecciano in modo sempre più inestricabile, così che in futuro diventerà sempre più importante coordinare politica interna e politica estera. Per poter essere coerente e lungimirante una politica deve essere in grado di individuare e tenere conto, con sistematicità, delle ripercussioni a lungo e lunghissimo termine dell'operato statale. È inoltre necessario saper passare da un approccio prevalentemente settoriale a un esame trasversale dei problemi, nonché migliorare la cooperazione tra dipartimenti e uffici, non solo all'interno dell'Amministrazione federale, ma anche tra Confederazione, Cantoni e altri enti importanti.