

L'avvenire dello stato sociale

Autor(en): **Tschudi, Hans Peter**

Objekttyp: **Article**

Zeitschrift: **Schriftenreihe = Collection / Forum Helveticum**

Band (Jahr): **1 (1988)**

PDF erstellt am: **22.07.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-832850>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

HANS PETER TSCHUDI

L'AVVENIRE
DELLO STATO SOCIALE

L'AVENIR
DE L'ETAT SOCIAL

DIE ZUKUNFT
DES SOZIALSTAATS

I. Il Problema

Porgo i più vivi ringraziamenti al Forum Helveticum che, in occasione della mia uscita dal comitato direttivo, mi permette di trattare un argomento che mi sta particolarmente a cuore. Che una personalità politica emerita possa esprimersi su un problema del futuro non è cosa di tutti i giorni. Di solito le si chiedono solo reminiscenze nostalgiche, forse in forma di uno sguardo retrospettivo.

Non essendo profeta non posso presagire l'avvenire dello stato sociale. Posso però affermare con certezza che esso sarà determinato dal nostro popolo, in ultima analisi dagli aventi diritto di voto. Diversi fattori influiscono però sull'evoluzione dello stato sociale. Fattori demografici, finanziari, economici. Ma una certa importanza assumono pure, accanto a questi, circostanze di carattere ideale, etico. Tenendo d'occhio queste componenti le autorità politiche dovranno prendere le decisioni definitive.

Come mai il futuro dello stato sociale è diventato tema di attualità nella discussione politica? Altri temi fondamentali per il nostro stato sono pure in discussione, per esempio l'assetto futuro delle forme democratiche, delle istituzioni dello stato di diritto, del federalismo ecc. Ma particolari riserve e concreti timori esistono riguardo allo stato sociale. Essi derivano in modo particolare dal fatto che dopo la rapida evoluzione di esso negli ultimi decenni è seguita una certa stanchezza. Ora constatiamo che motivi diversi fissano dei limiti allo sviluppo di questa istituzione. Affermando l'esistenza di limiti, più che mettere in discussione le istituzioni stesse, ne diamo un giudizio positivo. Può darsi anche che durante l'euforia della fase di realizzazione alcuni gruppi abbiano sopravvalutato le possibilità, riponendo nello stato sociale aspettative che esso non è in grado di soddisfare. Le esigenze sono cresciute quasi all'infinito. Lo stato sociale è un'istituzione umana, e come tale non può offrire la Gerusalemme celeste sulla terra. Si aggiunga che la generazione dei giovani, cresciuta nel sistema attuale, considera ormai come una cosa ovvia lo stato sociale. I giovani non sono in grado di paragonare la situazione attuale con le insoddisfacenti condizioni anteriori, ben vive nella memoria della nostra generazione. Parecchie ragioni per una posizione critica nei confronti dello stato sociale ci impongono un'analisi della situazione.

Lo stato sociale è nato nel XIX secolo dalla mente di personalità della politica, dell'economica e della filosofia. La Svizzera l'ha realizzato nel nostro secolo. Mutando continuamente le condizioni comunitarie, economiche e sociali, lo stato sociale del XXI secolo sarà ben diverso da quello attuale. Sapendo con certezza che le condizioni muteranno, sarebbe presunzione la nostra, se pretendessimo di anticipare l'ordine che vigerà nel prossimo secolo. Certo è che non saranno confermati tutti i calcoli preventivi che possiamo basare sull'estrapolazione delle cifre degli ultimi decenni trascorsi. Non aumenteranno fino a distruggere tutto il reddito nazionale le spese per la sanità, nè schiacceranno la generazio-

ne attiva gli oneri per l'assicurazione vecchiaia. Simili immagini dell'orrore vanno respinte. Ci limiteremo, modestamente, ad esporre con oggettività le tendenze ed a giudicare quei fatti reali che potranno influire sull'evoluzione futura del nostro stato sociale.

Ho circoscritto il problema che ora dovremo affrontare più dettagliatamente. La mia presa di posizione sarà oggettiva, ma esplicita. Spero con ciò di gettare le basi di una discussione feconda.

II. Cos'è lo stato sociale?

Cosa dobbiamo intendere con il concetto di stato sociale di diritto? Si tratta di una realtà relativamente recente. Lo stato sociale si è sviluppato a poco a poco attraverso revisioni della Costituzione federale e della legislazione, senza che fin da principio fosse determinante la sua definizione. Dapprima si sono adottate le misure stimate necessarie dal punto di vista della politica sociale, solo più tardi è stata trovata la caratteristica dello «*stato sociale*». Pur non esistendo una definizione confacente sono chiari i suoi obiettivi: giustizia sociale e garanzia sociale di un'esistenza degna dell'uomo. Deve essere garantito a tutta la popolazione il minimo di esistenza e un tenore di vita decente secondo le possibilità. Nella legislazione sociale germanica questi obiettivi sono esplicitamente chiariti: garanzia di un'esistenza degna dell'uomo, premesse eguali per lo sviluppo della personalità, in modo particolare anche per i giovani, possibilità di procacciarsi il fabbisogno attraverso una attività liberamente scelta a, finalmente, abolizione o equilibrio di particolari ostacoli all'esistenza, grazie all'aiuto o all'autoaiuto. Si tratta, dunque, di garantire parità di condizioni a quanti affrontano la gara della vita. Ogni giovane, senza riguardo alla sostanza della sua famiglia, deve avere il diritto di scegliere liberamente la professione corrispondente alle sue capacità e alle particolarità del suo carattere. A tale scopo egli ha diritto ad una solida formazione. Un'economia forte, quale è quella degli stati industrializzati è in grado di finanziare questa sicurezza sociale, cioè la garanzia di un tenore di vita confacente. Nel terzo mondo, purtroppo, queste premesse per lo stato sociale non esistono.

Lo stato sociale è opera degli uomini. Esso promuove l'affermazione dell'individuo, così come dell'uomo in quanto membro della comunità. Ha le sue radici nella responsabilità generale e vicendevole di tutta la popolazione e la sottintende nel concetto di solidarietà. I fattori che costituiscono la definizione dello stato sociale dipendono dall'evoluzione della pubblica opinione, essendo essi molto aperti. Possedendo poi, lo stato sociale una propria dinamica, il suo contenuto non può essere fissato una volta per sempre. Queste realtà dovremo tenere presenti nella considerazione del futuro dello stato sociale.

III. La Svizzera come stato sociale

Per decidere se la Svizzera può fregiarsi della qualità di uno stato sociale, dobbiamo esaminare la Costituzione federale. Già fino dal 1848 questa, nel suo art. 2, indica fra gli scopi della Confederazione «*il promovimento del benessere comune*».

Nel 1947 i nuovi articoli sociali ed economici hanno completato questi obiettivi statuali nell'art. 31 bis: «*La Confederazione prende i provvedimenti atti a promuovere il benessere del popolo e la sicurezza economica dei cittadini*». Essenziale sembra qui la chiara affermazione di uno stato sociale, addirittura di uno «*stato assistenziale*», non raramente bistrattato nelle pubbliche discussioni. Gli obiettivi fissati nella Costituzione costituiscono dichiarazioni di intenti, importanti dal punto di vista politico e giuridico.

Con la revisione totale della Costituzione nel 1874 ha avvio il lento ma conseguente ampliamento delle istituzioni dello stato sociale. Allora, infatti, si assegna alle autorità federali la competenza di emanare una legge sulle fabbriche.

Nel 1947 la Costituzione sul lavoro è stata ampliata con l'introduzione di una competenza generale che permette di emanare norme sulla protezione del lavoro. Le basi per la realizzazione di leggi sull'assicurazione sociale, poste nel 1890 con la norma sull'assicurazione per i casi di malattia e di infortunio, saranno continuate fino al 1976 con l'articolo che dichiara obbligatoria l'assicurazione contro la disoccupazione. Di particolare importanza, nel 1972, l'accettazione del riveduto art. 34quater sull'assicurazione vecchiaia, superstiti e invalidità, mirante ad un vasto programma sociale, in modo particolare all'obiettivo superbo, secondo cui le rendite dell'AVS pubblica devono corrispondere ai bisogni di un'esistenza dignitosa. Unite alla previdenza professionale (delle casse di pensione) devono garantire in modo conveniente agli anziani, ai superstiti e agli invalidi la continuazione del loro dignitoso tenore di vita. Tale obiettivo della continuazione del tenore di vita precedente si riflette anche sulle altre forme di assicurazione sociale, per le quali nella Costituzione federale non è prevista alcuna competenza. La salute e la persona dei lavoratori sono in grande misura protette da un ampio diritto del lavoro, che contempla il diritto al contratto, alla protezione del lavoro, al contratto collettivo. Nel caso di impedimento al lavoro per cause di malattia o economiche esiste una rete sociale fittamente intessuta grazie alle assicurazioni contro gli infortuni, le conseguenze di malattia, invalidità, vecchiaia, essere superstita, all'assicurazione militare e a quella di disoccupazione. Le misure di compensazione del mancato reddito e gli assegni per i figli completano questa rete assicurativa. Nonostante questo sistema di assicurazioni sociali molto esteso, sussistono ancora delle lacune e dei casi speciali. Resta quindi obiettivo irrinunciabile la previdenza o aiuto sociale (in passato detta assistenza ai poveri), come rete ultima, onnicomprensiva e senza lacune, che non dipenda dalle circostanze del bisogno. Ma si possono presentare nuove cause di povertà, per le

quali non esiste, o non esiste ancora, alcuna garanzia sociale. In tal modo la previdenza non potrà mai venire meno. Per essa sono competenti i Cantoni e i Comuni.

Accanto agli oggetti centrali dello stato sociale, protezione dei lavoratori e sicurezza sociale, la nostra Costituzione prevede altre competenze e imperativi:

- Provvedimenti di protezione e di promovimento dei lavoratori indipendenti, in modo speciale degli agricoltori;
- Protezione dei consumatori (sorveglianza dei prezzi, protezione sanitaria);
- Edilizia sociale e protezione degli inquilini;
- Assegni e borse di studio.

Queste regolamentazioni specifiche non sono le sole essenziali allo stato sociale; non meno essenziale è lo spirito sociale di tutta la legislazione, in particolare dei codici maggiori: civile, delle obbligazioni e penale. Decisiva, inoltre, da parte dei tribunali e delle amministrazioni, l'osservanza dello spirito dello stato sociale nei singoli giudizi.

Ci interessa in modo particolare il confronto fra la legislazione sociale svizzera e quella degli altri stati industrializzati, particolarmente il diritto sociale internazionale formulato dal Consiglio d'Europa e dall'organizzazione internazionale del lavoro. La Svizzera ha sviluppato un ordine sociale proprio, sotto molti aspetti originale, in conformità con le sue premesse politiche e sociali. Disponiamo di tutte le forme di assicurazioni sociali che le norme internazionali considerano indispensabili. L'una o l'altra delle nostre regolamentazioni potranno essere giudicate un po' arretrate (assicurazione della maternità, casse ammalati), mentre altre sono più efficienti e più moderne che negli altri stati (AVS-AI). Nè deve temere confronti con quella di altri paesi progrediti nemmeno la nostra legislazione sul lavoro.

Questo sintetico esame ci autorizza a rispondere affermativamente alla domanda che ci siamo posti: la Svizzera è senza dubbio uno stato sociale.

Pure, dovremo mitigare il nostro giudizio fundamentalmente positivo intorno alla socialità del nostro stato se ne consideriamo certe lacune e difetti. La nostra rete sociale non è opera sistematica, effetto di un progetto determinato. Essa è nata in modo prammatico, in tempi diversi, secondo i bisogni del momento. Si aggiunga il fatto che negli ultimi decenni le assicurazioni sociali sono state portate avanti con intensità. E l'evoluzione non può ancora essere considerata compiuta. Senza entrare nei particolari, permettetemi che io accenni ai principali problemi oggi non ancora risolti.

L'assicurazione della maternità, prevista dall'art. 34quinquies della nostra Costituzione, non è stata ancora realizzata. Ne esistono solo dei rudimenti nell'ambito dell'assicurazione sanitaria. Grazie a decisioni parlamentari possiamo attendere che la legislazione sulla compensazione del guadagno sia prossimamente ampliata nell'assicurazione della ma-

ternità. Per fortuna darà diritto a delle prestazioni a tutte le madri, indipendentemente dal fatto che esse svolgano attività lucrativa o meno. Con l'onere supplementare del tre per mille (metà a carico del lavoratore e metà del datore di lavoro) possono essere finanziate decenti prestazioni per la maternità 1). Fatta eccezione per l'assicurazione militare, l'assicurazione per malattia è la nostra più antica prestazione sociale. Essa presenta però delle lacune dovute alla sua vetustà. Le prestazioni della cassa ammalati cessano infatti in caso della durata prolungata delle cure ospedaliere. Malati cronici, i quali per le cure ospedaliere dovrebbero avere diritto a prestazioni, vengono esclusi da tale diritto. Il progetto del Consiglio federale, attualmente davanti alle Camere, dovrebbe supplire a questa mancanza. Nonostante il fatto che il 97 % della popolazione è affiliato a una cassa ammalati, esistono ancora 200 000 non assicurati.

1) La legge, approvata dalle Camere, è stata sottoposta a referendum. E non si tratta tanto di gente ricca, in grado di pagarsi le spese di malattia, bensì di cittadini poveri, per lo più anziani, per i quali i premi risultano troppo gravosi. In caso di lunga degenza non resta loro che il ricorso all'assistenza pubblica. Il modo di finanziamento delle nostre casse ammalati è più insoddisfacente ancora delle loro prestazioni. In tutti i paesi confinanti le assicurazioni poggiano su base familiare. Il capo famiglia paga i premi che danno diritto alle prestazioni anche alla moglie e ai figli. Da noi, al contrario, esiste solo l'assicurazione personale, con contributi individuali. Questo sistema, estremamente sfavorevole alla famiglia, ha per conseguenza che le economie domestiche a più basso reddito non riescono a mettere assieme i premi necessari. Oltre a ciò, il nostro sistema prevede per le donne premi del 10 % superiori a quelli dei maschi, perchè esse rappresentano un maggiore rischio di malattia.

Due problemi concernenti l'AVS sono in discussione in vista della decima revisione della stessa: il miglioramento della posizione della donna e la flessibilità dell'età di pensionamento. La posizione della donna dovrebbe essere aggiornata, tanto in conformità del diritto matrimoniale riveduto, quanto riguardo all'odierno modo di pensare. L'età pensionabile flessibile realizzerebbe in modo elegante la parità di trattamento fra i due sessi. Questa flessibilità, lasciando ad ogni assicurato la scelta dell'inizio della pensione secondo i suoi bisogni e desideri, avrebbe il vantaggio di offrire un chiaro miglioramento della qualità della vita. Ma tanto la novità fondamentale della posizione della donna, quanto la flessibilità del pensionamento comportano problemi abbastanza ardui, anche dal punto di vista del finanziamento. Per raggiungere una soluzione ottima occorrono molte idee e non poca fantasia. Le difficoltà non possono però scoraggiare le istanze competenti alle quali tocca elaborare delle proposte. La decisione toccherà poi alle autorità politiche, in ultima istanza al popolo. Questo dovrà giudicare se desidera la riforma e se i vantaggi giustificano i costi a quella indubbiamente connessi.

Appena da due anni è in vigore il secondo pilastro della previdenza per la vecchiaia, tanto che non abbiamo ancora sufficienti esperienze con il medesimo. Quindi, appena queste esperienze saranno state fatte, si do-

vrà affrontare la revisione della previdenza professionale. Nel testo di legge le Camere hanno dato mandato al Consiglio federale di presentare a tempo opportuno un progetto di revisione, per garantire agli assicurati la continuazione del loro tenore di vita.

Descrivendo lo stato sociale svizzero ho accennato ad alcune lacune della nostra legislazione sociale. Il momento esige che si abbia a studiare il modo di colmarle. I problemi potranno essere risolti, a condizione che ci si sforzi di proporre soluzioni coraggiose e realistiche e che tutti gli strati della popolazione siano aperti alla solidarietà. Nè l'avvenire del nostro stato sociale dovrà risentirne troppo gravemente. Le considerazioni fondamentali, più che singole questioni, sono importanti per l'assetto futuro di questo stato sociale.

IV. I fattori che influiranno sul futuro dello stato sociale

Per giudicare quanto, a lunga scadenza, possa dare il nostro stato sociale, dobbiamo considerare dei momenti etici, sociopolitici, demografici, economici, finanziari, ecologici ecc. Dall'analisi di questi momenti più che previsioni definitive potremo dedurre determinati punti di partenza.

1. Le basi etiche

Premessa indispensabile per la continuazione dello stato sociale è che il popolo persegua a considerare determinanti e giuste le sue basi ideali. La Svizzera non può solo fregiarsi della superba definizione di Confederazione, essa deve anche mantenere lo spirito confederale. Deve permanere forte la solidarietà fra le diverse regioni e i diversi strati della popolazione. In modo particolare ci si deve attendere che ognuno abbia ad assumere la propria responsabilità nei confronti del prossimo, che il più forte sia pronto a sostenere il più debole, che la comunità voglia provvedere a quei suoi membri che non essendo in grado, con le loro forze, di procurarsi di che vivere vengono a trovarsi nel cono d'ombra dell'esistenza. Nemmeno nel prossimo secolo non trionferanno nè indifferente egoismo da un lato, nè insensibilità nei confronti dell'infelicità del prossimo dall'altro. Vogliamo anzi sperare che, a confronto dell'odierna situazione, si rafforzeranno ancora le basi etiche dello stato sociale, la solidarietà e la responsabilità per il bene di tutti. La giustizia sociale e la sicurezza sociale resteranno ancora mete da raggiungere. Possiamo attendercelo con fiducia, perchè molti segni ci dicono che la giovane generazione continua a tenere alti i valori morali. La mentalità dei giovani ci sembra essere una prospettiva favorevole allo stato sociale.

2. Criteri di politica sociale

Anche lo stato sociale, come qualsiasi istituzione umana, presenta degli aspetti negativi. Esso dà spesso la sensazione di essere lento e burocratico. Si dice che è ostacolo allo sviluppo della personalità e che tiene poco

conto dell'individuo. Diciamo subito che queste critiche vanno prese sul serio. Ogni revisione delle leggi sociali dovrà tendere a delle semplificazioni. Nel limite delle possibilità si dovrà avere di mira anche l'equilibrio di certe norme. Un primo passo lo sta compiendo l'avanprogetto della parte generale della legislazione sociale. Ma riguardo alle semplificazioni non è permesso farci delle illusioni. Le istituzioni assicurative si estendono a milioni di individui: esse non possono, quindi, essere tagliate secondo i bisogni individuali. Noi riteniamo utili e necessarie le assicurazioni popolari generali. Le condizioni e i bisogni molto diversi esigono prestazioni differenziate, come per es. rendite scalari. Per il finanziamento vanno inoltre considerate condizioni diverse dei contribuenti attivi in posizione dipendente da quelli attivi in posizione indipendente. Se si prevedesse un'unica forma di prestazione e si esigessero contributi eguali per tutti, la formula sarebbe senz'altro semplice, ma assurda nei suoi effetti. Oggi, per il fatto che le assicurazioni sociali non hanno sufficiente riguardo ai singoli casi, esse sono giudicate non solo troppo complicate, ma anche troppo schematiche. Anche in futuro si dovrà quindi cercare una via di mezzo fra rozza semplificazione ed estrema individualizzazione. Per garantire al singolo un giudizio equo e per escludere l'arbitrio da parte dell'autorità sono indispensabili chiare norme giuridiche, che il giudice dovrà applicare in caso di contestazione. La protezione giuridica presuppone raffinate prescrizioni materiali e chiare regole di procedura. Testi legislativi troppo concisi mal si conciliano con la protezione giuridica ottima. Un'esagerata semplificazione tornerebbe a danno degli assicurati.

Altra obiezione: nello stato sociale il cittadino non si sente abbastanza protetto, perchè l'amministrazione è un ente freddo e anonimo. Questa critica, per sè giustificata, parte da premesse errate. Lo stato deve garantire un minimo di sicurezza materiale, ma non può offrire la felicità sulla terra. Nè molte leggi, nè varie istituzioni sono in grado di evitare sofferenze individuali o infelicità personale. Lo stato che volesse prendersi intensa cura dei suoi concittadini si spingerebbe troppo oltre. Se volesse assumersi i compiti delle forze sociali decadrebbe nella condizione di stato totalitario. Alla famiglia, ai vicini, alle organizzazioni professionali, alle Chiese devono essere lasciati gli importanti compiti sociali che essi vogliono adempiere. Lo stato sociale deve sostenere, non escludere questi enti. La tranquillità degli uomini si basa su relazioni personali, cui non può supplire l'amministrazione. Lo stato sociale, quindi, pur imponendosi una certa riservatezza, deve animare i suoi concittadini all'aiuto reciproco. Le delusioni, dunque, nate nei confronti dello stato sociale anonimo, hanno la loro radice in aspettative irrealistiche ed esagerate, sorte probabilmente nell'euforia della fase di costruzione di questo stato sociale. Anche in futuro norma statale, opera sociale dei privati e aiuto individuale dovranno trovare il giusto equilibrio, retti sempre dal principio della sussidiarietà. Dalla cooperazione di tutte le forze nasca l'insieme armonico nel quale la persona bisognosa si senta aiutata, sorretta in modo ottimale e a pieno suo agio. Lo stato sociale non può trasformarsi in

stato provvidenziale con carattere di tutore; esso deve piuttosto, anche in futuro, mantenersi dentro ben delimitati limiti. Ogni atto di aiuto deve porre le basi per l'autoaiuto.

3. Limiti economici e finanziari

Le considerazioni di carattere economico e finanziario hanno un'importanza decisiva per le possibilità future dello stato sociale. Esso è un'istituzione relativamente costosa. Nel bilancio della Confederazione le prestazioni sociali stanno al primo posto, davanti ancora alle spese militari. Nel 1960 queste prestazioni, imposte dalla legge, ammontavano ancora al 10 % del prodotto nazionale lordo; nel 1985 erano già del 15 % e oggi, in seguito all'obbligatorietà dell' AVS-AI raggiungono quasi il 20 %. Si capisce che, perchè lo stato sociale non si trasformi in una torre di Babele, tale aumento non può continuare. Pure, non è possibile stabilire a quale altezza si possa fissare il limite delle prestazioni sociali, dipendendo tale limite, in parte almeno, dai mezzi che si devono dedicare ad altri compiti necessari, come la difesa, la formazione, la ricerca, l'agricoltura ecc. Una migliore base di confronto ce la può dare il paragone con altri stati industrializzati, che sul mercato stanno in concorrenza con la nostra economia. Nelle statistiche internazionali la Svizzera, fino all'entrata in vigore dell' AVS-AI, figurava fra gli stati con le prestazioni sociali più basse. Oggi siamo situati nella media. Importanti concorrenti, come la Germania Federale, la Francia, l'Olanda e la Svezia presentano oggi, come sempre, prestazioni sociali maggiori. Da questa parte, dunque, non ci sono pericoli per il nostro stato sociale.

Ad eccezione delle casse ammalati le nostre assicurazioni sociali hanno basi finanziarie buone. Lo stato sociale svizzero non si trova affatto in crisi. Può essere questo il caso all'estero. Ma allora le cause sono due: o non è stato sufficiente il finanziamento della previdenza sociale o esiste forte disoccupazione. Questa, oltre a gravare pesantemente sul bilancio sociale, si ripercuote anche sui contributi, i quali non possono più essere versati nella misura prevista. Per nostra fortuna questi due fattori non contano per noi. Non potendosi tracciare un limite per i costi sociali, dovrà essere ossequiato tanto più scrupolosamente il principio secondo cui la politica sociale non può essere antieconomica e la politica economica non può essere antisociale. Da questa considerazione si deduce chiaramente che deve essere respinta la forma del finanziamento complementare delle prestazioni sociali attraverso un'imposta sulle macchine robot, propagandata spesso con argomenti cari al popolino. Non possiamo gravare di imposizioni speciali il progresso tecnico e quindi frenarlo, perchè i prodotti di punta dovranno permettere al nostro paese povero di materie prime di imporsi sui mercati internazionali. Solo un'economia posta nella condizione di sopportare i rispettivi oneri finanziari potrà garantire quelle prestazioni sociali che si pretendono indispensabili. Non possiamo quindi, in modo alcuno, frenare l'ammodernamento della nostra industria.

Ci sono due fattori che possono insinuare timori e riserve riguardo al futuro del nostro stato sociale.

Il primo è l'evoluzione demografica. Possiamo contare su un soddisfacente prolungamento della possibilità di vita. Il che porta necessariamente ad un aggravamento della previdenza per gli anziani. Vi si contrappone un abbassamento del tasso di natalità, che rende sfavorevole il rapporto fra la generazione attiva soggetta ai contributi e quella dei beneficiari della rendite. Le conseguenze di questo fenomeno non toccano solo l'assicurazione vecchiaia, ma anche quella degli ammalati, perchè i vecchi vi devono ricorrere più che i giovani. Le casse ammalati sono particolarmente gravate dal gruppo sempre crescente degli ultraottantenni. Recentemente quattro Professori di Zurigo hanno presentato un rapporto sulle «*Prospettive della sicurezza sociale*». Il rapporto è positivo per la nostra AVS-AI, perchè il sistema è elastico e può quindi essere adattato alle mutate circostanze. Gli esperti dicono che verso il 2000, causa l'aumento del numero degli aventi diritto alle rendite, dovranno essere prese delle misure per garantire l'equilibrio finanziario di questo ramo della previdenza sociale. Non urge però un riordinamento, anche se il 2000 si avvicina a grandi passi. Secondo gli esperti tre metodi possono entrare in considerazione per realizzare l'equilibrio: aumento dei premi ed eventuale maggiore contributo dello Stato, diminuzione delle rendite, innalzamento dell'età del pensionamento. Essi sono chiaramente favorevoli all'innalzamento da 62 a 65 anni dell'età di pensionamento della donna.

Ma l'evoluzione demografica non è che uno dei fattori determinanti le finanze dell'AVS-AI. Più importanti sono gli elementi economici. Siccome l'economia si espande e il prodotto nazionale lordo aumenta, come attualmente, del 2-3 % all'anno, aumentano in proporzione i contributi all'AVS e alle casse di pensione. Per conseguenza, il finanziamento delle più numerose rendite di vecchiaia non presenterà problemi di difficile soluzione. Con un tale accrescimento dell'economia il prodotto sociale, al principio del 2000, sarà di circa un terzo superiore a quello attuale. Gli anziani potranno pretendere una loro quota di questo aumento. In base all'adattamento delle rendite all'indice medio che la legge sull'AVS prescrive (metà indice dei prezzi e metà indice dei salari), una parte del beneficio spetterà ai beneficiari di rendite AVS-AI. Trattandosi però solo di una parte, perdurando l'accrescimento dell'economia, lo svantaggio dei beneficiari diventerà considerevole. Queste considerazioni, a lunga scadenza, depongono per i miglioramenti dell'AVS-AI. Se la nostra economia, invece di espandersi come previsto, dovesse stagnare o aumentare in misura minore, allora potrebbero avverarsi le prognosi pessimistiche, spesso affermate, sulle sorti dell'AVS-AI. Riteniamo infondati i timori, se pensiamo alla capacità dei nostri lavoratori e alla facoltà di rinnovamento dei nostri imprenditori, basi di continua espansione della nostra economia. Siccome nessuno può predire il futuro, sarà ragionevole prepararsi a varianti diverse. Tuttavia, sarebbe irragionevole precipitare delle misure.

nale. Secondo questa, l'AVS-AI ha il compito di coprire in modo conveniente i bisogni d'esistenza e insieme con la previdenza professionale deve rendere possibile la continuazione decente del tenore di vita abituale. Nonostante un massiccio miglioramento della previdenza per gli anziani, attualmente non in tutti i casi vengono realizzati questi due scopi. E' da escludere, quindi, un abbassamento delle prestazioni in occasione di eventuali misure necessarie al consolidamento della situazione finanziaria. Al contrario: per garantire il fabbisogno minimo di esistenza ai beneficiari finanziariamente più deboli, le loro rendite andranno aumentate. Anche riguardo al secondo pilastro saranno indispensabili delle revisioni nelle quali dovrà avere la precedenza la compensazione del rincaro.

Nell'assicurazione malattia procura gravi preoccupazioni l'aumento delle spese, continuo e sproporzionato. Nel campo della sanità i costi totali si avvicinano ai 20 miliardi all'anno. Tale evoluzione grava gli assicurati con premi esagerati e la finanza pubblica con troppo elevati contributi al deficit, particolarmente per gli ospedali. Finora gli sforzi per porre un freno all'aumento delle spese sono falliti per la resistenza dei gruppi interessati, medici e funzionari delle casse ammalati, e per la passività degli assicurati. La soluzione a questi problemi non potrà essere rimandata al secolo XXI. Ma dobbiamo riconoscere che non si tratta di un caso particolare svizzero. In tutti i paesi, il progresso della medicina e l'aumento del numero degli anziani producono fenomeni analoghi. Circostanza che ci fa concludere che la soluzione non sarà facile. Senza dubbio esistono delle possibilità, tanto di trovare un sistema di finanziamento di largo spirito sociale, quanto di raggiungere un controllo delle spese. Siamo convinti che, fra tutte le proposte per la revisione dell'articolo costituzionale sull'assicurazione contro gli effetti delle malattie e degli infortuni, il progetto del Consiglio federale del 19 marzo 1973 era la più interessante e più efficace. Secondo quel progetto, ispirato al modello di Flims, l'assicurazione per le cure ospedaliere e per analoghi onerosi esami e cure doveva essere obbligatoria per tutta la popolazione. I costi sarebbero stati finanziati metà ciascuno dai lavoratori e dai datori di lavoro. Per le pressioni dei medici e dei funzionari delle casse ammalati il progetto fu tanto maltrattato da essere irriconoscibile. Si può comprendere che un simile progetto non abbia trovato l'approvazione del popolo e dei Cantoni. Dopo quasi 15 anni non si può più ripresentare tale progetto. Esso offre tuttavia dei suggerimenti sulla formulazione di un'assicurazione sanitaria accettabile.

Tutti i fattori che hanno un'influenza sui limiti economici e finanziari dello stato sociale vanno accuratamente tenuti d'occhio. L'esame ci dice che un certo margine di costruttività resta ancora al legislatore svizzero.

4. Limiti ecologici

I limiti ecologici stanno in stretto rapporto con gli estremi economici e finanziari dello stato sociale.

Oggi ciascuno è persuaso che la crescita economica ha un limite, che non si può continuare a sovraccaricare l'ambiente, che le materie non rinnovabili vanno usate con parsimonia. Una crescita economica illimitata sembra da escludere, pure nel caso che il suo reddito non venga applicato alla produzione di articoli di lusso ma a valori socialmente utili. Ne consegue che anche in futuro le ragioni ecologiche imporranno dei limiti ai mezzi della politica sociale. Sarà tanto più importante usare tali mezzi in modo efficace e per compiti essenziali.

La conservazione di un ambiente sano, piuttosto che essere in contrasto con lo stato sociale ne costituisce una premessa positiva. Solo vivendo in un ambiente sano i lavoratori e i beneficiari di rendite possono sentirsi veramente a loro agio.

Ho già sottolineato che per il finanziamento delle rendite del numero sempre crescente di anziani, come pure per il miglioramento delle altre assicurazioni sociali, abbisogneranno mezzi finanziari maggiori. Il mantenimento di previdenze sociali efficaci e il loro sviluppo ancora necessario presuppongono una certa evoluzione economica. Ma questa non potrà essere sfrenata come quella che abbiamo avuto negli anni Sessanta. Nè si può immaginare un incosciente sviluppo quantitativo. E' auspicabile, invece, uno sviluppo qualitativo che rispetti l'ambiente. Ma non si può lasciare sussistere alcun dubbio sul fatto che non sarebbe conciliabile con uno stato sociale moderno e generoso una politica antieconomica che volesse ricondurre il nostro paese in uno stato di idillio romantico e piccolo borghese. Le previdenze sociali esigono spese maggiori, presupponendo quindi uno sviluppo economico, proprio a causa dell'evoluzione demografica. Più che nella realizzazione della ben nota armonia fra economia ed ecologia la nuova sfida consiste nella creazione di uno stato sociale in armonia con le esigenze dell'ambiente.

5. *Limiti fondamentali*

Dei limiti finanziari, economici ed ecologici vanno tenuti presenti nella costruzione dello stato sociale futuro. Ma più importanti dei limiti che si impongono dall'esterno sono quelli che derivano dall'idea stessa dello stato sociale e dai suoi scopi. Il termine «*sociale*», in vero poco preciso, subisce dei cambiamenti secondo l'opinione pubblica. Ma tale elemento viene chiarito dal contesto con lo «*stato sociale di diritto*».

Stato di diritto e stato sociale non stanno per niente in contrapposizione. Essi formano anzi istituti complementari. Lo stato sociale deve essere organizzato secondo il principio dello stato di diritto. Una posizione sociale ben determinata è condizione irrinunciabile della dignità dell'uomo che lo stato di diritto deve garantire. Senza la protezione sociale la garanzia della posizione giuridica tornerebbe a favore solo di chi è economicamente più forte. Perfino l'importanza del diritto alla libertà impallidisce quando il bisogno si abbatte su una famiglia. E' per conseguire il suo scopo che lo stato di diritto deve essere completato dallo stato sociale. Al centro dello stato del diritto stanno i diritti alla libertà. Questi

vietano allo stato sociale di degenerare in uno stato tutorio che sottopone a tutela gli individui. Nello stato sociale di diritto si trovano in equilibrio da una parte gli interessi sociali della comunità, dall'altra gli interessi dei singoli cittadini. Conseguenza essenziale è che non si può ammettere il monopolio dello stato nella politica sociale. Largo spazio deve essere riservato all'attività previdenziale dei cittadini e al lavoro caritativo di enti societari. Meglio dello stato, appesantito dalla burocrazia, tali istituzioni possono adempiere ai loro compiti importanti. Prima di ogni misura collettiva di aiuto, dello stato o dei privati, deve stare la responsabilità propria, l'autoaiuto individuale. Anche nello stato sociale più sviluppato questo autoaiuto deve essere al primo posto. Nella sua programmazione lo stato deve prevedere e promuovere questo autoaiuto.

V. Lo stato sociale nel XXI secolo

Argomenti importanti militano a favore della conservazione e dello sviluppo dello stato sociale. Non mancheranno i fattori che lo limitano. Ma il riconoscimento dei suoi limiti è affermazione positiva dello stato sociale rettamente concepito. Anche se non possiamo prevedere le condizioni del secolo futuro, possiamo tuttavia riconoscere chiare tendenze: possiamo con fiducia attendere uno sviluppo positivo dello stato sociale, ma non possiamo sottacere che importanti contraccolpi economici subentranti ci presenterebbero dei problemi totalmente diversi. In un caso simile, dal quale speriamo di essere preservati, si porrebbe come più importante compito sociale quello di distribuire equamente i sacrifici e di evitare che, una volta ancora, i più poveri siano i più colpiti. Io spero dunque, e auguro alla prossima generazione, di potere realizzare con idee costruttive buone soluzioni e che non sia invece costretta a ricercare una giusta distribuzione dell'indigenza.

Gli odierni criteri di giudizio affermano lo stato sociale di diritto la migliore forma sociopolitica per la Svizzera. Esso, ancorato nella nostra Costituzione, corrisponde all'immagine che noi abbiamo dell'uomo. Anche nel futuro resterà determinante il dovere della comunità di provvedere per i suoi membri più deboli e più bisognosi. Noi ci auguriamo che il principio etico della solidarietà non si attenui ma si rafforzi. Obiettivo dello Stato deve restare il «*benessere comune dei confederati*», in caso contrario sarebbe messo in dubbio lo stesso avvenire della nostra Patria. Da parte pubblica saranno indispensabili misure sociali, ma queste dovranno restare sussidiarie. Responsabile di se stesso è in prima linea l'individuo: egli resta artefice della propria fortuna.

Pur apparentoci consolidati i fondamenti dello stato sociale, l'evoluzione della scienza, della tecnica e dell'economia porterà a cambiamenti importanti. La cosiddetta «*nuova povertà*» ci può servire da segno. Per fortuna essa è da noi meno diffusa che per es. negli USA e in Francia, perchè là ha la causa principale nella disoccupazione che dura da troppo lungo tempo. Il fatto che attraverso le maglie della rete sociale cadano

certi gruppi non testimonia contro di questa: solo dimostra che delle correzioni siano possibili e necessarie. Misure nuove nella politica della formazione e in quella sociale confermeranno il fatto che i lavoratori che rispondono alle esigenze della tecnica moderna guadagnano di più, mentre i meno capaci rimangono indietro, quando addirittura non devono soccombere. In avvenire lo stato sociale dovrà dunque essere sviluppato, se vorrà evitare spiacevoli tensioni.

In base alle precedenti esperienze la profilassi prenderà un posto sempre più importante nella politica sociale. Essa serve da sempre non solo a rimediare a danni sopravvenuti ma parimenti a prevenirli. Per tutti i rami di assicurazione vale il motto che vige nell'assicurazione infortuni: «*prevenire è meglio che indennizzare*». E' quindi la prevenzione che dovrà essere intensificata in modo essenziale, soprattutto nell'assicurazione sanitaria e in quella contro la disoccupazione.

Il XXI secolo ci promette importanti spostamenti d'accento. Possiamo sperare che lo stato sociale si trasformi, diventando migliore, più efficace. Dovrà tenere conto più delle circostanze nuove che di quelle delle sue origini. Lo spirito della solidarietà, rafforzandosi, porterà alla modifica di singole norme. Dovendo l'autoaiuto avere la precedenza, resterà determinante il principio dell'assicurazione. Non si imporranno più ideologie volte a risolvere i problemi con soluzioni del XIX secolo, cioè con provvidenze che solo tengono a galla i più poveri. Istituzioni superate non rivivranno. Al contrario: si costruirà sulle norme del XX secolo, si trasformeranno perchè rispondano alle esigenze del XXI. E' mia convinzione che il popolo svizzero saprà affrontare i problemi con il collaudato spirito confederale e che accetterà le decisioni politiche opportune. Bando all'atmosfera di «*no future*»! Riteniamo piuttosto giustificata la fiducia che nello stato sociale è fondata la speranza di un avvenire degno dell'uomo.