

Gruppo di studio e  
di informazione  
per la Svizzera Italiana

**QUADERNI  
COSCIENZA  
SVIZZERA**

## L'AVVENIRE DELLO STATO SOCIALE

**8**

agosto 1987

---

**HANS PETER TSCHUDI**  
Prof. Dott., Presidente di Forum Helveticum,  
già consigliere federale

**L' AVVENIRE DELLO STATO SOCIALE**

---

traduzione di Rinaldo Boldini

# L' AVVENIRE DELLO STATO SOCIALE

*Conferenza dell'ex consigliere federale,  
Presidente del Forum Helveticum  
in occasione dell'Assemblea dei Delegati del 24 marzo 1987*

## INDICE

	pag.
I. IL PROBLEMA	1
II. COS'E' LO STATO SOCIALE?	2
III. LA SVIZZERA COME STATO SOCIALE	3
IV. I FATTORI CHE INFLUIRANNO SUL FUTURO DELLO STATO SOCIALE	8
1. Le basi etiche	8
2. Criteri di politica sociale	9
3. Limiti economici e finanziari	11
4. Limiti ecologici	15
5. Limiti fondamentali	16
V. LO STATO SOCIALE NEL XXI SECOLO	17

---

## I. IL PROBLEMA

Porgo i piu' 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 personalita' politica emerita possa esprimersi su un problema del futuro non e' 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 pero' affermare con certezza che esso sara' determinato dal nostro popolo, in ultima analisi dagli aventi diritto di voto. Diversi fattori influiscono pero' 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 autorita' politiche dovranno prendere le decisioni definitive.

Come mai il futuro dello stato sociale e' diventato tema di attualita' 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 e' seguita una certa stanchezza. Ora constatiamo che motivi diversi fissano dei limiti allo sviluppo di questa istituzione. Affermando l'esistenza di limiti, piu' che mettere in discussione le istituzioni stesse, ne diamo un giudizio positivo. Puo' darsi anche che durante l'euforia della fase di realizzazione alcuni gruppi abbiano sopravvalutato le possibilita', riponendo nello stato sociale aspettative che esso non e' in grado di soddisfare. Le esigenze sono cresciute quasi all'infinito. Lo stato sociale e' un'istituzione umana, e come tale non puo' 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 e' nato nel XIX secolo dalla mente di personalita' della politica, dell'economia 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 sara' 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 e' che non saranno confermati tutti i calcoli preventivi che possiamo basare sull'extrapolazione delle cifre degli ultimi decenni trascorsi. Non aumenteranno fino a distruggere tutto il reddito nazionale le spese per la sanita', ne' schiacceranno la generazione attiva gli oneri per l'assicurazione vecchiaia. Simili immagini dell'orrore vanno respinte. Ci limiteremo, modestamente, ad esporre con oggettivita' 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 piu' dettagliatamente. La mia presa di posizione sara' oggettiva, ma esplicita. Spero con cio' di gettare le basi di una discussione feconda.

## II. COS'E' LO STATO SOCIALE?

Cosa dobbiamo intendere con il concetto di stato sociale o stato sociale di diritto? Si tratta di una realta' relativamente recente. Lo stato sociale si e' 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 piu' tardi e' 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 possibilita'. Nella

legislazione sociale germanica questi obiettivi sono esplicitamente chiariti: garanzia di un'esistenza degna dell'uomo, premesse eguali per lo sviluppo della personalita', in modo particolare anche per i giovani, possibilita' di procacciarsi il fabbisogno attraverso una attivita' liberamente scelta e, finalmente, abolizione o equilibrio di particolari ostacoli all'esistenza, grazie all'aiuto o all'autoaiuto. Si tratta, dunque, di garantire parita' 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 capacita' e alle particolarita' del suo carattere. A tale scopo egli ha diritto ad una solida formazione. Un'economia forte, quale e' quella degli stati industrializzati e' in grado di finanziare questa sicurezza sociale, cioe' la garanzia di un tenore di vita confacente. Nel terzo mondo, purtroppo, queste premesse per lo stato sociale non esistono.

Lo stato sociale e' opera degli uomini. Esso promuove l'affermazione dell'individuo, cosi' come dell'uomo in quanto membro della comunita'. Ha le sue radici nella responsabilita' generale e vicendevole di tutta la popolazione e la sottintende nel concetto di solidarieta'. 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 puo' essere fissato una volta per sempre. Queste realta' dovremo tenere presenti nella considerazione del futuro dello stato sociale.

### III. LA SVIZZERA COME STATO SOCIALE

Per decidere se la Svizzera puo' fregiarsi della qualita' di uno stato sociale, dobbiamo esaminare la Costituzione federale. Gia' 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. 31bis: *"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 avuto inizio 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 superiore, 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). Ne 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 e' senza dubbio uno stato sociale.

Pure, dovremo mitigare il nostro giudizio fondamentalmente positivo intorno alla socialita' del nostro stato se ne consideriamo certe lacune e difetti. La nostra rete sociale non e' opera sistematica, effetto di un progetto determinato. Essa e' 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 intensita'. E l'evoluzione non puo' ancora essere considerata compiuta. Senza entrare nei particolari, permettetemi che io accenni ai principali problemi oggi non ancora risolti.

L'assicurazione della maternita', prevista dall'art. 34quinquies della nostra Costituzione, non e' 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 maternita'. Per fortuna dara' diritto a delle prestazioni a tutte le madri, indipendentemente dal fatto che esse svolgano attivita' lucrativa o meno. Con l'onere supplementare del tre per mille (meta' a carico del lavoratore e meta' del datore di lavoro) possono essere finanziate decenti prestazioni per la maternita' 1). Fatta eccezione per l'assicurazione militare, l'assicurazione per malattia e' la nostra piu' antica prestazione sociale. Essa presenta pero' delle lacune dovute alla sua vetusta'. 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 e' affiliato a una cassa ammalati, esistono ancora 200'000 non assicurati.

1) La legge, approvata dalle Camere, e' 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, perché 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 dovrà 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. Ne' l'avvenire del nostro stato sociale dovra' risentirne troppo gravemente. Le considerazioni fondamentali, piu' 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 piu' che previsioni definitive potremo dedurre determinati punti di partenza.

##### 1. LE BASI ETICHE

Premessa indispensabile per la continuazione dello stato sociale e' che il popolo persegua a considerare determinanti e giuste le sue basi ideali. La Svizzera non puo' solo fregiarsi della superba definizione di Confederazione, essa deve anche mantenere lo spirito confederale. Deve permanere forte la solidarieta' fra le diverse regioni e i diversi strati della popolazione. In modo particolare ci si deve attendere che ognuno abbia ad assumere la propria responsabilita' nei confronti del prossimo, che il piu' forte sia pronto a sostenere il piu' debole, che la comunita' 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 ne' indifferente egoismo da un lato, ne' insensibilita' nei confronti dell'infelicita' del prossimo dall'altro. Vogliamo anzi sperare che, a confronto dell'odierna situazione, si rafforzeranno ancora le basi etiche dello stato sociale, la solidarieta' e la responsabilita' per il bene di tutti. La giustizia sociale e la sicurezza sociale resteranno ancora mete da raggiungere. Possiamo attendercelo con fiducia, perche' molti segni ci dicono che la giovane generazione continua a tenere alti i valori morali. La mentalita' 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 da' spesso la sensazione di essere lento e burocratico. Si dice che e' ostacolo allo sviluppo della personalita' e che tiene poco conto dell'individuo. Diciamo subito che queste critiche vanno prese sul serio. Ogni revisione delle leggi sociali dovra' tendere a delle semplificazioni. Nel limite delle possibilita' si dovra' 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 e' 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, perché l'amministrazione è un ente freddo e anonimo. Questa critica, per sé giustificata, parte da premesse errate. Lo stato deve garantire un minimo di sicurezza materiale, ma non può offrire la felicità sulla terra. Né molte leggi, né 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, perché 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, perché 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 delle rendite. Le conseguenze di questo fenomeno non toccano solo l'assicurazione vecchiaia, ma anche quella degli ammalati, perché 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, perché 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 e' che uno dei fattori determinanti le finanze dell'AVS-AI. Piu' 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 piu' numerose rendite di vecchiaia non presentera' problemi di difficile soluzione. Con un tale accrescimento dell'economia il prodotto sociale, al principio del 2000, sara' 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 (meta' indice dei prezzi e meta' indice dei salari), una parte del beneficio spettera' ai beneficiari di rendite AVS-AI. Trattandosi pero' solo di una parte, perdurando l'accrescimento dell'economia, lo svantaggio dei beneficiari diventera' 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 capacita' dei nostri lavoratori e alla facolta' di rinnovamento dei nostri imprenditori, basi di continua espansione della nostra economia. Siccome nessuno puo' predire il futuro, sara' ragionevole prepararsi a varianti diverse. Tuttavia, sarebbe irragionevole precipitare delle misure.

Anche domani sara' determinante per l'AVS-AI la sua base costituzionale. 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 piu' 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. Non si può immaginare un incosciente sviluppo quantitativo. È 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 piu' 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 e' condizione irrinunciabile della dignita' dell'uomo che lo stato di diritto deve garantire. Senza la protezione sociale la garanzia della posizione giuridica tornerebbe a favore solo di chi e' economicamente piu' forte. Perfino l'importanza del diritto alla liberta' 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 liberta'. 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 comunita', dall'altra gli interessi dei singoli cittadini. Conseguenza essenziale e' che non si puo' ammettere il monopolio dello stato nella politica sociale. Largo spazio deve essere riservato all'attivitaa 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 responsabilitaa propria, l'autoaiuto individuale. Anche nello stato sociale piu' 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 e' 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 piu' importante compito sociale quello di distribuire equamente i sacrifici e di evitare che, una volta ancora, i piu' poveri siano i piu' 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 restera' determinante il dovere della comunita' di provvedere per i suoi membri piu' deboli e piu' bisognosi. Noi ci auguriamo che il principio etico della solidarieta' 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 e' in prima linea l'individuo: egli resta artefice della propria fortuna.

Pur apprendoci consolidati i fondamenti dello stato sociale, l'evoluzione della scienza, della tecnica e dell'economia portera' a cambiamenti importanti. La cosiddetta *"nuova poverta'"* ci puo' servire da segno. Per fortuna essa e' da noi meno diffusa che per es. negli USA e in Francia, perche' la' 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 piu', mentre i meno capaci rimangono indietro, quando addirittura non devono soccombere. In avvenire lo stato sociale dovra' dunque essere sviluppato, se vorra' evitare spiacevoli tensioni.

In base alle precedenti esperienze la profilassi prendera' un posto sempre piu' 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 dovra' 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, piu' efficace. Dovra' tenere conto piu' delle circostanze nuove che di quelle delle sue origini. Lo spirito della solidarieta', rafforzandosi, portera' alla modifica di singole norme. Dovendo l'autoaiuto avere la precedenza, restera' determinante il principio dell'assicurazione. Non si imporranno piu' ideologie volte a risolvere i problemi con soluzioni del XIX secolo, cioe' con provvidenze che solo tengono a galla i piu' poveri. Istituzioni superate non rivivranno. Al contrario: si costruirà sulle norme del XX secolo, si trasformeranno perche' rispondano alle esigenze del XXI. E' mia convinzione che il popolo svizzero sapra' affrontare i problemi con il collaudato spirito confederale e che accettera' le decisioni politiche opportune. Bando all'atmosfera di *'ho-future'*! Riteniamo piuttosto giustificata la fiducia che nello stato sociale e' fondata la speranza di un avvenire degno dell'uomo.

## QUADERNI DI "COSCIENZA SVIZZERA"

- N. 1            Rapporto tra autorità e organi di informazione: sintonia o antinomia di interessi?  
*Relazione in occasione dell'incontro del Consiglio di Stato con i rappresentanti della stampa e della RTSI a Mezzana, 4 marzo 1986.*
- N. 2            Cosa significa cultura politica?  
*Atti del Seminario organizzato a Berna dal Forum Helveticum il 16 gennaio 1986.*
- N. 3            La politica culturale della Svizzera: dal principio della difesa spirituale e nazionale del paese ad una politica della cultura.  
*Relazione tenuta a Bellinzona il 20 gennaio 1986.*
- N. 4            La nuova destra. Un'analisi del caso francese.
- N. 5            L'estremismo di destra in Svizzera.
- N. 6            Irrazionalità e razionalità di un episodio politico ticinese.
- N. 7            Costituzione ticinese. Il progetto di revisione totale.  
*Atti della serata organizzata da "Coscienza Svizzera" il 4 maggio 1987 a Lugano.*
- N. 8            L'avvenire dello stato sociale.

**TAGLIANDO PER NUOVI INTERESSATI A "COSCIENZA  
SVIZZERA"**

Sottolineare cio' che interessa:

Desidero essere informato su Coscienza Svizzera (Statuti).

Desidero ricevere regolarmente i Quaderni, impegnandomi a versare una tariffa forfettaria di fr. 5.- per ogni invio.

Desidero diventare socio di Coscienza Svizzera (ricevere regolarmente tutte le pubblicazioni, eventuale documentazione di terzi, gli inviti alle manifestazioni e gite culturali; invece di una tassa viene sollecitato un libero contributo annuale).

Nome e cognome

Via e numero

Domicilio

Luogo e data

Firma

Inviare a:  
"Coscienza Svizzera"  
casella postale 1559  
CH-6501 Bellinzona



# IDENTITÀ IN CAMMINO

A CURA DI REMIGIO RATTI  
E MARCO BADAN

*Un testo fondamentale sul problema dell'identità ticinese*

Contributi di:

Remigio Ratti  
Raffaello Ceschi  
Sandra Rossi  
Orazio Martinetti  
Guido Locarnini  
Gian Paolo Torricelli  
Rosanna Zeli  
Sandro Bianconi  
Mauro De Grazia  
Benedetto Antonini  
Remigio Ratti  
Romedi Arquint  
Silvano Gilardoni  
Giancarlo Olgiati  
Silvano Toppi  
Fulvio Caccia  
Marco Badan

Illustrazioni di Lulo Tognola

In coedizione con «Coscienza Svizzera»

---

## Tagliando d'ordinazione

Da spedire a ARMANDO DADÒ EDITORE, Via Orelli 29, 6600 LOCARNO (Telefono 093 31.49.02)

Desidero ricevere: No. .... copie IDENTITÀ IN CAMMINO al prezzo di fr. 20.—

Nome: ..... Cognome: .....

Località: .....



