

Zeitschrift: Schriftenreihe = Collection / Forum Helveticum
Herausgeber: Forum Helveticum
Band: 1 (1988)

Artikel: L'avvenire dello stato sociale
Autor: Tschudi, Hans Peter
Kapitel: 4: I fattori che influiranno sul futuro dello stato sociale
DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-832850>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. [Siehe Rechtliche Hinweise.](#)

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. [Voir Informations légales.](#)

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. [See Legal notice.](#)

Download PDF: 29.11.2024

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, <https://www.e-periodica.ch>

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 apparendoci 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