

UNIONE GIURISTI CATTOLICI ITALIANI  
CONVEGNO NAZIONALE PER IL CINQUANTENNIO

*La solidarietà tra etica e diritto*

## **Stato sociale e diritto al lavoro**

Intervento del Governatore della Banca d'Italia  
Antonio Fazio

Roma, 5 dicembre 1998

## Sommario

1.	L'intervento pubblico nell'economia	7
2.	Lo Stato sociale e le politiche di bilancio	11
3.	Il diritto al lavoro	16

Nella Costituzione italiana si sono incontrati uomini di principi metafisici o religiosi del tutto diversi o addirittura opposti; lo hanno fatto non in virtù di qualche dottrina, ma piuttosto di una somiglianza analogica dei principi pratici; si sono incontrati per partecipare alla stessa “fede” secolare. Lo hanno fatto avendo in comune il rispetto per la verità, per l'intelligenza, per la dignità umana, per la libertà; come cemento l'amicizia civile e l'assegnazione di un valore assoluto al bene morale.

Sono i principi che possono e debbono essere alla base di ogni democrazia. Li ho ripresi, alla lettera, da Maritain, *L'uomo e lo Stato*, e li ho riferiti a coloro che, dopo la seconda guerra mondiale, con il ritorno alla libertà democratica dettero vita alla nostra Carta fondamentale.

La filosofia politica alla base della Costituzione è alta: vi si ritrovano i lineamenti di una visione del corpo politico nel quale la sovranità è, per naturale diritto, del popolo; lo Stato è strumento volto alla ricerca del bene comune; i rappresentanti eletti e i governanti esercitano l'autorità e la sovranità non come diritto proprio, ma in quanto vicari; essi sono soggetti al controllo ultimo del detentore naturale del diritto di sovranità, cioè del popolo stesso.

È il culmine di un lungo percorso culturale e storico che, partito alcuni secoli prima, aveva visto il passaggio teorico attraverso il Leviatano e il contratto sociale, nel quale ultimo la mitica monade della volontà generale veniva investita della sovranità già attribuita ai principi dell'epoca dell'assolutismo, di fatto mantenendo il popolo in uno stato di soggezione. Il percorso aveva conosciuto sul piano storico gli

eccessi della Rivoluzione francese, quindi la Restaurazione e infine il temperamento del potere attraverso gli Statuti concessi dal sovrano. Sotto l'influenza dell'idealismo hegeliano si affermava quindi la visione dello Stato quale fonte primaria del potere e del diritto.

Il concetto di democrazia si faceva strada faticosamente; assumeva connotazioni differenziate, ricollegandosi a esperienze storiche anche remote, a teorie e a ideologie diverse.

Le idee convergevano ancora confusamente, provenendo da matrici culturali differenti, nella configurazione di un regime politico a base popolare fondato su principi di universale libertà, uguaglianza e giustizia sociale. Talora le stesse idee si traducevano nella difesa a oltranza di interessi di classe e materiali, oppure in aspirazioni sconfinata e nella giustificazione di rivolte e di rivoluzioni. Lo sviluppo della grande industria dava origine e alimentava i conflitti di classe.

Sul piano storico, il liberalismo connesso, da un lato, con l'utilitarismo anglosassone e, dall'altro, con una visione dell'economia politica di origine continentale, sfociava negli eccessi del *laissez-faire* e culminava nei drammi della questione sociale; la reazione, la ricerca di un *quid* sociale oltre la somma degli individui prendeva per alcuni versi la forma dell'utopia; ma faceva anche maturare e nascere una dottrina sociale di ispirazione cristiana che avrebbe trovato la compiuta formulazione nella *Rerum novarum* di Leone XIII.

Le devastazioni immani della prima guerra mondiale, le conseguenti, gravi tensioni politiche favorivano la nascita delle dittature di destra e di sinistra, da un lato, ritorno a una idea di Stato assoluto di radice hegeliana, dall'altro, reazione antitetica, ma per alcuni aspetti ispirata alla stessa filosofia politica, costituita dal socialismo reale e dal comunismo.

La nostra Costituzione, più delle altre Costituzioni moderne, appare improntata a una visione metafisica classica, propria degli antichi filosofi, sviluppata dalla Scolastica, incarnata per più aspetti nella democrazia americana, ripresa in Italia nell'Ottocento da Rosmini e in questo secolo da Sturzo e dalle scuole liberale e socialista. *L'uomo e lo Stato*, del 1951, riprende il filone classico e propone una visione della sovranità, del popolo e dello Stato incardinati nella carta democratica.

La comunità nazionale non è soltanto una giustapposizione di individui, ciascuno alla ricerca del proprio benessere; lo Stato ha una funzione strumentale per il perseguimento degli interessi generali e per la ricerca del bene comune; sul piano strettamente economico fornisce i servizi e i beni pubblici.

L'attenzione non è posta soltanto al problema, pur essenziale, delle relazioni, dei meccanismi rappresentativi e dei poteri. L'attenzione è in primo luogo all'uomo, al suo valore, al suo buon vivere. La partecipazione alla società civile si realizza attraverso il lavoro.

È a questa dimensione antropologica che si ricollega il diritto al lavoro; esso fa del membro della comunità un cittadino a pieno titolo, in grado di contribuire e partecipare ai frutti della vita associata e di esercitare i suoi diritti civili e politici.

Al valore della solidarietà si ricollegano il diritto a un reddito minimo e la previdenza pubblica.

## **1. L'intervento pubblico nell'economia**

Secondo il pensiero che trae origine da Adam Smith, l'operare del mercato, "la mano invisibile", massimizza il benessere della collettività. Il ruolo dello Stato è

limitato alla giustizia, alla protezione da attacchi esterni, all'istruzione delle classi meno abbienti; lo Stato deve tuttavia assicurare anche l'offerta di quei beni e servizi per i quali manca l'incentivo alla produzione da parte dei privati.

Spencer nell'Ottocento e, più compiutamente, Nozick in questo secolo teorizzano lo Stato minimo; esso deve produrre soltanto i servizi di difesa della persona e della proprietà.

Anche per von Hayek e Friedman l'intervento dello Stato deve essere contenuto all'interno di una gamma ristretta di funzioni, al fine di non ridurre il benessere complessivo della società. Nel riaffermare il rilievo della libertà nelle scelte individuali, i due autori attribuiscono importanza essenziale al mercato, ritenuto in grado di garantire l'efficiente allocazione delle risorse. Il concetto di giustizia sociale non si presta a una definizione analitica; il suo perseguimento può risultare dannoso, alterando l'operare della concorrenza.

La teorizzazione del mercato e del comportamento massimizzante delle famiglie e delle imprese aveva ricevuto un contributo fondamentale dalla Scuola di Losanna, Walras e Pareto, tra la fine dell'Ottocento e i primi anni di questo secolo.

Con gli studi di Samuelson, in cui si fa ampio ricorso al metodo matematico, prende corpo un'approfondita applicazione del principio della ottimizzazione, che viene esteso al benessere sociale.

Diviene sempre più evidente come l'affidare il funzionamento dell'economia all'operare delle forze di mercato presenti limitazioni sotto due aspetti: una scarsa equità nella distribuzione della ricchezza prodotta; la carenza di beni pubblici, la cui offerta da parte del mercato non è possibile o è comunque insufficiente a garantire il pieno utilizzo dei fattori produttivi. L'assunto di perfetta concorrenza alla base dell'efficiente allocazione delle risorse è spesso negato. Emerge l'incapacità di

spiegare teoricamente aspetti rilevanti della vita economica e il confronto con la realtà è talora deludente.

Il concetto di equità distributiva può avere contenuti diversi per i singoli individui, investe molteplici aspetti della vita civile, muta nel tempo con l'evolvere delle condizioni politiche ed economiche.

Seguendo Rawls, il meccanismo allocativo deve mirare a massimizzare il benessere del soggetto più svantaggiato: è la scelta che farebbero, in mancanza di informazioni circa la situazione iniziale, i membri di una collettività che fossero avversi al rischio.

In ogni società l'equità trova concreta definizione attraverso l'aggregazione delle scelte individuali. I cittadini debbono fruire di pari opportunità. L'istruzione è un settore di intervento dello Stato di importanza fondamentale; attraverso di essa tutti hanno "una dotazione iniziale di beni", con cui partecipare alla vita associata. Le risorse di cui i singoli, le famiglie dispongono sono allora soprattutto il risultato della loro capacità e laboriosità.

Una nuova funzione dell'intervento pubblico nell'economia, la stabilizzazione del ciclo economico, si è affermata nel corso di questo secolo, insieme con un più rilevante obiettivo sociale, quello della piena occupazione.

L'evento traumatico dal quale sono scaturite, sul piano concreto e su quello teorico, queste nuove concezioni è costituito dalla grande crisi del 1929.

In quasi tutti i maggiori paesi, il peso relativo del bilancio pubblico non superava il 15 per cento del reddito nazionale.

Gli squilibri dell'economia mondiale, in particolare quelli tra finanza e attività produttiva, già apparsi nell'ultima fase del *gold standard*, erano stati

temporaneamente repressi dal primo conflitto mondiale. Riapparvero, quegli squilibri, con forza dirompente, negli anni venti, portando alla crisi della fine del decennio; provocarono in tutte le economie industriali una flessione senza precedenti dell'attività produttiva e dell'occupazione.

La produzione cadde in alcuni sistemi di oltre un terzo; schiere enormi di senza lavoro influirono profondamente sugli equilibri politici, con gli sviluppi drammatici delle dittature.

Negli Stati Uniti la risposta politica assumeva la forma del *New Deal*, con un intervento diretto dello Stato nell'attività economica e con la realizzazione di investimenti pubblici. In Italia la stabilizzazione dell'economia passava necessariamente attraverso la nazionalizzazione di una parte rilevante dell'industria e del sistema bancario.

Prende corpo e si diffonde nella cultura anglosassone la visione di Keynes del funzionamento dell'economia, una rivoluzione scientifica rispetto alla dottrina prevalente per quasi due secoli. In essa sono trattati in maniera nuova il ruolo della moneta e dei tassi di interesse e le loro relazioni con gli investimenti, la crescita, l'occupazione. Questa dottrina sarà alla base della politica economica dei decenni a venire in tutti i grandi paesi industriali.

Nel difficile contesto macroeconomico, l'attenzione prevalente è posta alla regolazione della domanda aggregata. Tuttavia l'analisi prevedeva la necessità di assicurare un'offerta adeguata di beni pubblici in grado di sospingere la crescita dell'economia nel lungo periodo. La politica di spesa pubblica di Keynes riguardava invero soprattutto le infrastrutture e il rafforzamento della capacità produttiva del settore privato.

Solo nel corso del tempo diviene più chiaro che l'intervento pubblico deve porre le condizioni per assicurare una crescita del reddito in linea con quella

potenziale; obiettivo ultimo dell'azione dello Stato è il pieno utilizzo delle risorse disponibili, la piena occupazione; questa accresce il benessere per la collettività nel suo insieme e per i singoli individui.

## **2. Lo Stato sociale e le politiche di bilancio**

Con le profonde trasformazioni sociali e politiche sono emerse dalla fine del secolo scorso esigenze nuove, in termini di sicurezza e di uguaglianza. L'intervento pubblico ha offerto ai lavoratori, ai cittadini protezione sotto forma di assistenza, assicurazione e sicurezza sociale; ha introdotto nuovi diritti in presenza di particolari eventi e ha stabilito doveri di contribuzione.

Nell'assicurazione obbligatoria, nucleo principale del moderno Stato sociale, al vincolo dell'uguaglianza tra prestazioni e contributi non segue la corrispondenza tra le somme versate e quelle ricevute dai singoli; si persegue l'obiettivo di avvantaggiare le categorie più deboli.

I primi schemi obbligatori furono introdotti in Germania alla fine del secolo scorso. Dal secondo dopoguerra, nei sistemi assicurativi di molti paesi dell'Europa continentale il collegamento tra prestazioni e contributi si fece più labile: furono introdotti livelli minimi di prestazione; le pensioni furono collegate con l'entità delle retribuzioni in luogo dei contributi versati; vennero abbandonati sistemi a capitalizzazione per avvalersi di sistemi a ripartizione.

In molti casi gli schemi assicurativi hanno finito per nascondere elementi di assistenza: sono state erogate prestazioni di tipo previdenziale in favore di soggetti che avrebbero invece dovuto beneficiare di interventi finanziati con il ricorso alla fiscalità generale.

Parallelamente all'assicurazione obbligatoria, in molti paesi si sono sviluppati interventi assistenziali diretti a sostenere i cittadini che versano in condizioni di disagio economico.

Con la sicurezza sociale, concetto elaborato in Gran Bretagna negli anni quaranta, si sono introdotti schemi di protezione caratterizzati da una copertura minima estesa a tutta la cittadinanza, da prestazioni uniformi e non collegate con la partecipazione al finanziamento da parte dei beneficiari.

Nel *welfare state* maturo la protezione ha progressivamente perso il carattere di aiuto per assumere quello di diritto. L'assistenza pubblica si è affiancata alle tradizionali forme private. Le famiglie, il volontariato, il settore "privato sociale" hanno contribuito a soddisfare parte dei bisogni delle categorie più deboli.

La nostra Costituzione recita: "Ogni cittadino inabile al lavoro e sprovvisto di mezzi necessari per vivere ha diritto al mantenimento e all'assistenza sociale"; inoltre: "I lavoratori hanno diritto che siano preveduti ed assicurati mezzi adeguati alle loro esigenze di vita in caso di infortunio, malattia, invalidità e vecchiaia, disoccupazione involontaria".

L'innalzamento del grado di copertura offerto dal sistema di protezione sociale nel corso degli ultimi decenni è stato notevole.

È stata, gradualmente, realizzata una tutela pensionistica per tutti i lavoratori, autonomi e dipendenti; sono state migliorate le prestazioni assicurate; sono stati ampliati i trattamenti di disoccupazione ed è stata istituita una indennità per coloro che si trovano temporaneamente in eccedenza rispetto alle esigenze delle imprese. Viene esteso l'aiuto in favore dei cittadini in condizioni di bisogno: dal 1969 è stata introdotta la pensione sociale; sono stati migliorati i trattamenti di invalidità civile.

Nel comparto sanitario la copertura è stata assicurata a strati sempre più ampi di popolazione; dai primi anni ottanta i servizi sanitari coprono l'intera collettività.

Il sistema di protezione sociale ha raggiunto in Italia livelli di copertura che hanno consentito di far fronte a bisogni antichi delle classi più umili e di rimuovere sacche di povertà, di miseria, di insufficiente assistenza agli anziani, in particolare in un contesto di indebolimento dei vincoli familiari. Non sono mancati tuttavia inefficienze organizzative e usi non ben mirati, talora impropri, dei trattamenti previdenziali. Si affacciano oggi nuove povertà.

Il *New Deal* fornì una prima spinta all'espansione dell'intervento statale, favorendo la ripresa dell'attività produttiva a livello internazionale. La spesa pubblica subì un ulteriore innalzamento con il secondo conflitto mondiale.

Le dimensioni del bilancio pubblico si ampliarono ancora nel dopoguerra; le esigenze connesse con la ricostruzione si sommarono con quelle della progressiva realizzazione delle istituzioni sociali di base e di importanti infrastrutture; l'espansione della spesa pubblica si associava, in questa fase, a tassi di sviluppo del reddito e dell'occupazione elevati, in presenza di prezzi stabili. Nel 1960 nei paesi dell'OCSE il rapporto tra spesa pubblica e prodotto interno lordo si aggirava tra il 25 e il 30 per cento.

Nell'agosto del 1971 l'ammontare delle riserve in dollari detenute dalle banche centrali rappresentava un multiplo del valore dell'oro posseduto dalla Riserva Federale; veniva spezzato il legame tra il dollaro e l'oro. Il contesto economico mutava rapidamente. La moneta diveniva puramente fiduciaria anche a livello internazionale. Le spinte salariali, l'aumento dei prezzi delle materie prime e la crisi petrolifera conducevano a forti rialzi dell'inflazione. Le politiche di bilancio assumevano un orientamento espansivo, nel tentativo di attenuare i riflessi negativi

sull'economia prodotti dai fattori interni e internazionali. La dinamica della spesa pubblica accelerava; i disavanzi si ampliavano; si accumulavano consistenti ammontari di debito pubblico. In Italia gli squilibri erano più accentuati rispetto alla maggior parte dei paesi industriali.

L'incidenza sul prodotto interno dei trasferimenti alle famiglie si innalzava, per l'Europa nel suo complesso, dal 12 per cento nel 1970 al 16 nel 1980. Si ampliavano anche i trasferimenti alle imprese. Il peso della spesa pubblica sul reddito raggiungeva il 46 per cento.

Gli sviluppi macroeconomici avversi, la gravità dei problemi sociali, la crescente pressione esercitata sulla spesa pubblica spingevano l'intervento dello Stato oltre il limite compatibile con uno sviluppo dell'economia in condizioni di stabilità.

Si privilegiava il sostegno alla domanda attraverso l'aumento della spesa sociale. Si producevano effetti di spiazzamento dell'attività privata; si riduceva l'efficienza del sistema economico; la crescita rallentava. L'accumularsi dei debiti pubblici condizionava la capacità di risparmio dell'economia, accentuava i rischi di instabilità finanziaria.

Nei primi anni ottanta il necessario orientamento restrittivo seguito dalle politiche monetarie portava a forti rialzi dei tassi di interesse, nominali e reali, con ulteriori riflessi negativi sull'attività di investimento.

Iniziava un ripensamento delle politiche di bilancio; in molti paesi europei veniva conseguito, alla fine del decennio, un sostanziale riequilibrio dei conti pubblici; questo veniva, tuttavia, nuovamente compromesso, nei primi anni novanta, dal forte rallentamento della congiuntura e in Germania dai costi della riunificazione.

La necessità di garantire condizioni economiche equilibrate diveniva più stringente per la realizzazione dell'Unione economica e monetaria. Venivano stabiliti vincoli stringenti per i disavanzi di bilancio e per il livello del debito. Successivamente, con il Patto di Stabilità e Crescita, veniva richiesto che i bilanci pubblici fossero rapidamente ricondotti in prossimità del pareggio o in avanzo.

In Italia la politica monetaria assumeva dalla metà del 1994 un indirizzo fermamente restrittivo, volto ad abbattere l'inflazione e a riacquisire la credibilità monetaria. Dal 1995, sono stati compiuti progressi notevoli sul fronte dei disavanzi pubblici, del debito estero e della stabilità del cambio e dei prezzi.

Il raggiungimento di un equilibrio nei saldi di bilancio contribuisce efficacemente alla stabilità monetaria e finanziaria. Effetti negativi sulla competitività dell'economia, sull'attività produttiva e sull'occupazione discendono tuttavia dal livello, comparativamente elevato, del carico fiscale che grava sul lavoro e sulle imprese.

Una riduzione strutturale del tasso di crescita della spesa pubblica richiede nel medio termine un ripensamento dello Stato sociale, che ne costituisce la componente più rilevante e in più rapida espansione.

Il nostro sistema di interventi sociali venne impostato negli anni cinquanta e sessanta; alla base vi era un'ipotesi di sviluppo sostenuto dell'economia anche per i decenni a venire. Oltre che su una crescita elevata dell'attività produttiva, gli interventi contavano su una popolazione in crescita con una struttura demografica "normale" e su una pressoché piena occupazione per le generazioni in età lavorativa.

Lo scenario in cui il *welfare state* si trova oggi a operare è radicalmente mutato. La crescita dell'economia ha subito un ridimensionamento; la popolazione e l'occupazione ristagnano.

Oggi occorre difendere lo Stato sociale, la sua capacità di far fronte alla copertura dei rischi e al soddisfacimento dei bisogni, di questa e della futura generazione; occorrono, in una prospettiva di medio termine, riforme che limitino le risorse impiegate e concentrino gli interventi sulle situazioni di maggiore bisogno.

Il riconoscimento di prestazioni che garantiscano una vita dignitosa a tutti i cittadini è un dettato della nostra Costituzione; è un elemento di civiltà; non può essere abbandonato.

### **3. Il diritto al lavoro**

La Repubblica italiana è fondata sul lavoro.

L'aver posto il lavoro a base del nostro ordinamento caratterizza il concetto di democrazia accolto dalla Costituzione; accanto al profilo soltanto "formale", si apre a un'accezione "sostanziale", più ampia, che si estende ai campi economico e sociale. Da una visione di società, di corpo politico concepito come semplice somma di individui si muove verso un modello nel quale la costituzione in Stato permette e postula il perseguimento di finalità e obiettivi superiori.

L'affermazione che la Repubblica è fondata sul lavoro deve allora essere assunta a criterio interpretativo delle norme che tale ordinamento compongono e a principio informatore dell'attività dei pubblici poteri.

La Costituzione stabilisce che "la sovranità appartiene al popolo".

A fondamento della potestà statale viene posta l'autorità di coloro che vi rimangono assoggettati. Viene accolta una istanza che attribuisce valore assoluto alla persona.

Il concetto di sovranità popolare denota il chiaro intento, sempre attuale, di porre l'uomo, il suo valore, al centro dell'intero sistema. Si assegna all'individuo dignità sociale: debbono essere riconosciuti e rispettati la sua persona e il diritto a essere messo nelle condizioni più idonee a esplicare le proprie attitudini. La dignità dell'individuo, la sua libertà vengono collegate con il diritto al lavoro.

L'uguaglianza sostanziale viene violata dalla mancanza di lavoro. La piena attuazione della forma di Stato configurata dai Costituenti richiede che vengano almeno poste le condizioni di base che permettano di giungere a una piena realizzazione del diritto al lavoro.

Soltanto lo svolgimento di un'attività che concorra al progresso materiale e spirituale del Paese consente all'individuo di esprimere la propria personalità e, nel contempo, di partecipare con piena dignità alla vita democratica della Nazione.

La disoccupazione è fonte di esclusione sociale e di disuguaglianza; impedisce l'esercizio del diritto-dovere di ogni cittadino di contribuire alla formazione di ricchezza della collettività; comporta livelli di protezione sociale minori.

La persistenza, da lunga data, di un elevato tasso di disoccupazione involontaria e di una limitata partecipazione della popolazione in età lavorativa alle forze di lavoro rivela la presenza e l'agire di meccanismi normativi e istituzionali e di condizioni nel nostro sistema economico che allontanano dall'obiettivo della piena occupazione.

Non è questa la sede per entrare nel dibattito sulle cause dell'elevata disoccupazione in Italia e su quelle del basso livello di occupazione, cioè del limitato numero di occupati in relazione alla popolazione e alla sua composizione per età.

Il rapporto tra occupati e popolazione in età di lavoro è pari al 74 per cento negli Stati Uniti, al 59 in Francia, al 64 in Germania e al 50 in Italia. Il rapporto scende al 40 per cento nel Mezzogiorno; molte persone, specialmente di sesso femminile e nelle regioni meridionali, sono scoraggiate dall'entrare nel mercato del lavoro.

Il segmento della popolazione attiva dove la debolezza del mercato del lavoro si manifesta in tutta la sua drammaticità è quello giovanile. Il tasso di disoccupazione per i giovani da 15 a 24 anni sale nel Mezzogiorno sopra il 50 per cento. Un giovane tra 25 e 29 anni che ricerchi una prima occupazione rimane in questa condizione in media per circa 4 anni.

È un grave danno per l'efficienza complessiva dell'economia, per la società, per la democrazia.

In passato il settore pubblico ha fortemente contribuito ad assorbire nuovi occupati, ma ha da tempo raggiunto livelli di saturazione. La nuova occupazione deve necessariamente derivare da una forte vitalità dell'attività produttiva privata; da una sua ripresa prolungata e sostenuta. Sono necessari a tal fine condizioni e prospettive di profittabilità per le imprese.

Fondamentale è la competitività: per le imprese delle regioni dove grave è la disoccupazione rispetto alla parte più sviluppata del Paese; per il sistema nazionale in relazione a quelli degli altri paesi. Dalla competitività dipendono in misura cruciale, in un contesto di economie aperte alla concorrenza, il livello di attività e quindi l'occupazione.

La competitività è connessa in primo luogo con il costo del lavoro, nelle sue componenti di reddito per i prestatori d'opera e di imposizione fiscale e contributiva. Dipende dalla capacità di tale costo e della sua struttura di adattarsi alle esigenze e alla produttività dell'azienda, alla congiuntura generale e settoriale.

Sui costi di produzione incidono anche la disponibilità e l'efficienza dei servizi pubblici, la presenza di adeguate infrastrutture.

Rileva in definitiva, nei confronti dell'economia internazionale, la competitività del sistema Paese nel suo complesso.

È indispensabile che le condizioni favorevoli da porre a base dello sviluppo della produzione si inseriscano in un contesto di stabilità sociale, politica e istituzionale.

L'intrapresa di nuove attività richiede prospettive certe per un arco di tempo sufficientemente lungo; occorre che l'andamento dei costi, l'evoluzione del carico fiscale, la dotazione di infrastrutture e di servizi pubblici vengano percepiti in progressivo miglioramento.

Nell'attuale contesto, raggiunto l'importante traguardo della stabilità monetaria, occorre un contenimento strutturale della spesa pubblica corrente che consenta, da un lato, di realizzare, in una prospettiva di medio termine, una graduale riduzione del carico fiscale che grava sul sistema economico; dall'altro, di ridare spazio agli investimenti pubblici, fortemente ridottisi in rapporto al prodotto rispetto ai primi anni novanta.

Lo sviluppo non può essere basato unicamente sulla realizzazione di nuove infrastrutture; ma la loro carenza in rapporto ai sistemi con i quali siamo in competizione incide negativamente sulla produttività, soprattutto nelle aree meridionali del Paese, e quindi sulla capacità di competere.

La carenza di condizioni di competitività si manifesta nella rilevanza del fenomeno del “lavoro grigio” che spesso mortifica il lavoratore; in casi più gravi, i giovani sono spinti verso attività illegali, che comportano danni per l’economia, situazioni di degrado sociale.

Nel corpo politico lo Stato è strumento volto a perseguire finalità di ordine generale, a creare il bene comune dal quale far discendere quello della società civile. Esso si fonda sulla “philia” dei classici, sull’amicizia civile, sul concetto di piena cittadinanza. Il bene pubblico, l’interesse generale non può essere soltanto il risultato della aggregazione e della composizione degli interessi individuali.

Lo sviluppo dell’economia è condizione imprescindibile per la giustizia sociale, per assicurare la piena partecipazione dei cittadini alla vita della collettività.

La forma principale di disuguaglianza e di esclusione sta oggi nella mancata partecipazione alla vita produttiva. Nell’attuale contesto economico nazionale e internazionale l’obiettivo di un più elevato livello di occupazione passa attraverso una maggiore competitività del sistema produttivo e dell’economia nel suo complesso.

La lunga azione di politica monetaria ha permesso, dalla metà del 1995, di controllare e di piegare poi in basso le aspettative inflazionistiche. È stato progressivamente ridotto e in seguito annullato il debito estero accumulato nel corso degli anni ottanta e novanta, causa prima di debolezza della moneta.

Nell’ultimo biennio l’azione di riduzione dei saldi di bilancio, il freno alla crescita del debito pubblico, il rientro, dopo un sostanziale rafforzamento del cambio, della nostra moneta negli accordi europei, hanno permesso di consolidare, a livelli estremamente contenuti, il tasso di inflazione.

Il riconquistato equilibrio economico e monetario permette di affrontare con fiducia un futuro economico di maggiore crescita; per essa esistono risorse attuali e potenziali.

L'ampio avanzo dei conti con l'estero, per la parte commerciale e corrente, rivela l'esistenza di un ammontare di risparmio privato che eccede le necessità di copertura del disavanzo pubblico e il volume degli investimenti. La nostra economia esporta ogni anno un flusso di risparmio dell'ordine del 3 per cento del reddito nazionale. Tale ammontare tradotto in investimenti produttivi all'interno aumenterebbe il livello del reddito e quello dell'occupazione. Il volume di risparmio si accrescerebbe ulteriormente con un più sostenuto sviluppo dell'economia.

Le disponibilità finanziarie di imprese e famiglie si dirigono in misura più ampia del passato verso impieghi all'estero. Si tratta in parte di fenomeni fisiologici di una economia sviluppata e aperta agli scambi internazionali. La concorrenza, in relazione ora anche alla moneta unica europea, si farà più aspra. Crescono sensibilmente gli investimenti produttivi di imprese italiane all'estero, ma non a sufficienza quelli all'interno; rimangono su livelli limitati gli investimenti diretti di capitale estero.

Il non pieno utilizzo nell'economia nazionale del risparmio disponibile rivela, in parallelo con l'insoddisfacente livello dell'occupazione, la necessità di sforzi coordinati per accrescere la competitività del sistema Italia.

La politica economica e le parti sociali hanno il compito di creare le condizioni per un più ampio utilizzo del risparmio nazionale nella nostra economia, ai fini dello sviluppo del reddito e dell'occupazione.

Le politiche debbono darsi carico di adeguate modalità di risposta alle diversità sostanziali nello sviluppo regionale e settoriale. La realizzazione del

potenziale di crescita del Mezzogiorno ritorna a vantaggio di tutta l'economia e della società nazionale.

La difesa del risparmio è solennemente sancita dalla Costituzione.

Deve essere vista non soltanto sotto l'aspetto fondamentale del riferimento al benessere dei singoli e delle famiglie, proprietari di risparmio accumulato, ma anche sotto l'aspetto macroeconomico.

Sulle azioni da compiere, da parte di tutti i soggetti della politica economica, esiste, ai fini di un pieno utilizzo delle risorse e delle potenzialità disponibili, pur tra legittime differenziazioni e articolazioni di opinioni, un consolidato consenso.

Il benessere economico, l'occupazione sono in definitiva funzionali e strumentali al valore della società e della persona.

La nostra Carta costituzionale, ispirandosi a tali valori, ci ordina di inverarli, di servirli anche attraverso la creazione del lavoro. Nelle attuali condizioni, in un arco temporale appropriato, ciò è possibile.

È compito alto della politica trasformare le potenzialità in attualità.