

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI CASSINO

*Cerimonia di conferimento della laurea "honoris causa"
in Giurisprudenza*

Il diritto al lavoro nell'era della globalizzazione

Intervento di Antonio Fazio
Governatore della Banca d'Italia

Cassino, 15 aprile 1999

Sommario

1.	<i>I fondamenti del corpo politico</i>	5
2.	<i>Il personalismo e la Costituzione italiana</i>	8
3.	<i>Il diritto al lavoro e la democrazia</i>	11
4.	<i>Il lavoro nell'era della globalizzazione</i>	13
5.	<i>I problemi dell'oggi</i>	19

1. I fondamenti del corpo politico

Alla base dell'aggregazione sociale e civile, che dà poi luogo alla società politica e allo Stato, deve esservi una concezione che funga da elemento unificante, quindi da tutti condivisa, che si riferisca al bene comune, ragione d'essere della stessa unità politica.

L'uomo è per sua natura animale sociale, come quasi ventiquattro secoli orsono ci insegnò il Filosofo. Profondo osservatore e teorizzatore della società in cui viveva e pensava egli ci dice che nella Città-Stato la natura si muove con intelligenza alla ricerca del bene pubblico, che la città stessa realizza.

La democrazia appare all'alba della civiltà in luoghi che dalla Grecia e dalla Sicilia si estendono fino a dove siamo oggi. Si sviluppa insieme con la riflessione filosofica più alta: la fisica, la metafisica, la matematica; ha origine un metodo che molti secoli dopo sarà ancora alla base delle scienze fisiche e naturali.

Nelle società barbare il bene pubblico nasce con la necessità di difesa, che in seguito al contatto con società più evolute si trasforma in principi che reggono lo Stato.

Nella società romana appaiono in tutta la loro forza aggregante il diritto, e quindi la giustizia, e l'organizzazione dello Stato. La forza del diritto e la cultura non impediscono la caduta nell'assolutismo e la successiva dissoluzione.

Siamo sulla costa di un monte sulla cui sommità nasceva nella seconda metà del primo millennio un'organizzazione della civiltà, un suo modo di essere, che, attraverso l'*ora et labora*, avrebbe rinnovato profondamente la vita dell'Occidente. La rifondava su nuove basi, che ancora, come all'epoca di Roma, si sarebbero estese a tutto il continente europeo.

Quanto poco tempo nelle nostre riflessioni dedichiamo allo studio delle origini della *civitas* medievale, del suo collegamento con l'economia curtense, del diffondersi della civiltà cristiana e della cultura benedettina e del connesso fiorire dei traffici e degli scambi nei primi secoli del secondo millennio. È allora che prende forma una struttura della società che chiamiamo occidentale.

Attingendo ora, quasi alla lettera, da Maritain, nell'età sacrale del Medio Evo fu tentato un grande sforzo: costruire la vita della comunità e della civiltà sul fondamento dell'unità della fede teologica e del credo religioso. Quello sforzo ebbe successo per un certo numero di secoli, ma è poi fallito, con il Rinascimento e con la Riforma.

Società civile e corpo politico trovano allora una più netta distinzione dal regno spirituale della Chiesa. Viene meglio chiarita la divisione tra ciò che è di Cesare e ciò che è di Dio. La società civile rimane ordinata secondo un bene di ordine terreno, temporale e secolare; ad essa i cittadini, le famiglie e i gruppi debbono partecipare in condizioni di eguaglianza.

Nell'evo moderno un altro grande sforzo fu intrapreso per edificare la civiltà e la vita della comunità sul fondamento della pura ragione. Uno sforzo che suscitò inizialmente grandi speranze; anche per il suo successivo rinchiudersi nell'individualismo utilitaristico, e in seguito per gli avvenimenti tragici di questo secolo, lo sforzo si è bruscamente arrestato.

Gli avvenimenti hanno smentito le speranze del razionalismo del secolo scorso; hanno fatto riemergere la convinzione che religione e metafisica, valori umani e ideali costituiscono una parte essenziale della cultura e quindi della vita civile.

Non è possibile tornare alla visione dei secoli di mezzo, ma non è nemmeno percorribile la via di un sistema che si muova nello stretto ambito di un liberalismo individualista neutro rispetto ai valori.

Ciò che è apparso possibile nel contesto storico e culturale della seconda metà del ventesimo secolo è l'edificazione di un sistema democratico di tipo personalistico, aperto, per necessità e convinzione, al pluralismo.

Uomini che professano fedi e teorie filosofiche e religiose diverse possono, e debbono, cooperare nel compito di promuovere la prosperità comune, accettando i principi fondamentali di una società di uomini liberi.

Una democrazia autentica si può costruire, con il consenso degli spiriti e delle volontà, sui valori che costituiscono le basi della vita comune, su ciò che giova al bene dei singoli e a quello della società.

Il punto debole delle dottrine individualiste del secolo scorso - che riecheggia in alcune forme della cosiddetta società permissiva - fu talora quello di concepire la libertà democratica come una specie di arena in cui tutte le concezioni della vita associata si contendono l'egemonia dell'opinione pubblica, nell'indifferenza del corpo politico, anche quando sono distruttive della libertà e della legge.

Il parallelo nel campo dell'economia fu in qualche misura costituito dal *laissez-faire*; questo porta inevitabilmente a una concentrazione socialmente inaccettabile della ricchezza e, di fatto, secondo l'esperienza storica, alla crisi. Tende a dissolversi, non esiste, in questo contesto, un vero bene comune.

La stessa teoria economica riconosce l'impossibilità di costruire un obiettivo di utilità pubblica partendo da preferenze e utilità strettamente individuali, pur esercitate nell'ambito di quell'etica dello scambio e della produzione che è alla base dell'economia di mercato correttamente intesa.

L'affermarsi delle dittature, di sinistra e di destra, fu favorito dalla povertà delle società e dalla scarsa diffusione e condivisione di valori fondanti. La grande crisi degli anni trenta segnò la fine del *laissez-faire* anche nei paesi dove i regimi democratici non furono travolti.

La seconda guerra mondiale fu manifestazione della incapacità della società internazionale di trovare composizione dei contrasti e forme di convivenza secondo principi di rispetto dei valori umani fondamentali; nacque dalla volontà di imporre con la violenza delle armi ideologie e disegni di egemonia razziale ed economica; fu una conseguenza ultima della profonda crisi del *laissez-faire*.

Dopo quell'immenso tributo di dolore e di sangue sono nate nuove società democratiche, fondate su Costituzioni nelle quali uomini di principi diversi, o addirittura opposti, si sono incontrati per partecipare alla stessa fede secolare, giungendo a condividere conclusioni pratiche, sulla base di un profondo rispetto per la verità, per l'intelligenza, per la dignità umana, per il valore assoluto del bene morale.

2. Il personalismo e la Costituzione italiana

Soprattutto nel corso del XX secolo, partendo dalla filosofia dei valori e dal cristianesimo etico-sociale, si è sviluppata una corrente culturale riconducibile, per più aspetti, al giusnaturalismo.

Si tratta di principi riaffermati nella Dichiarazione dei diritti dell'uomo, nella Costituzione italiana, in altre costituzioni europee.

Alla base di questa cultura sta il riconoscimento della centralità della persona, soggetto dotato di intelligenza, valore massimo della natura, fondante della vita associata.

Tale valore è più ampio, più completo e realistico di quello dell'individuo, rinchiuso in se stesso, pur se dotato di intelligenza e creatività, alla ricerca soltanto del proprio interesse.

La persona è uomo aperto a tutte le relazioni e ai contenuti che la realtà in cui vive esprime. Si proietta verso ciò che sta fuori di sé e di fronte a sé. È un'entità sociale che si realizza in un mondo di valori che non hanno origine soltanto al suo interno.

Alla luce di questa più ampia visione l'uomo economico appare come un ente di ragione, di grande fecondità nella costruzione e nello sviluppo di una branca della teoria economica ma limitato ai fini dell'analisi di realtà anche soltanto economiche; a maggior ragione per la comprensione di una realtà più complessa.

Ai diritti della persona viene riconosciuto un carattere assoluto e trascendente. In virtù di esso il bene che deriva dalla vita associata non è meramente materiale, ma si estende a valori intellettuali, morali e spirituali.

La struttura economica rimane di importanza determinante nelle concrete e storiche manifestazioni della società civile organizzata. Tuttavia il teorema fondamentale di Arrow, più sopra evocato, della impossibilità della costruzione di una funzione di utilità sociale basata su assiomi di massimizzazione delle utilità dei singoli, ci ricorda ancora che è necessario porsi oltre e al di sopra di una visione di uomini ridotti a meri *homines oeconomici*.

Nelle impostazioni contemporanee si insiste talora sul carattere storico dei diritti della persona: il diritto naturale viene visto come correlato all'assetto della società, che non è assoluto, ma rapportato al tempo; oppure come la traduzione in termini di

doveri di un sistema di valori anch'esso legato a particolari fasi del processo storico. Se ciò è vero per una parte dell'ampia gamma di doveri morali e civili che in ogni momento si presentano a fronte della costellazione di principi storicamente determinati, tale riferimento si perde a mano a mano che si procede verso aspetti che più da vicino attengono all'immutabile natura dell'uomo.

La nostra Costituzione non abbraccia esplicitamente una visione giusnaturalistica, ma ne contiene un dato innegabile costituito dall'antiorità della persona rispetto allo Stato.

Viene meno la concezione dello Stato come fonte universale e assoluta del diritto. Il periodo storico che segue quello del fallimento e del crollo dello Stato etico è stato particolarmente propizio per la riaffermazione di questo principio.

Esso è di portata enorme, sul piano dei rapporti internazionali e sopranazionali, per la riscoperta di uno *ius gentium*, di valori fondanti quali il diritto alla vita e alla libertà culturale, religiosa, economica.

Nel nostro ordinamento il principio si sostanzia nell'emergere di diritti fondamentali della persona.

Tale concezione discende, come denominatore comune, dalla matrice culturale socialista e marxista che ricollega i diritti individuali e sociali al principio della sovranità popolare, dalla cultura liberale che esalta il primato dell'individuo, dalla cultura cattolica portatrice della concezione personalistica.

Nell'Assemblea Costituente la discussione si allargava, oltre i diritti inviolabili e le libertà dell'individuo, ai diritti sociali e a quelli delle comunità intermedie.

Nel testo costituzionale, con l'antiorità della persona rispetto allo Stato, oltre ai diritti inviolabili e al valore primario della dignità umana, emergeva il principio della solidarietà sociale.

Diritti naturali, secondo la concezione cattolica, diritti sociali secondo la cultura socialista furono visti come un unico medesimo valore rappresentante diritti supremi, come norma vincolante per lo stesso legislatore.

La persona preesiste al cittadino. Questo concetto si ricollega al principio democratico. Secondo le parole di Aldo Moro: "... lo Stato assicura veramente la sua democraticità ponendo a base del suo ordinamento il rispetto dell'uomo guardato nella molteplicità delle sue espressioni; l'uomo che non è soltanto singolo, che non è soltanto individuo, ma che è società nelle sue varie forme, società che non si esaurisce nello Stato".

Da questa visione discende anche che la sovranità spetta al popolo, il quale la esercita nei modi e nei limiti previsti dalla stessa Costituzione.

Si rifiuta un approccio meramente individualistico. I diritti inviolabili della persona vengono a costituire la base di un ordinamento democratico pluralistico; non sono circoscritti alle libertà individuali; comprendono anche i diritti funzionali allo sviluppo sociale della persona stessa.

La tutela della persona si pone in un rapporto stretto con quella più generale dell'autodeterminazione collettiva e della democrazia. Lo Stato tutela la società democratica nella misura in cui garantisce il pieno sviluppo della persona umana e dei suoi inalienabili diritti.

3. Il diritto al lavoro e la democrazia

Tra i diritti fondamentali della persona è il diritto al lavoro.

Il lavoro, il contributo alla formazione della ricchezza, non soltanto materiale, della società di cui la persona è parte, costituisce elemento integrante della sua

dignità. L'impossibilità di contribuire a tale ricchezza ferisce la dignità del singolo e della sua famiglia.

Se il popolo è sovrano, se ogni cittadino deve partecipare alla determinazione degli orientamenti del corpo politico, l'assenza di lavoro impedisce di sentirsi parte viva della comunità; nei giovani può generare sfiducia nelle istituzioni. In casi estremi può spingere verso forme di degrado civile e morale e a porsi contro la stessa società.

La Costituzione, al primo articolo, sancisce solennemente che la Repubblica è fondata sul lavoro.

Invero molte costituzioni di questa seconda metà del secolo, successive alla seconda guerra mondiale, presentano un mutamento nella concezione della libertà individuale e della persona; non più l'uomo isolato, ma l'uomo, essere sociale. In esse il lavoro è visto come il tramite necessario per la realizzazione della persona.

Nelle parole di Calamandrei: "... vera democrazia può aversi soltanto laddove ogni cittadino sia in grado di esplicitare senza ostacoli la sua personalità [perché] non basta assicurargli teoricamente le libertà politiche, ma bisogna metterlo in condizioni di potersene praticamente servire".

Leone XIII nella *Rerum Novarum* aveva sollecitato un'assunzione di responsabilità da parte della società e dello Stato per muovere sulla via di giuste riforme, atte a restituire al lavoro la sua dignità di libera attività dell'uomo.

Giovanni Paolo II nella *Centesimus annus* afferma che: "... il lavoro appartiene alla vocazione di ogni persona; l'uomo anzi si esprime e si realizza nella sua attività di lavoro".

Nell'allocuzione per la Giornata della Pace del 1999 ha annoverato il diritto al lavoro, come partecipazione a pieno titolo alla vita della società, tra i diritti naturali.

Nella Costituzione italiana con incisività vengono sanciti i principi di eguaglianza e di solidarietà sociale con il richiamo esplicito ai doveri ai quali la dimensione sociale si ricollega. Il lavoro non è solo un diritto ma anche un dovere.

L'analisi economica ci aiuta a meglio comprendere il carattere razionale di questa visione anche da un punto di vista strettamente materiale. Chiunque si inserisce nel circuito produttivo della società arreca un beneficio anche agli altri; con il suo reddito domanda più beni e servizi che altri producono, valorizzando la loro attività; nel contempo con il suo lavoro aumenta i beni e i servizi a disposizione della società.

Sul piano concreto il problema del diritto al lavoro non è quello del suo riconoscimento, non controverso a livello di principio, ma quello della sua attuazione.

Il problema si sposta sul funzionamento del sistema economico.

Dalla realizzazione di quel diritto dipende l'inverarsi della concezione umanistica secondo cui è l'economia al servizio dell'uomo e non il contrario.

4. Il lavoro nell'era della globalizzazione

Fondamento dell'economia politica è che la ricchezza delle nazioni riposa sulla capacità e sulla volontà degli uomini di costruire, realizzare tale ricchezza.

Una interpretazione non corretta, una sorta di corto circuito del diritto al lavoro, è costituita dal corollario secondo cui deve essere lo Stato, attraverso la sua organizzazione e i suoi poteri, a offrire direttamente a chi ne è privo lavoro e occupazione.

È una concezione propria dei sistemi a economia centralizzata ora in rovinosa e definitiva crisi. L'errore consiste nell'offrire un lavoro che può non produrre ricchezza o produrne in misura non equivalente alla remunerazione.

Il lavoro deve nascere, per la parte offerta direttamente dallo Stato, da una dimensione dell'attività pubblica adeguata alle esigenze del mondo della produzione e della società, alla qualità dei servizi offerti e al prelievo fiscale imposto ai contribuenti.

L'errore può insinuarsi anche quando lo Stato offre direttamente lavoro e occupazione tramite attività produttive che, in sistemi a economia mista, esso si trova a controllare, per circostanze storiche o per necessità di razionale soddisfacimento di esigenze pubbliche.

La linea di demarcazione è in questo caso più incerta.

È vero che la produttività sociale di investimenti pubblici è in genere molto elevata, per le economie esterne che essi determinano; è vero altresì che la produzione di alcuni beni di importanza strategica e sociale, anche se non necessariamente di natura pubblica, in circostanze concrete si realizza solo per l'intervento dello Stato.

Viene meno tuttavia in questo caso il controllo del mercato, con riflessi sul piano dell'efficienza. È essenziale considerare la condizione di piena occupazione o meno del sistema economico. Nel primo caso ciò che lo Stato produce va a scapito di altre produzioni: occorre accertare il maggior valore di ciò che lo Stato offre o produce. Se non c'è piena occupazione l'intervento pubblico accresce l'offerta di beni e servizi a disposizione della comunità.

Gli errori in questa direzione sono da ricondurre a un'applicazione impropria della teoria keynesiana. Questa teoria ha dominato l'analisi economica per gran parte di questo secolo. È corretta nella sua formulazione originaria e ha grandemente contribuito allo sviluppo delle nazioni industriali. L'intervento sempre crescente dello

Stato nell'economia ha giovato in una prima fase; allorché sono mancate condizioni appropriate per la sua efficacia ed efficienza ne sono discese distorsioni nell'allocazione delle risorse, con effetti non positivi sulla creazione di ricchezza.

Negli ultimi dieci o quindici anni il fenomeno più rilevante, gravido di conseguenze non solo economiche, ma anche culturali e sociali, è costituito dalla globalizzazione.

Esso è la conseguenza ultima dello sviluppo delle comunicazioni, della forte, drastica riduzione dei relativi costi; in particolare è il portato della rivoluzione informatica.

Rispetto ad alcuni decenni addietro, ogni sistema economico è ora, in misura molto più ampia, aperto agli scambi con l'estero. Il fenomeno riguarda sia le economie sviluppate, dove elevato è il tenore di vita e corrispondentemente alto il costo del lavoro, sia quelle emergenti, dove la qualità della vita è più bassa e il costo del lavoro è pari a una frazione soltanto di quello nelle economie più ricche.

La stessa facilità di comunicazione ha messo a disposizione dei sistemi economici più poveri tecnologie di produzione proprie dei nostri sistemi più avanzati. Ne discende una propensione delle attività imprenditoriali a localizzarsi in queste nuove aree, dove tende a concentrarsi l'aumento della produzione, che poi viene esportata, a prezzi competitivi, nei paesi più ricchi.

La globalizzazione ha riguardato in misura ancora più forte lo scambio di monete e di strumenti finanziari. Incide fortemente sulle migrazioni, sullo spostamento di uomini che abbandonano sistemi socialmente ed economicamente più poveri alla ricerca di migliori condizioni di vita per sé e per le famiglie.

L'attività economica e l'occupazione sono profondamente influenzate da questo nuovo contesto. Attività tradizionali dei paesi più sviluppati non sono più competitive. Risulta più conveniente importare dai paesi emergenti un'ampia gamma di prodotti di consumo a media o bassa tecnologia anziché produrli in loco.

La competizione è particolarmente aspra per le lavorazioni meno qualificate. Una quantità crescente di lavorazioni di questo tipo, per produzioni destinate alla vendita all'estero o all'interno, viene affidata a industrie facenti capo ad aziende italiane, ma localizzate in paesi dove molto basso è il costo del lavoro, limitata l'imposizione fiscale e contributiva, semplificata la regolamentazione burocratica e amministrativa. Nelle nostre attività industriali e di servizio sempre più frequente è inoltre la presenza di lavoratori stranieri, disponibili ad assumere e a svolgere mansioni non qualificate con remunerazioni contenute.

Poiché le tecnologie sono facilmente disponibili anche nei paesi emergenti, spesso introdotte dalle stesse imprese dei paesi sviluppati, la concorrenza internazionale tenderà a farsi più intensa anche per i prodotti industriali più avanzati.

In materia di attività finanziaria e di gestione del risparmio la possibilità di rapidi spostamenti di fondi e di accesso a tutti i paesi del mondo tenderà a concentrare le risorse finanziarie dove più alto è il rendimento, in condizioni di sufficiente sicurezza. Si assiste a enormi spostamenti di fondi: il mercato della finanza, dei prestiti, delle monete è divenuto unico a livello mondiale.

Questi sviluppi richiedono un ripensamento delle politiche economiche, finanziarie e del lavoro.

Nella produzione nazionale si accresce la quota dell'occupazione e del reddito nel settore dei servizi. Nei paesi più avanzati essa giunge ora al 70 per cento del prodotto interno. L'efficienza operativa di questi settori richiede talora tecnologie avanzate e alta professionalità.

Nell'industria la competizione tende a divenire più intensa nei prodotti anche di media e alta tecnologia. Nel contempo la grande apertura agli scambi internazionali aumenta la variabilità ciclica e la frequenza di cambiamenti strutturali nei processi produttivi.

Occorre muovere verso le produzioni a più alto valore aggiunto. Sono necessarie una struttura dell'organizzazione della produzione e una flessibilità nella modalità di offerta del lavoro che permettano di far fronte alla nuova situazione.

Nel complesso la grande rivoluzione della globalizzazione sarà positiva per l'economia mondiale e per le economie che meglio sono attrezzate per trarne vantaggio. Ma provoca crisi, già evidenti in vari settori dell'economia italiana e di molti altri paesi europei, che richiedono adeguamenti strutturali, al fine di evitare costi economici e sociali eccessivi.

Sono costi essenzialmente di esclusione di lavoratori dal ciclo produttivo e di difficoltà di inserimento dei giovani, in particolare in alcune aree del nostro territorio, dove più basse sono le qualificazioni professionali e meno sviluppato è il tessuto economico.

Il diritto al lavoro, le relazioni industriali vanno ripensati alla luce della nuova situazione.

Una nuova politica dei redditi e una più diretta partecipazione del lavoro alle sorti dell'impresa possono costituire lo strumento per il rilancio dello sviluppo economico.

Deve realizzarsi di fatto una sorta di compartecipazione della massa salariale complessiva all'evoluzione delle condizioni economiche delle imprese indotta dai mutamenti strutturali, dalle oscillazioni cicliche, dalle variazioni della produzione.

Le modalità di assunzione, gli orari di lavoro e il livello delle retribuzioni devono essere in grado di adeguarsi alle differenziate e mutevoli situazioni delle produzioni. In caso contrario il livello di occupazione si stabilizza sul valore più basso compatibile con lo svolgimento dell'attività produttiva.

La politica della formazione e dell'istruzione a livello aziendale e a livello pubblico deve elevare il grado di professionalità. La concorrenza internazionale ci spinge, necessariamente, verso attività produttive più qualificate sia nell'industria sia nei servizi.

Nelle aree del nostro Paese dove più alto è il livello di disoccupazione giovanile vanno create le condizioni esterne volte ad accrescere la produttività, attraverso investimenti infrastrutturali che aumentino la dotazione di capitale pubblico, e a contenere forme di devianza sociale che rendono problematici l'insediamento e la permanenza di imprese di media e piccola dimensione.

Soprattutto in queste aree caratterizzate da bassa occupazione, il costo del lavoro deve adeguarsi lungo linee di legalità e trasparenza alla minore produttività, al fine anche di ridurre quella forma di adeguamento di fatto che dà luogo al lavoro irregolare.

In queste aree più che altrove è necessario un accrescimento della funzionalità delle pubbliche Amministrazioni.

Una maggiore efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa è condizione imprescindibile per il successo dell'intervento pubblico. Le importanti innovazioni legislative introdotte devono trovare pratica realizzazione: termini per l'attuazione entro i quali far valere le responsabilità di enti e amministrazioni potranno produrre uno sforzo straordinario per trasfondere i nuovi principi nelle modalità operative.

A livello nazionale maggiori investimenti sono necessari nella ricerca applicata, per aumentare la produttività, per contribuire a creare professionalità atte a competere con i paesi più avanzati.

5. I problemi dell'oggi

In passato, anche nel nostro Paese, l'obiettivo dell'aumento dell'occupazione è stato talora raggiunto con strumenti impropri.

Ne sono seguiti crisi inflazionistiche, aumento del debito pubblico, inefficienze che hanno rallentato lo sviluppo dell'economia e soprattutto hanno ridotto, negli anni più recenti, il numero degli occupati.

Il grado di partecipazione alle forze di lavoro, rispetto alla popolazione adulta, è in Italia tra i più bassi d'Europa e degli altri paesi industriali, anche includendo il lavoro irregolare. Esiste un'ampia fascia di popolazione scoraggiata dal partecipare esplicitamente al mercato del lavoro, per l'aspettativa scarsa o nulla di ottenere un'occupazione.

Insieme all'elevata percentuale di lavoro irregolare, ciò indica una insufficiente corrispondenza tra condizioni di offerta del lavoro e rendimento dell'attività produttiva.

La legislazione e le istituzioni devono creare le condizioni per accrescere il grado di partecipazione alle forze di lavoro, per alleviare il dramma della disoccupazione giovanile e di lunga durata.

Passi sono stati fatti nella giusta direzione. La coscienza del problema è viva; esiste una vivace discussione a livello politico, pubblico e culturale sugli strumenti idonei a conseguire più compiutamente gli obiettivi.

Passi decisivi dovranno essere compiuti soprattutto nella direzione della flessibilità nei suoi vari aspetti.

In altri sistemi economici essa ha fornito risultati altamente positivi; nella limitata misura in cui è stata applicata anche in Italia i riscontri appaiono favorevoli.

Sul costo del lavoro e sulla competitività pesa l'elevata dimensione del bilancio pubblico, che si traduce in un alto prelievo fiscale e contributivo.

La nostra Carta fondamentale prevede accanto al diritto al lavoro, forme generalizzate di assistenza e di previdenza pubblica. L'interesse sociale richiede un impegno del bilancio pubblico.

Sono già esistenti schemi operativi in grado di espandere la componente privata della previdenza basata sulla capitalizzazione. Alla base del sistema deve rimanere una struttura pubblica a ripartizione che esprime, oltre alla solidarietà sociale, un fondamentale concetto di giustizia tra le generazioni attive e quelle in quiescenza. Coloro che ora sono attivi operano sulla base del capitale di esperienze e di conoscenze accumulato dalle passate generazioni; è giusto che una parte dei frutti vada a beneficio delle schiere di anziani non più attivi.

La crisi demografica e l'invecchiamento della popolazione, il rallentamento della crescita, la riduzione del numero degli occupati e nell'ambito di questi l'aumento del lavoro irregolare rendono necessario l'adeguamento del sistema previdenziale pubblico al fine di conservarne i benefici per i futuri pensionati.

La riduzione della spesa previdenziale pubblica, rispetto al reddito nazionale, è una condizione, in una prospettiva di medio termine, per l'alleggerimento del carico fiscale che grava sull'economia, per creare altresì lo spazio per un aumento della spesa pubblica destinata agli investimenti e alla dotazione di infrastrutture.

◦ ◦ ◦

Lo sviluppo dell'economia italiana negli ultimi decenni, l'evoluzione dei rapporti economici internazionali pongono su basi nuove, rispetto agli anni cinquanta e sessanta, la realizzazione delle condizioni per il diritto al lavoro.

L'apertura agli scambi con l'estero e l'evoluzione interna, l'espansione dell'intermediazione e dei mercati finanziari fanno assumere un ruolo essenziale alle forze della concorrenza, nella selezione e nello sviluppo delle attività produttive dalle quali discendono l'aumento dell'occupazione e la creazione di nuova ricchezza.

La debolezza competitiva dell'Italia si manifesta in particolar modo nella insufficienza dell'attività di investimento produttivo; espone il sistema al rischio di una prevalenza in alcuni settori di capitali e di operatori esteri. La concorrenza estera va vista con favore, ma a essa devono corrispondere una presenza qualificata e una elevata capacità operativa dei nostri intermediari finanziari e delle imprese sui mercati sviluppati dell'Europa e del mondo.

La risposta del sistema delle imprese deve essere coerente con la disponibilità a prestare lavoro secondo criteri di accresciuta flessibilità e di più stretta correlazione tra massa salariale e produzione.

Vanno colte le nuove opportunità, adattate le scelte produttive e organizzative a un quadro economico nel quale la competizione si è fatta intensa, più ampie sono le oscillazioni cicliche, più frequenti i mutamenti strutturali.

L'Italia ha risorse notevoli per riavviare un processo di crescita economica sostenuta. È necessario rafforzare e consolidare l'attività produttiva nelle regioni più sviluppate, incidere sulla disoccupazione nelle regioni meridionali dove più alta è la

richiesta di inserimento della popolazione giovanile in attività produttive, regolari e vitali.

La maggiore concorrenza interna e internazionale accresce la diseguaglianza distributiva anche tra regioni più avanzate e quelle meno competitive.

Una modifica dell'ordinamento dello Stato che muova verso un maggiore decentramento, di impronta federalista, permette di meglio rispondere a un principio di sussidiarietà e di sottoporre una componente importante della spesa pubblica e del carico fiscale alle decisioni e al controllo delle comunità locali.

Va preservata una solidarietà di fondo tra le regioni più ricche e le altre. Lo sviluppo del Mezzogiorno costituisce un vantaggio anche per le aree più avanzate; rappresenta una opportunità per tutta l'economia italiana.

La creazione delle condizioni, nel mutato contesto economico, per una maggiore occupazione è in primo luogo responsabilità delle parti sociali.

Il corpo politico, al di sopra delle legittime diversità di posizione, deve assumere l'obiettivo della crescita e dell'occupazione tra i compiti primari della Nazione; per rispondere a un dettato costituzionale, a un principio posto a base del nostro ordinamento.

La realizzazione dell'obiettivo riposa su un'ampia condivisione di concreti indirizzi di politica economica volti ad accrescere la flessibilità del sistema e la competitività internazionale.

Sono necessari, in una prospettiva di medio termine, interventi di riforma del sistema della spesa pubblica e di riduzione del carico fiscale e una appropriata tutela delle regole del mercato.

Un sistema di libero mercato, che si svolge entro ben definite regole pubbliche, una più ampia, più completa partecipazione di tutti i cittadini, soprattutto dei giovani, al processo di creazione della ricchezza sono le condizioni per una più matura stabilità democratica. Democrazia e partecipazione ai vantaggi della vita associata sono fra loro strettamente collegate e complementari; esaltano l'iniziativa e la creatività individuali; sono il fondamento di una duratura pace sociale, a sua volta favorevole allo sviluppo.

I diritti della persona vengono prima, sono al di sopra della condizione di cittadinanza. Avvenimenti tragici, lo stato di guerra in questa fine del ventesimo secolo tornano in terre e popolazioni a noi vicine; ci ricordano che la pace è un bene sommo, mai definitivamente acquisito. Riappare lo spettro dell'odio razziale; vengono meno i sentimenti più elementari di umana *pietas*, violati i diritti fondamentali alla vita, all'integrità fisica, alla dignità.

Il dettato costituzionale, la ragione richiedono al nostro corpo politico di continuare negli sforzi, già con decisione intrapresi, per porre fine attraverso l'intervento dell'ONU all'impiego delle armi, per far cessare le due guerre, per fermare i massacri e le deportazioni di popolazioni inermi, per continuare a ricercare le condizioni di una pace giusta.

La città di Cassino ha vissuto in tempi non lontani il dramma e gli orrori della guerra; vivo è ancora in molti di noi il ricordo delle radicali distruzioni, delle perdite di auguste memorie, degli sfollamenti, dei ferimenti e delle morti. Come il grande Cenobio sulla cima del Monte, che nella sua storia di quindici secoli ha saputo sempre rinascere dopo le distruzioni, anche questa Città ha saputo risorgere per l'opera dei suoi abitanti e con la solidarietà di tutta la Nazione, a nuova, fiorente vita. Di essa anche questa giovane, ma vitale istituzione accademica è testimonianza.

Possa questo esempio della storia spingere i nostri Poteri pubblici, e tutti noi, al perseguimento di giusti e pacifici rapporti tra i popoli e gli Stati; nel contempo mantenere viva l'attenzione alle condizioni di vita economiche e sociali all'interno della nostra comunità nazionale.

I Padri fondatori della Repubblica a ciò miravano nel consegnare alle future generazioni la Carta costituzionale. Ai suoi Principi fondamentali e ai Diritti e Doveri dei cittadini, in essa solennemente enunciati, dobbiamo continuare a far riferimento.

Con l'intervento consapevole delle parti sociali, con una politica economica adeguata al nuovo contesto internazionale dobbiamo inverare nella nostra società quei principi e quei fondamenti.