

*Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca*

**M592 - ESAME DI STATO DI ISTRUZIONE SECONDARIA SUPERIORE**

**Indirizzi:** L112, EA08 – SCIENZE UMANE – OPZIONE ECONOMICO SOCIALE

**Tema di:** DIRITTO ED ECONOMIA POLITICA

**Mercato e *welfare state* (stato sociale) nell'epoca della globalizzazione**

**PRIMA PARTE**

*Con riferimento ai documenti allegati il candidato tratti il tema delle relazioni tra mercato e welfare state (stato sociale) nell'epoca della globalizzazione, con attenzione alle trasformazioni in corso; si soffermi in particolare anche sui motivi ispiratori del welfare state – in relazione ai principi costituzionali e dell'Unione Europea – e sulle modalità con cui potrebbe rispondere ai problemi del lavoro e delle disuguaglianze economiche.*

**DOCUMENTO 1**

«Ma rimane il fatto che l'economia, le istituzioni dell'economia, non possono far nulla per rimediare allo squilibrio insito in una situazione di assoluto bisogno. E questo non ha niente a che spartire con il fatto che uno sia ricco o povero: se un miliardario è nel deserto e muore di sete, e incontra qualcuno con dell'acqua che gli fa pagare mille euro a bicchiere, la "ferita" all'economia rimane, anche se il miliardario può permettersi di pagare. Il sistema economico non ha fatto nulla per impedire uno strappo, un malessere, un'ingiustizia. E ancora peggio sarebbe se la situazione di assoluto bisogno si verificasse perché uno è irrimediabilmente povero e non ha soldi per pagare. Anche in questo caso, il mercato fallisce; o, per meglio dire, il mercato non può far niente per assicurare che lo scambio abbia luogo, con reciproca soddisfazione. Lo scambio non avrà luogo perché mancano le condizioni di base, perché uno dei contraenti non ha nulla da dare in cambio.

In economia si ragiona spesso al margine; cioè, non si guarda a tutto quello che viene prima (è come se l'economista dicesse: chi ha dato ha dato, chi ha avuto ha avuto ...) e ci si chiede solo: se faccio un altro passo, qual è il vantaggio e qual è lo svantaggio? Se lavoro un'altra ora, qual è il mio sacrificio e qual è il mio beneficio? E si prendono le decisioni di conseguenza, soppesando i costi e i ricavi "al margine".

Ma è giusto ignorare tutto quello che viene prima del "margine"? Ho voluto dire tutto questo perché, quando si magnifica il mercato e la concorrenza, molti dicono: ah, e come la mettiamo con i poveri? Questa è un'obiezione seria. Ma ricordate che il mercato e la concorrenza non sono la bacchetta magica. Possono fare alcune cose e non possono farne altre. La questione delle "condizioni di partenza", delle "condizioni di base", possono essere affrontate dall'economia ma con istituzioni e con idee che vanno al di là del buon funzionamento del mercato. Quest'ultimo è indispensabile: un mercato libero è condizione necessaria, ma non è condizione sufficiente per lo sviluppo dell'economia [...].

Insomma il mercato non riesce a risolvere il problema dei beni indivisibili (detti anche "beni pubblici"). Non si può contrattare su quei beni lì, ci vuole... un governo. Storicamente, gli Stati, i governi, la "cosa pubblica" sono nati proprio per fornire i beni indivisibili, prima di tutto la difesa [...]. E i beni indivisibili sono anche altri, e le cose si complicano ancora quando questi beni indivisibili appartengono al mondo, piuttosto che a un villaggio o a una nazione.

Per esempio, l'aria non conosce frontiere; se gli scarichi delle auto o altri brutti gas vanno a finire nell'alta atmosfera e "bucano" lo strato di ozono che ci protegge dai raggi ultravioletti, con chi ce la prendiamo? Ci vuole non solo un governo, ma un accordo fra governi per gestire una situazione in cui deve essere protetto quel bene indivisibile che è lo strato di ozono.

Un altro caso di fallimento del mercato si ritrova nella "sanità pubblica internazionale": prendiamo il caso della malaria, radicata nei paesi ricchi ma una delle maggiori cause di morte in quelli poveri, specie africani. Non esiste un vaccino, ma non esiste anche perché le case farmaceutiche non hanno dedicato molte risorse e ricerche alle medicine anti-malaria, preferendo concentrarsi sulle malattie dei paesi ricchi, dove la gente, o i sistemi sanitari pubblici, hanno i soldi per pagare medicine costose. Il mercato non riesce a creare gli incentivi giusti. Ci vuole un intervento dei governi o di organismi internazionali che paghino la ricerca necessaria a produrre quelle medicine».

F. GALIMBERTI, *L'economia spiegata a un figlio*, Laterza, Bari 2013, pp. 66-69

## DOCUMENTO 2

«Che il welfare italiano abbia un urgente bisogno di essere riformato è indubbio, stante che si tratta di uno dei sistemi più frammentati, più pieni di buchi, più esposti a manipolazioni e imbrogli tra quelli europei [...]. Ad esempio, non sono mai state sviluppate politiche universali di sostegno al costo dei figli, a prescindere dalla posizione dei genitori nel mercato del lavoro; e non è mai stata introdotta una misura di garanzia di reddito per chi si trova in povertà e spesso non è mai riuscito neppure a entrare nel mercato del lavoro, almeno in quello formale [...].

Che cosa c'è di più efficace del lavoro (remunerato) per far uscire dalla povertà? Eppure le cose non sono così semplici. In primo luogo, occorre pensare anche a chi non trova lavoro – e per questo non matura il diritto alla indennità di disoccupazione – perché la domanda è scarsa, perché non ha le qualifiche adeguate, perché ha un carico di lavoro familiare pesante. È certo opportuno incentivare le persone ad attivarsi, a effettuare la formazione necessaria per collocarsi nel mercato del lavoro, posto che vi sia domanda. Ma, mentre cercano e si danno da fare e aspettano che la domanda di lavoro aumenti, bisognerà o no pensare a come aiutare loro e le loro famiglie a sopravvivere, specie se chi è senza lavoro è anche chi, in famiglia, sarebbe teoricamente responsabile del mantenimento? In secondo luogo, avere un lavoro non sempre è sufficiente a tenersi fuori dalla povertà. Come ha documentato anche l'ultimo rapporto della Commissione europea su sviluppo e occupazione in Europa, l'Italia è tra i paesi dove più sono aumentati i lavoratori poveri, coloro cioè che sono poveri nonostante lavorino. Ciò non è dovuto solo ai bassi salari o al part time involontario. È dovuto soprattutto alla combinazione tra bassa intensità di lavoro entro la famiglia, ovvero alla forte incidenza di famiglie monoreddito, specie nei ceti economicamente più modesti e nelle famiglie più numerose, e frammentarietà e inadeguatezza dei trasferimenti sociali rivolti a chi è in età da lavoro (indennità di disoccupazione, assegni per i figli, detrazioni fiscali che non tengono conto dell'incapacità).

Questa combinazione conferma che le politiche del lavoro e degli ammortizzatori sociali destinati a chi perde il lavoro sono essenziali; ma indica che devono tener conto anche del fatto che le opportunità lavorative, per altro scarse, non si distribuiscono omogeneamente nella popolazione e tra territori. Lo ha documentato anche un recente volume comparativo sugli anni pre-crisi, quando in Europa è aumentato il tasso di occupazione ma non è diminuito quello di povertà, in primis perché non è diminuita la quota di famiglie a bassa intensità lavorativa. Per aumentare l'intensità di lavoro remunerato delle famiglie occorrono sia politiche di investimento sociale dirette ai più svantaggiati, giovani e meno giovani, sia politiche di conciliazione famiglia-lavoro: proprio quelle oggetto di drammatici tagli in periodi di austerità. Ma aumentare il numero di lavoratori per famiglia, posto che ci si riesca in un contesto di domanda debole, non basta. Occorrono anche trasferimenti, in primo luogo diretti a sostenere il costo dei figli minorenni».

C. SARACENO, *Da dove partire per la riforma del welfare*, in *lavoce.info* del 3 ottobre 2014, <http://www.lavoce.info/archives/30291/dove-partire-per-riforma-welfare/>

## **SECONDA PARTE**

***Il candidato sviluppi due tra i seguenti quesiti:***

1. Quali sono i diversi sistemi pensionistici e di assistenza sanitaria?
2. Quali conseguenze sul *welfare state* (stato sociale) ha avuto, a partire dagli anni '70, il rallentamento dei tassi di crescita del prodotto interno lordo?
3. Qual è il rapporto tra Pubblica Amministrazione e organizzazioni private nel *Welfare mix*?
4. I processi di globalizzazione hanno portato ad una riduzione della disuguaglianza a livello globale, ma anche ad importanti aumenti della disuguaglianza tra paesi e all'interno di ciascuno di essi. Quali sono i principali meccanismi che possono spiegare queste dinamiche?

# PROPOSTA DI SOLUZIONE

di Enza Tata

## PRIMA PARTE

Nel secondo comma dell'art. 3 della Costituzione repubblicana, dopo aver sancito il principio dell'uguaglianza formale al primo comma, è affermato il principio dell'uguaglianza sostanziale, il quale attribuisce allo Stato il compito di rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che limitano la reale uguaglianza tra i cittadini. Questo è un fondamentale principio ispiratore del nostro Stato e impegna espressamente l'Italia a una politica di welfare in grado di fornire tutti quei servizi che mirano al benessere diffuso tra i cittadini, anche quelli in condizione di disagio, per garantire loro pari dignità e pari opportunità.

Pertanto il nostro Stato garantisce a tutti il diritto all'istruzione, all'assistenza sanitaria e sociale, che si declina attraverso sussidi di disoccupazione, pensioni di invalidità e altri sostegni che vengono incontro ai bisogni di tutti, in particolare delle fasce più deboli.

Anche gli organismi internazionali di cui l'Italia fa parte sollecitano gli stati a politiche che contribuiscano a mantenere un benessere diffuso tra i cittadini con politiche di redistribuzione del reddito.

Infatti l'Onu promuove il miglioramento delle condizioni di vita nei paesi del mondo e sollecita gli stati a farsi carico del bene comune della popolazione mondiale e delle risorse del Pianeta. La Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo, approvata dall'assemblea generale dell'Onu nel 1948, contiene i principi a cui dovrebbero ispirarsi tutte le legislazioni del mondo ed è un documento di grande valore etico.

Grande spinta alla tutela dei diritti umani è stata data inoltre dalla più recente Carta dei diritti fondamentali dell'Ue, che ha assunto valore vincolante dal 2009. Tale documento assume una rilevanza più pregnante rispetto alla Dichiarazione Universale emessa dall'Onu poiché l'Unione europea è un organismo sovranazionale in grado di imporre le proprie norme attraverso l'irrogazione di sanzioni. Per tale compito, e in generale a garanzia dell'osservanza dei trattati e delle norme Ue, è stata istituita la Corte di Giustizia, che è l'organo giurisdizionale dell'Ue.

A fronte del generalizzato riconoscimento nazionale e internazionale dell'importanza dello stato sociale, l'economia di mercato sembra viaggiare su binari paralleli. Infatti la ricerca del profitto come unica logica di mercato rischia di trascurare le esigenze del welfare e di aumentare, invece che diminuire, le disuguaglianze sociali. Nel documento di F. Galimberti si legge che "un mercato libero è condizione necessaria, ma non è condizione sufficiente per lo sviluppo dell'economia". Infatti le esigenze delle imprese possono portare al depauperamento delle risorse naturali e all'inquinamento del pianeta ed è pertanto compito degli organismi internazionali (come l'Onu e l'Ue) intervenire a salvaguardia della salute dei popoli e della terra.

Il welfare richiede innanzitutto moltissime risorse economiche e genera grandi difficoltà per il mantenimento del pareggio dei bilanci pubblici. Infatti lo Stato che vuole garantire servizi pubblici e benessere ai propri cittadini deve avere le risorse economiche e finanziarie per farvi fronte.

"Che cosa c'è di più efficace del lavoro (remunerato) per far uscire dalla povertà?" si chiede C. Saraceno. La vera difficoltà pertanto è a monte, nel processo di sviluppo economico.

L'economista inglese J.M. Keynes si trovò ad affrontare questo problema già a seguito della Grande crisi economica del 1929 e teorizzò la necessità dell'intervento dello Stato nell'economia nel caso in cui il meccanismo di produzione del reddito nazionale si inceppi, rallentando il naturale sviluppo economico.

Infatti, nel constatare che la teoria classica contemplava soltanto gli investimenti e i consumi privati quali elementi di produzione del reddito nazionale ( $Y=C+I$ ), Keynes introdusse la spesa pubblica (G) nell'equazione, trasformandola in  $Y=C+I+G$ .

Tale elemento G a sua volta si scompone in tre voci di spesa: Investimenti pubblici, Consumi pubblici e Trasferimenti, e ciascun elemento è in grado di stimolare gli investimenti privati e i consumi privati, riattivando il circuito economico e accrescendo così il reddito nazionale (Y).

Più precisamente gli investimenti pubblici avrebbero creato nuovi posti di lavoro, che a loro volta avrebbero accresciuto la domanda di beni e servizi aumentando il valore dei consumi e degli investimenti privati. I consumi pubblici avrebbero incrementato la domanda e di conseguenza gli investimenti privati, e infine i trasferimenti, somme di denaro date a famiglie e imprese in difficoltà, avrebbero sostenuto la domanda, e quest'ultima gli investimenti privati.

Posto che gli investimenti pubblici e privati generano posti di lavoro, le teorie keynesiane ci suggeriscono che lo Stato deve intervenire non solo in campo assistenziale, ma anche e principalmente in campo economico, per sostenere lo sviluppo delle imprese e dei posti di lavoro, poiché il lavoro retribuito dà dignità all'uomo, gli conferisce i mezzi di sussistenza e, non ultimo, alleggerisce le casse pubbliche dalla necessità di dare assistenza ai tanti indigenti che a causa della crisi economica hanno perso il lavoro.

Ciò ha anche una ricaduta finanziario: infatti un maggior reddito per le imprese e i lavoratori permette allo Stato di incassare imposte dirette sui redditi; inoltre maggiori scambi dovuti al consumo di beni e servizi e ai trasferimenti ad altro titolo permettono all'Erario di incassare le imposte indirette sui trasferimenti (Iva, registro ecc.), che rimpinguano le casse dello Stato e gli permettono di erogare servizi e trasferimenti di welfare per rispondere alle accresciute esigenze di uguaglianza sociale e benessere diffuso.

## **SECONDA PARTE**

### **Quesito 1**

La cultura e le abitudini sociali di ciascun paese possono condizionare e differenziare in modo profondo i sistemi pensionistici e di assistenza sanitaria realizzati al suo interno.

I sistemi economici di stampo prettamente liberista tendono a optare per un sistema sanitario che garantisce solo prestazioni minime, rimettendo alla popolazione l'onere di preoccuparsi della spesa sanitaria in modo privato e autonomo. I cittadini di questi paesi pagano forme assicurative di assistenza sanitaria che possono offrire una copertura più o meno completa delle prestazioni sanitarie. In cambio non gravano sulla popolazione contributi per il sistema sanitario pubblico.

Allo stesso modo le pensioni vengono coperte con forme assicurative private e chi non vi ha provveduto durante la vita attiva potrà avere solo scarsissimi aiuti di pubblica assistenza.

Nei sistemi a economia mista, come l'Italia, lo Stato si fa carico in modo quanto più possibile completo dell'assistenza sanitaria. Esiste infatti nel nostro paese un sistema sanitario nazionale che si occupa di fornire a tutta la popolazione la necessaria assistenza in modo gratuito o con una piccola partecipazione al costo del servizio (ticket). Naturalmente ciò comporta un grosso peso economico per lo Stato e i cittadini sostengono un gravoso onere contributivo per questo servizio.

Il sistema pensionistico italiano ha avuto, soprattutto in passato, una forte connotazione assistenzialistica: lo Stato elargiva pensioni corrispondenti allo stipendio percepito dai pensionandi e non ai contributi versati. Ciò ha creato grosse difficoltà finanziarie per l'Inps, l'ente di previdenza nazionale. In tempi recenti lo Stato ha modificato il computo delle pensioni, dando maggiore risalto all'entità dei contributi versati dal lavoratore.

### **Quesito 2**

Il sistema del welfare state, che mira alla realizzazione del benessere dei cittadini e alla tutela delle fasce più deboli della popolazione dal punto di vista sia economico sia sociale, è fortemente condizionato dalle risorse che lo Stato ha a disposizione.

Dopo gli anni del dopoguerra, che avevano visto una crescita consistente del Pil per le esigenze di ricostruzione e il boom economico che ne conseguì, dagli anni Settanta si è invece registrata una lenta ma inesorabile flessione della crescita economica, in corrispondenza di una lenta saturazione dei mercati.

A questa diminuzione del Pil corrisponde necessariamente una riduzione del gettito fiscale, a causa del minor reddito complessivo imponibile di imprese e lavoratori (imposte dirette), nonché del ridotto gettito dovuto alla diminuzione delle operazioni commerciali (imposte indirette).

Conseguentemente lo Stato ha dovuto fronteggiare, con entrate pubbliche ridotte, un welfare sempre più ampio sia nelle aspettative sociali diffuse, sia per le maggiori necessità dei cittadini che vedono ridursi la propria capacità di reddito.

Allo Stato pertanto rimangono solo alcune possibilità:

- l'aumento della tassazione a parità di prestazioni di welfare;
- il ricorso al debito pubblico;
- la riduzione delle prestazioni sociali.

In alcuni casi si è reso necessario un mix di queste possibili opzioni.

### **Quesito 3**

La pubblica amministrazione non è riuscita a sostenere l'organizzazione e i costi della sempre crescente domanda di interventi di welfare nel nostro paese. Pertanto il legislatore ha delineato un nuovo sistema detto welfare mix, che prevede il coinvolgimento di organizzazioni private ad integrazione delle strutture pubbliche.

Tali organizzazioni private possono essere a scopo di lucro, se finanziate direttamente dallo Stato o dagli enti locali (per esempio: cliniche convenzionate) o senza scopo di lucro (Onlus).

Queste ultime organizzazioni private, chiamate anche “terzo settore”, sono sorte dall'esigenza di fornire servizi e ausili alle fasce più deboli della popolazione, laddove l'opera dello Stato risulta carente, insufficiente o non presente in alcune zone del paese o ambiti dell'assistenza sociale e della promozione della cultura e delle attività ricreative.

### **Quesito 4**

Nell'epoca della globalizzazione molte imprese spostano la propria produzione all'estero, nei paesi in cui essa è più conveniente per un costo del lavoro più basso, sistemi di sicurezza meno onerosi per le imprese, dispositivi antinquinamento non obbligatori e richieste dei paesi ospitanti meno onerose.

Pertanto si assiste ad un aumento del divario economico tra paesi ricchi e paesi poveri. Infatti le imprese dei paesi ricchi sceglieranno dove delocalizzare le risorse sulla base dei minori costi da sostenere. Ciò crea una concorrenza tra i paesi poveri, i quali abbassano sempre di più le loro richieste e il costo del lavoro nella speranza di accaparrarsi gli stabilimenti, diventando però sempre più poveri.

Anche all'interno degli stessi paesi ricchi non tutti si avvantaggiano completamente di tutto ciò. Infatti, se da un lato le imprese sono sempre più ricche, i cittadini hanno meno opportunità di lavoro, con conseguente aumento della disoccupazione e quindi del divario tra le classi sociali.