

Ministero dell'istruzione e del merito

A003 – ESAME DI STATO CONCLUSIVO DEL SECONDO CICLO DI ISTRUZIONE

Indirizzi: LI12, EA08 – SCIENZE UMANE - OPZIONE ECONOMICO SOCIALE
(Testo valevole anche per gli indirizzi quadriennali LI26 e LI1E)

Disciplina: DIRITTO ED ECONOMIA POLITICA

Titolo: La globalizzazione: benefici e rischi per l'economia e la società.

PRIMA PARTE

L'analisi della globalizzazione e delle sue implicazioni ha portato a opinioni contrastanti negli ultimi anni. Alcuni economisti sostengono che la globalizzazione possa essere un mezzo efficace per migliorare il tenore di vita di molte persone, a patto che si riconosca il ruolo di guida e di correzione delle molte imperfezioni del mercato che dovrebbe essere svolto da una politica economica volta all'esclusivo interesse dei cittadini. Il candidato illustri le proprie riflessioni sulla base delle sue conoscenze e prendendo spunto dai documenti presenti.

Documento 1

È arrivato il momento di temperare la globalizzazione. È finita l'era in cui la si idolatrava e ogni presidente o primo ministro vedeva come un'impresa epocale la firma di un nuovo accordo di libero scambio con uno o più partner al fine di consentire una circolazione sempre più libera di beni e servizi. Ritengo che mitigare la globalizzazione sia possibile, ma non riusciremo nell'intento se resteremo fermi a una visione panglossiana secondo cui i mercati sono efficienti sempre e comunque, e men che meno se continueremo a ritenere socialmente accettabile la distribuzione del reddito che scaturisce dai processi di mercato. E non ci riusciremo nemmeno se la globalizzazione resterà uguale a quella che abbiamo avuto finora, cioè non basata sui principi del libero mercato, ma piuttosto gestita per garantire prosperità alle grandi imprese e ai mercati finanziari dei paesi avanzati. E non ci riusciremo se faremo finta che famiglie e imprese si possano adattare istantaneamente da sole a un cambiamento di regime, come ad esempio quando abbiamo ammesso la Cina nel sistema commerciale globale.

La globalizzazione non è un fine in sé, ma forse, se riusciremo a farla funzionare davvero, diventerà un mezzo per raggiungere il fine di un tenore di vita più elevato per tutti, con i vantaggi della globalizzazione equamente condivisi. Troppe volte i sostenitori della globalizzazione confondono il fine coi mezzi, continuando a cantarne le lodi anche quando sembra nuocere alla maggior parte dei cittadini.

Joseph E. STIGLITZ, *La globalizzazione e i suoi oppositori*, Einaudi, Torino, 2018, p.100

Documento 2

Le potenzialità della globalizzazione sono teoricamente infinite e potrebbero essere sintetizzate nella possibilità di convergenza verso livelli di vita soddisfacenti per la popolazione mondiale.

È evidente che se l'apertura commerciale consentisse lo sviluppo dei Paesi che oggi soffrono la povertà, cadrebbe anche, per esempio, la necessità da parte dei Paesi sviluppati di porre barriere al movimento delle persone, oggi impossibilitate a lasciare le loro terre inospitali. Un'ulteriore spinta allo sviluppo dei Paesi più poveri dovrebbe derivare dallo spostamento dei capitali verso queste aree, contrariamente a quanto accade oggi.

Proprio il riconoscimento dei limiti dell'impostazione teorica neoclassica basata sull'ipotesi della perfezione dei mercati e in particolare il riconoscimento del fatto che la globalizzazione comporta costi significativi per particolari gruppi sociali o settori economici, inoltre, renderebbe opportuna l'adozione di appropriate misure di politica economica che dovrebbero permettere di estendere i benefici della globalizzazione anche a quei settori che oggi ne sono esclusi.

Le potenzialità stanno anche in tutti quei progressi scientifici e quelle conoscenze che devono poter essere condivise dall'umanità e che dovrebbero contribuire a migliorare le condizioni generali di vita della popolazione mondiale.

Effetti, potenzialità e limiti della globalizzazione. Una visione multidisciplinare, a cura di Pompeo DELLA POSTA, Anna Maria ROSSI, Springer-Verlag Italia, 2007, p. 42

SECONDA PARTE

Il candidato sviluppi due tra i seguenti quesiti:

1. Che cos'è il debito pubblico e quale il suo impatto sul sistema economico?
2. Quali sono i tratti caratterizzanti di uno stato democratico?
3. Quali sono le principali direttive e i principali regolamenti dell'Unione Europea?
4. Quali sono le condizioni che determinano la possibilità del Governo di emanare atti aventi forza di legge?

Durata massima della prova: 6 ore.

Sono consentiti la consultazione del Codice Civile non commentato e di calcolatrici scientifiche e/o grafiche purché non siano dotate di capacità di calcolo simbolico.

È consentito l'uso del dizionario di italiano.

È consentito l'uso del dizionario bilingue (italiano-lingua del paese di provenienza) per i candidati di madrelingua non italiana.

Non è consentito lasciare l'Istituto prima che siano trascorse 3 ore dalla consegna della traccia.

PROPOSTA DI SOLUZIONE

di Luisa Pili

PRIMA PARTE

La globalizzazione è un **fenomeno complesso e multidimensionale** che coinvolge vari aspetti economici, sociali, culturali. Le sue più significative implicazioni, tuttavia, si verificano in ambito commerciale e produttivo.

La globalizzazione economica è l'interconnessione crescente, sempre più intensa, delle economie di diversi paesi, attraverso il commercio internazionale di beni e servizi nonché il libero movimento di flussi di capitali e flussi di informazione.

Il termine "globalizzazione" ha conosciuto un sempre maggiore utilizzo nel contesto delle scienze economiche a partire dagli anni Novanta del secolo scorso, quando ha cominciato a manifestarsi in un modo nuovo, più forte e deciso in conseguenza di due eventi epocali, uno di natura tecnologica e uno di natura storico-politica.

Dal primo punto di vista le tecnologie telematiche e informatiche, in particolare **Internet**, hanno favorito la connettività globale riducendo le barriere geografiche e permettendo una comunicazione istantanea tra individui e imprese in diverse parti del mondo; per il secondo aspetto la caduta del blocco comunista nel 1991, che ha segnato la **fine della guerra fredda**, ha consentito al capitalismo liberale di diventare il sistema economico predominante, diffondendo i principi liberisti enfatizzando il ruolo del mercato e della competizione tra imprese come modalità privilegiata per allocare le risorse in modo efficiente e favorire un progresso addirittura mondiale.

Secondo gli economisti di tradizione liberista classica e neoclassica che ripongono una incondizionata fiducia nelle dinamiche di mercato, i **vantaggi** apportati al sistema economico e sociale dalla globalizzazione sono di grande rilevanza: essa ha permesso alle imprese di espandersi a livello globale, raggiungendo nuovi mercati e accedendo ad una maggiore base di consumatori.

Le imprese hanno potuto utilizzare risorse a basso costo e godere di competenze specializzate presenti in diverse parti del mondo.

L'elevata competizione ha portato le imprese a cercare soluzioni sempre migliori alzando gli standard di qualità dei prodotti portando benefici a tutti i consumatori.

Grazie a questa maggiore efficienza organizzativa le imprese hanno potuto ristrutturare la propria catena del valore avvalendosi della specializzazione e della divisione del lavoro su scala globale e hanno ottenuto sempre maggiori economie di scala, approfittando dei vantaggi di produzione comparati.

In questo modo è stato possibile offrire ai consumatori sempre più beni con prezzi sempre più accessibili, aumentandone il potere di acquisto. Ciò a sua volta ha stimolato la domanda e incrementato gli investimenti, generando crescita e progresso.

La globalizzazione ha comportato anche politiche di liberalizzazione finanziaria che hanno permesso agli investitori di spostare denaro e risorse finanziarie con facilità da un paese all'altro alimentando flussi di capitale internazionali capaci di ottenere rendimenti elevati anche se più instabili.

Le grandi imprese multinazionali hanno proceduto a delocalizzare i propri stabilimenti in aree geografiche nuove, tipicamente dei cosiddetti **paesi emergenti**, permettendo a questi ultimi (pensiamo alla Cina e all'India) di sperimentare una crescita economica senza precedenti.

Secondo i dati della Banca Mondiale, tra il 1990 e il 2015 oltre un miliardo di persone sono uscite dalla povertà estrema, definita come vivere con meno di 1,90 dollari al giorno. L'**incidenza della povertà globale è diminuita** in modo significativo, passando dal 36% nel 1990 al 10% nel 2015.

Tuttavia, la globalizzazione ha avuto anche rilevanti **effetti negativi** messi in evidenza da altri studiosi, come, per esempio, il premio Nobel per l'economia 2001 Stiglitz.

Questi studiosi sottolineano che con l'espansione dei mercati globali molte grandi imprese hanno scelto di spostare i loro stabilimenti produttivi alla ricerca di maggiore disponibilità di risorse naturali, di costi di produzione e di manodopera più bassi nonché di sistemi tributari meno gravosi e questo ha comportato una modifica brusca e spesso definitiva di antichi legami di subfornitura e una maggiore **frammentazione delle attività produttive**.

Inoltre, le grandi imprese hanno perso i loro radicamenti nazionali, sia in termini di senso di appartenenza a una determinata realtà territoriale, sia come dislocazione effettiva dei centri di produzione con perdita di posti di lavoro nelle regioni di origine, riduzione delle competenze e delle conoscenze locali, erosione dei legami sociali ed economici all'interno delle comunità, scomparsa di competenze specializzate e di relazioni di collaborazione consolidate nel tempo.

La **pandemia** da Covid-19 ha mostrato che la dipendenza da fornitori esteri può comportare il pericolo di trovarsi, anche per shock esogeni quali epidemie e guerre, in difficoltà nel reperire determinati beni o risorse.

Infine, la globalizzazione non si è svolta tenendo nel conto dovuto la **sostenibilità ambientale**, l'importanza di preservare le identità locali, l'esigenza di evitare che la sia pur maggiore ricchezza prodotta non finisca poi per concentrarsi nelle mani di una percentuale esigua della popolazione aggravando le diseguaglianze.

Sempre più economisti ritengono quindi che globalizzazione sia un processo che, benché possa portare vantaggi, debba essere gestito con opportune politiche economiche affinché questi benefici possano essere ripartiti in modo equo tra tutta la popolazione mondiale.

La globalizzazione deve essere vista non come un processo autoreferenziale e fine a se stesso ma come «un mezzo per raggiungere **il fine di un tenore di vita più elevato per tutti** con i vantaggi equamente condivisi».

Infatti, la globalizzazione, nonostante sia il portato di una visione liberista, fiduciosa nelle capacità del mercato di allocare in modo efficiente le risorse, appare attualmente strutturata per «garantire prosperità alle grandi imprese e ai mercati finanziari dei paesi avanzati».

Occorre quindi rivalutare un'impostazione che potremmo definire di stampo keynesiano, che prevede l'intervento del settore pubblico anche per indirizzare il mercato verso un benessere maggiormente ridistribuito tra tutti i cittadini per «contribuire a migliorare le condizioni generali di vita della popolazione mondiale», estendendo i benefici anche a quei settori che oggi ne sono esclusi.

Per far questo occorre una **politica economica opportuna**, cioè che il settore pubblico utilizzi strumenti quali per esempio la spesa pubblica, l'imposizione tributaria, la regolamentazione normativa per orientare i processi globali nel senso voluto.

Le singole politiche economiche nazionali possono risultare poco efficaci: un solo paese non può contrastare tendenze economiche internazionali. Occorre una **gestione condivisa** e concertata.

Il ventunesimo secolo si trova infatti davanti numerose sfide: la sfida ambientale, l'emersione di nuovi nazionalismi e nuove tensioni internazionali.

Questo porta a rivedere il ruolo delle economie nazionali e i loro reciproci rapporti in una prospettiva di politica economica improntata a una collaborazione necessaria e fattiva, anche se complessa e difficile, concertando misure per regolamentare insieme i commerci, le condizioni di lavoro, la tutela dei diritti, le misure per salvaguardare l'ambiente.

Le sedi sovranazionali o internazionali come l'Unione europea, l'Onu, l'Organizzazione mondiale del commercio, altre organizzazioni simili possono svolgere un ruolo fondamentale nel facilitare dialogo e cooperazioni, per affrontare le sfide globali presenti e future.

SECONDA PARTE

1. Che cos'è il debito pubblico e quale il suo impatto sul sistema economico?

Il debito pubblico è l'ammontare complessivo del debito accumulato da uno Stato, a seguito dell'emissione di titoli di Stato.

Gli investitori possono essere soggetti interni o esteri, pubblici o privati. Una categoria particolarmente importante di investitori sono quelli istituzionali (come per esempio Banche, assicurazioni, Fondi investimento ecc.)

Il debito pubblico è una grandezza stock che può variare di anno in anno aumentando o diminuendo a seconda della presenza di un disavanzo o avanzo risultante dalle politiche di bilancio annuali.

Un debito pubblico elevato può compromettere la stabilità sociale, poiché la necessità di pagare gli interessi sul debito sottrae risorse allo Stato per settori come istruzione, sanità, infrastrutture e in generale per le spese per investimento, generando malcontento diffuso e possibili tensioni.

Esso compromette la stabilità economica perché un debito pubblico troppo elevato può far venire meno la credibilità e la fiducia nella solvibilità del paese indebitato.

Inoltre, il debito pubblico può rallentare la crescita economica poiché influenza al rialzo il valore del tasso di interesse scoraggiando gli investimenti delle imprese e rendendo più difficile l'accesso al credito per le famiglie.

Gli effetti negativi di un alto debito pubblico spiegano perché l'Unione Europea fin dal 1992 abbia posto precisi limiti all'indebitamento dei vari Stati. Tali vincoli, che fanno parte del cosiddetto patto di Stabilità, sono stati allentati solo con la profonda crisi economica generata dalla pandemia da Covid-19.

2. Quali sono i tratti caratterizzanti di uno Stato democratico?

Lo Stato democratico è una forma di Stato in cui la sovranità appartiene al popolo, dal quale deriva ogni potere politico. I cittadini, uomini e donne, hanno diritto di voto e possono esercitarlo per eleggere i propri rappresentanti in Parlamento (democrazia indiretta) o per esprimersi durante le consultazioni referendarie (democrazia diretta). Un'altra caratteristica essenziale è l'essere uno Stato di diritto, ovvero uno Stato nel quale i poteri pubblici stessi sono soggetti alla legge.

In uno Stato democratico i cittadini hanno diritto di organizzarsi in più partiti politici che competono in modo libero attraverso elezioni periodiche per il governo del paese: il governo spetterà alla maggioranza uscita dalle urne, ma sempre nel rispetto delle minoranze che conservano un ruolo essenziale di garanzia e di controllo.

Uno Stato democratico, infine, è caratterizzato da una reale protezione di diritti inviolabili fondamentali quali la libertà di espressione, la libertà personale, la libertà religiosa.

Solitamente questi diritti sono sanciti da Carte Costituzionali rigide, modificabili solo con apposite leggi di revisione.

L'intero impianto della Costituzione italiana è volto a garantire nel modo più ampio i caratteri sopra esposti, non solo con l'articolo 1 con l'esplicita affermazione che «l'Italia è una Repubblica democratica, fondata sul lavoro», ma anche con tutte le altre norme volte a tutelare la libertà di espressione, il ruolo dei partiti, dei corpi intermedi, delle autonomie locali e in generale con quelle disposizioni intese a favorire la massima partecipazione dei cittadini, sia come singoli sia attraverso le formazioni sociali, alla determinazione della politica nazionale.

3. Quali sono le principali direttive e i principali regolamenti dell'Unione Europea?

L'Unione europea può adottare, con complesse procedure, atti normativi che incidono in modo più o meno diretto negli ordinamenti degli Stati membri.

I principali atti normativi europei sono i regolamenti e le direttive.

Le direttive sono strumenti di armonizzazione in quanto impongono agli Stati membri degli obiettivi da raggiungere entro certi termini, ma lasciano gli stessi liberi di scegliere mezzi e modalità che ritengono più opportune; i regolamenti invece sono strumenti di uniformazione perché entrano a far parte in modo diretto negli ordinamenti degli Stati membri, al pari delle leggi nazionali.

Con la pratica delle direttive dettagliate questa distinzione è diventata meno netta, in quanto se lo Stato non recepisce le direttive nei tempi indicati, entrano anch'esse in vigore nell'ordinamento dello Stato membro.

L'adozione delle direttive europee ha determinato importanti cambiamenti nella vita dei cittadini europei: pensiamo alle direttive sulla tutela dei consumatori, alle direttive in materia di lavoro, in materia di sicurezza sul lavoro e alle direttive in materia di contratti pubblici.

Per quanto riguarda i regolamenti possiamo citare tra i più significativi il regolamento sulla privacy (GDPR – *General Data Protection Regulation*), il regolamento eIDAS che fornisce una base normativa comune per interazioni elettroniche sicure e i molti regolamenti che garantiscono la libera circolazione dei lavoratori nell'Unione Europea.

4. Quali sono le condizioni che determinano la possibilità del Governo di emanare atti aventi forza di legge?

Nel nostro ordinamento costituzionale, caratterizzato dalla separazione dei poteri, il potere legislativo spetta al Parlamento, unico organo eletto direttamente dal popolo e in cui siedono i rappresentanti sia delle forze di maggioranza sia delle forze di opposizione.

La Costituzione, tuttavia, prevede la possibilità per il Governo di adottare atti aventi forza di legge (capaci, cioè, di abrogare o modificare le leggi precedenti) in due casi, indicati rispettivamente all'articolo 76 e all'articolo 77 della Costituzione.

In base all'articolo 76 il Parlamento può delegare il Governo ad adottare decreti legislativi con valore di fonte primaria con una legge di delegazione in cui indica principi, criteri direttivi, oggetto e tempi.

Un decreto legislativo che non rispetta questi limiti è incostituzionale e può essere per questo annullato dalla Corte costituzionale.

Il potere del Governo risulta quindi ben delimitato dal Parlamento stesso. Il decreto legislativo viene approvato dal Consiglio dei Ministri, emanato dal Presidente della Repubblica e pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale.

Diversamente, i decreti-legge sono disciplinati dall'articolo 77 della Costituzione: si tratta sempre di atti aventi forza di legge che il Governo adotta però sotto la sua responsabilità politica, in casi straordinari di necessità e urgenza (è il Governo stesso a valutare la presenza di questi requisiti).

I decreti-legge sono adottati dal Governo direttamente, tuttavia hanno natura provvisoria; essi, infatti, devono essere convertiti in legge dal Parlamento entro 60 giorni dalla pubblicazione altrimenti decadono da ogni effetto.

I decreti-legge sono approvati dal Consiglio dei ministri ed emanati dal Presidente della Repubblica e per la loro urgenza entrano in vigore il giorno stesso della pubblicazione (o il giorno successivo).

Una volta approvati devono essere immediatamente presentati al Parlamento per la conversione.

La Costituzione, quindi, consente che il Governo si sostituisca al Parlamento, adottando atti che sono qualificabili come leggi sostanziali, ma circoscrive con attenzione questo potere.

Il Parlamento interviene comunque, in un momento precedente all'adozione per i decreti legislativi e in un momento successivo per i decreti-legge, mantenendo quindi la posizione di preminenza e di centralità prevista nella Costituzione.

La Corte costituzionale più volte ha richiamato la necessità di rispettare i presupposti per l'adozione dei decreti-legge dopo aver rilevato un abuso di questo strumento da parte di vari Governi.