ISTITUTO SALESIANO
«Beata Vergine di San Luca»
via Jacopo della Quercia, 1 - 40128 BOLOGNA
tel. 051/41.51.711 – *www.salesianibologna.net*
presidesup.bolognabv@salesiani.it
Il Preside

PASSERELLE/IDONEITÀ

DIRITTO ED ECONOMIA POLITICA

PROGRAMMI DEL BIENNIO ITT – passaggio in 2^ITT oppure in 3^ITT

Visto dell'insegnante: prof. Francesco Lima (lima.francesco.prof@salesianibologna.it)

Testo di riferimento: Res Publica, F. Faenza (ZANICHELLI)

A) Argomenti su cui verterà la prova di accesso alla 2^ ITT (programma di 1^ITT):

- **Il diritto, le norme e le persone**
  1. Il diritto e la norma giuridica (pag. 4 a 18)
  2. Dentro la norma giuridica (pag. 23 a 30)
  3. Il diritto e le persone (pag. 33 a 46)

- **Lo Stato e la Costituzione**
  1. Caratteri generali dello Stato (pag. 72 a 81)

- **La ricchezza della Nazione**
  1. I temi dell'economia politica (pag. 162 a 171)
  2. Il flusso circolare del reddito (pag. 176 a 186)

Esercizi o domande simili a quelle che potrebbero capitare durante la prova:

- Cosa si intende per PIL e PNL?
- Quali sono le caratteristiche delle norme giuridiche?
- Cosa sono le fonti del diritto?
- Che differenza c'è tra capacità di agire e capacità giuridica?
- Cos'è un diritto soggettivo?

Materiale allegato (fotocopie del testo o altro – da lasciare alla Presidenza):

- Pagine tratte dal libro RES PUBLICA

B) Argomenti su cui verterà la prova di accesso alla 3^ ITT (programma di 2^ITT):

- **Lo Stato e la Costituzione**
  1. La Costituzione repubblicana del 1948 (pag. 102 a 107)
  2. I principi fondamentali (pag. 110 a 121)
  3. Rapporti civili ed etico-sociali (pag. 124 a 138)
- **La struttura dello Stato italiano**
  1. Dove nascono le leggi (pag. 220 a 236)
  2. Il Governo del Paese (pag. 239 a 246)
  3. Il Presidente della Repubblica e la Corte Costituzionale (pag. 249 a 256)
  4. L'amministrazione della giustizia (pag. 259 a 268)
- **Sistemi economici, moneta e finanza**
  1. Dal mercantilismo al liberismo (pag. 358 a 370)
  2. Keynes e la nascita dello Stato sociale (pag. 373 a 384)
  3. Il ritorno del liberismo (pag. 387 a 394)

Esercizi o domande simili a quelle che potrebbero capitare durante la prova:

- Cos'è la Costituzione Italiana?
- Come sono divisi i poteri all'interno del nostro ordinamento giuridico?

- Che rapporto c'è tra Parlamento e Governo?
- In cosa consiste il pensiero keynesiano?
- Cosa pensavano i neoliberisti?

Materiale allegato (fotocopie del testo o altro – da lasciare alla Presidenza):

- Pagine tratte dal libro RES PUBLICA

UNITÀ 1

Il diritto, le norme e le persone

© Shutterstock / MikeDotta

SOMMARIO LEZIONI

1 Il diritto e la norma giuridica
2 Dentro la norma giuridica
3 Il diritto e le persone
4 La famiglia nel nostro ordinamento

Progetto **Multidisciplinare**
Un patto per la sostenibilità in classe

Scarica la app **GUARDA!** e inquadrami

Link
- Ultim'ora Libro sempre aggiornato

Studiare il diritto con lo sguardo al futuro

In questa Unità inizieremo a studiare il diritto. Qualcuno può pensare che sia una materia distante, che vive nelle aule dei tribunali o dentro pesanti codici, ma non è così.

Troviamo il diritto nelle azioni più banali di ogni giorno (quando prendiamo un caffè al bar stiamo concludendo un contratto), e lo troviamo negli obiettivi più alti, come quello di "trasformare il nostro mondo".

Forse questa espressione può sembrare fin troppo ambiziosa, ma è esattamente quella utilizzata dalle Nazioni Unite, la più grande organizzazione internazionale del mondo, per descrivere l'*Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile*. L'Agenda 2030 ci guiderà attraverso tutte le Unità di questo libro.

Di che si tratta? E cosa si intende per sviluppo sostenibile? E soprattutto, perché ha a che fare con il diritto e, come vedremo, anche con l'economia?

L'Agenda 2030 è un documento adottato dalle Nazioni Unite nel 2015. Si chiama così perché "mette nell'agenda" di tutti i Paesi del mondo una serie di **obiettivi** da raggiungere **entro il 2030**.

Questi obiettivi, che vedremo tra poco, mirano tutti allo stesso scopo: passare a un modello di **sviluppo** e di **società sostenibili**.

Obiettivo > SOSTENIBILITÀ

Sostenibili significa rispettosi dell'ambiente, così da preservare il pianeta per le generazioni future, e capaci di stimolare l'innovazione tecnologica, sfruttare fonti di energia pulita, ridurre gli sprechi. Significa anche garantire a tutti acqua e cibo sufficienti, un'istruzione adeguata, l'accesso alle cure mediche e condizioni di lavoro dignitose.

Mettiamolo in Agenda

AGENDA 2030

L'Agenda 2030 pone **17 obiettivi**, che in inglese si chiamano **goal**. Avremo modo di vederli da vicino, ma per ora impariamo a conoscerli tutti:

- 1 SCONFIGGERE LA POVERTÀ — **Obiettivo 1**: Porre fine ad ogni forma di povertà nel mondo
- 2 SCONFIGGERE LA FAME — **Obiettivo 2**: Porre fine alla fame, raggiungere la sicurezza alimentare, migliorare la nutrizione e promuovere un'agricoltura sostenibile
- 3 SALUTE E BENESSERE — **Obiettivo 3**: Assicurare la salute e il benessere per tutti e per tutte le età
- 4 ISTRUZIONE DI QUALITÀ — **Obiettivo 4**: Fornire un'educazione di qualità, equa ed inclusiva, e opportunità di apprendimento per tutti
- 5 PARITÀ DI GENERE — **Obiettivo 5**: Raggiungere l'uguaglianza di genere ed emancipare tutte le donne e le ragazze
- 6 ACQUA PULITA E SERVIZI IGIENICO-SANITARI — **Obiettivo 6**: Garantire a tutti la disponibilità e la gestione sostenibile dell'acqua e delle strutture igienico-sanitarie
- 7 ENERGIA PULITA E ACCESSIBILE — **Obiettivo 7**: Assicurare a tutti l'accesso a sistemi di energia economici, affidabili, sostenibili e moderni
- 8 LAVORO DIGNITOSO E CRESCITA ECONOMICA — **Obiettivo 8**: Incentivare una crescita economica duratura, inclusiva e sostenibile, un'occupazione piena e produttiva e un lavoro dignitoso per tutti
- 9 IMPRESE, INNOVAZIONE E INFRASTRUTTURE — **Obiettivo 9**: Costruire un'infrastruttura resiliente e promuovere l'innovazione e una industrializzazione equa, responsabile e sostenibile
- 10 RIDURRE LE DISUGUAGLIANZE — **Obiettivo 10**: Ridurre l'ineguaglianza all'interno di e fra le Nazioni
- 11 CITTÀ E COMUNITÀ SOSTENIBILI — **Obiettivo 11**: Rendere le città e gli insediamenti umani inclusivi, sicuri, duraturi e sostenibili
- 12 CONSUMO E PRODUZIONE RESPONSABILI — **Obiettivo 12**: Garantire modelli sostenibili di produzione e di consumo
- 13 LOTTA CONTRO IL CAMBIAMENTO CLIMATICO — **Obiettivo 13**: Combattere il cambiamento climatico
- 14 VITA SOTT'ACQUA — **Obiettivo 14**: Conservare e utilizzare in modo durevole gli oceani, i mari e le risorse marine per uno sviluppo sostenibile
- 15 VITA SULLA TERRA — **Obiettivo 15**: Proteggere, ripristinare e favorire un uso sostenibile dell'ecosistema terrestre
- 16 PACE, GIUSTIZIA E ISTITUZIONI SOLIDE — **Obiettivo 16**: Pace, giustizia e istituzioni forti
- 17 PARTNERSHIP PER GLI OBIETTIVI — **Obiettivo 17**: Rafforzare i mezzi di attuazione e rinnovare il partenariato mondiale per lo sviluppo sostenibile

Qual è il ruolo del diritto?

Siamo partiti dicendo che il diritto è uno strumento per ottenere quella *trasformazione del mondo* disegnata dall'Agenda. Il motivo è semplice: il diritto è in grado di orientare il comportamento delle persone, prescrivendo certi comportamenti e vietandone altri. Pensate alle regole che riguardano la circolazione stradale: grazie ad esse possiamo circolare in modo sicuro e ordinato con vantaggio per tutti!

Le regole del diritto possono spingere tutti noi ad adottare i comportamenti più sostenibili previsti dall'Agenda. E portarli nella vita di tutti i giorni, anche in classe.

UNITÀ 1

LEZIONE 1

Concetti chiave

- Il diritto e le norme giuridiche ..... par. **1** e **3**
- Le fonti del diritto ..... par. **4**
- Il rapporto giuridico ..... par. **7**
- Diritto oggettivo e soggettivo ..... par. **7**

Il diritto e la norma giuridica

1. Che cos'è il diritto?

Le *fonti* da cui provengono regole di comportamento sono piuttosto numerose. Sappiamo tutti, per esempio, che pongono regole le confessioni religiose, le associazioni sportive, i circoli ricreativi, i comitati. Ma, soprattutto, a imporre le proprie regole è lo Stato. Noi ci occuperemo esclusivamente di queste ultime, che chiameremo **regole di diritto**.

Diciamo allora che:

il diritto è l'insieme delle regole poste (e imposte) dallo Stato.

Aggiungiamo subito che tra le regole dello Stato e quelle di altre organizzazioni corre una differenza notevolissima. Per coglierla immaginiamo di non voler più rispettare le norme poste dalla confessione religiosa cui apparteniamo. Qualcuno potrebbe imporcene il rispetto con la forza? La risposta, come tutti sappiamo, è negativa.

Chi pone le regole del diritto?
Che differenza c'è tra le regole del diritto e le altre regole?

Immaginiamo ora che una persona, violando una delle più note regole dello Stato, commetta un furto. Il giudice potrà imporle di subire la punizione prevista per questo tipo di trasgressione?

La risposta questa volta è affermativa, perché la *forza pubblica* (Polizia, Carabinieri, Guardia di Finanza) esiste proprio per imporre a tutti il rispetto delle regole poste dallo Stato. In generale possiamo allora dire che:

> **lo Stato** non è l'unico soggetto che pone regole di comportamento, ma è sicuramente l'unico che può imporne il rispetto anche con l'uso della forza.

? Perché lo Stato impone con la forza le proprie regole?
Non vivremmo meglio senza tante norme da rispettare?

Se abitassimo su un'isola deserta, sicuramente non avremmo bisogno di rispettare regole imposte da altri. Ma viviamo in una società piuttosto affollata e questo fatto muta considerevolmente la prospettiva. Come insegna la normale esperienza, quando più persone vivono insieme finiscono spesso per entrare in contrasto. E quando si generano contrasti, ciascuno è naturalmente portato a far prevalere i propri interessi su quelli degli altri. Ciò, presto o tardi, favorisce un clima di diffusa e pericolosa conflittualità in cui il più forte tende a prevalere sul più debole. Nasce da qui la necessità di avere un organismo dotato di sufficiente autorità (lo Stato) che assicuri il pacifico svolgimento della vita sociale, vietando le azioni violente e ponendo regole uguali per tutti.

> **La funzione tradizionale del diritto,** pertanto, è garantire la pacifica convivenza stabilendo preventivamente i comportamenti da tenere, quelli da evitare e le conseguenze nelle quali può incorrere chi non rispetta le regole.

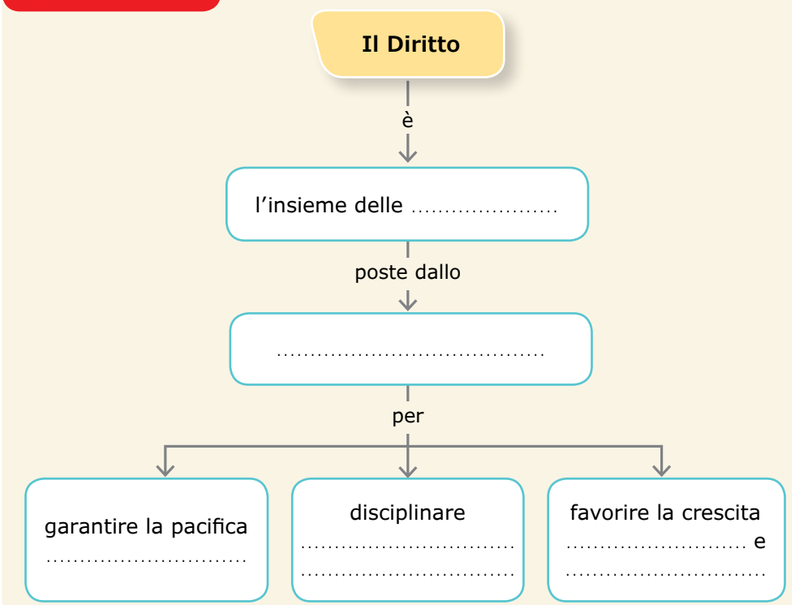
Il diritto a che cosa serve?

> **Una seconda funzione,** della quale ci occuperemo ampiamente in questo corso, è disciplinare l'organizzazione dello Stato e l'attività dei suoi organi. Si tratta di un compito di grande importanza, perché solo limitando con apposite regole l'attività di chiunque eserciti un pubblico potere (dal Presidente della Repubblica all'agente di Polizia) si può avere la ragionevole speranza che tale potere non venga impiegato in modo scorretto.

> **Un'ulteriore funzione** assunta dal diritto in tempi relativamente recenti è quella di favorire la crescita economica e sociale del Paese. Oggi l'azione dello Stato si misura in gran parte dal modo in cui, attraverso lo strumento normativo, riesce a:
- favorire lo sviluppo economico;
- tutelare il lavoro;
- salvaguardare l'ambiente;
- favorire l'istruzione;
- garantire a tutti assistenza sanitaria;

e così via.

Organizza le idee



2. Quale rapporto corre tra diritto e giustizia?

? Sul giornale è scritto che in molti Paesi la legge ancora prevede la pena di morte per i reati più gravi. Non è una legge ingiusta?

Per rispondere a questa domanda dovremmo prima chiederci che cos'è la giustizia, e la risposta non è agevole perché non esiste al mondo un concetto di giustizia uguale per tutti. Popoli diversi hanno convinzioni diverse su ciò che è giusto e ciò che non è giusto.

E anche uno stesso popolo può mutare opinione. In generale, con il tempo e con la cultura, tende a mutare nella gente il sentimento del giusto. E nel produrre le leggi, il legislatore accorto deve adeguarsi a questo mutamento. Se rimane indietro o se va troppo avanti, ci sarà una parte della società che giudicherà le leggi ingiuste perché sono troppo conservatrici e una parte che le giudicherà ingiuste perché sono troppo avanzate.

Prendiamo come esempio la pena di morte.

In Italia la pena di morte è stata eliminata con l'entrata in vigore della Costituzione repubblicana, il 1° gennaio 1948 (e nel 2007 il Parlamento l'ha eliminata anche dal codice militare di guerra). In diversi Paesi, però, essa è ancora vissuta come una giusta punizione per i crimini più gravi ed è ritenuta giusta la legge che la contempla. Ma in quelle stesse società ci saranno probabilmente molte persone che la pensano in modo diverso. Se queste, con il loro impegno, riusciranno a modificare il sentimento del giusto dominante nella loro società, la legge comincerà a essere vissuta come ingiusta da un numero sempre crescente di soggetti e il **legislatore**, prima o poi, dovrà modificarla.

Possiamo allora concludere che, salvo eccezioni:

> **in ogni Stato** le regole di diritto tendono a riflettere, con maggiore o minore ritardo, ciò che la maggioranza dei cittadini ritiene giusto in un dato momento storico.

Mi fai un esempio?
In Italia, fino agli anni Sessanta la legge vietava alle donne di entrare in magistratura perché le riteneva incapaci di giudicare in modo assennato. Oggi il numero delle donne magistrato ha superato quello dei magistrati maschi.

L'espressione **legislatore** indica il Parlamento, il quale ha il potere di fare le leggi.

3. Che cos'è la norma giuridica?

Le regole del diritto sono chiamate, con terminologia più specifica, *norme giuridiche*.

Norma vuol dire semplicemente "regola" (anche nel linguaggio corrente chiamiamo *normale* ciò che è fatto secondo le regole).

Giuridica è un aggettivo che deriva dal latino *ius*, che in latino indicava il "diritto".

Norma giuridica vuol dire, pertanto, "regola di diritto".

? Non potremmo usare il termine "legge" al posto di "norma giuridica"? Non sarebbe più semplice dire che il diritto è un insieme di leggi?

Certamente sarebbe più semplice, ma non sarebbe altrettanto corretto. Come vedremo, nel nostro Paese ci sono diversi organi cui è affidato il compito di produrre *norme giuridiche* (Parlamento, Consigli regionali, Governo ecc.), cosicché le norme assumono nomi diversi (legge, legge regionale, regolamento) in funzione della **fonte** da cui provengono.

> **Sinteticamente** possiamo allora dire che tutte le leggi contengono norme giuridiche, ma non tutte le norme giuridiche sono leggi.

La diversa denominazione assunta dalle norme giuridiche ci consente di individuare immediatamente la *fonte* da cui provengono e ciò è di grande utilità perché nel nostro ordinamento non tutte le *fonti* hanno la stessa importanza. Anche intuitivamente riusciamo a capire che una norma contenuta in una legge approvata dal Parlamento debba avere maggior peso di un regolamento emanato dal Sindaco di un piccolo Comune.

> **In generale** diciamo allora che le norme giuridiche possono scaturire da fonti diverse.

Le fonti sono ordinate secondo una *scala* **gerarchica** per effetto della quale nessuna norma proveniente da una fonte di grado inferiore può validamente porsi in contrasto con una norma proveniente da una fonte di grado superiore. È un po' come dire, rapportandoci alla gerarchia militare, che un ordine del caporale non potrà mai validamente porsi in contrasto con un ordine del generale.

In generale, un rapporto **gerarchico** è caratterizzato dalla presenza di soggetti che stanno su un gradino superiore e altri che stanno su un gradino inferiore, e devono perciò uniformarsi alle direttive dei primi.

4. Come sono ordinate le fonti del diritto?

Poiché, come abbiamo appena detto, le fonti del diritto sono ordinate *gerarchicamente*, è opportuno gettare subito uno sguardo a questa *scala gerarchica*.

1. Al primo posto troviamo la **Costituzione della Repubblica italiana.**

La Costituzione è la legge fondamentale dello Stato.

Le sue norme riconoscono e tutelano i diritti inviolabili dei cittadini, garantiscono le libertà fondamentali e inoltre definiscono poteri e funzioni dei principali organi dell'apparato statale.

Trovandosi al primo posto nella scala gerarchica, le norme costituzionali prevalgono sempre, in caso di contrasto, su qualsiasi altro tipo di norma.

2. Al secondo posto si collocano (tra di loro a pari merito, direbbe un giudice sportivo) le cosiddette **fonti primarie**, che a loro volta si suddividono in:

- **fonti statali,** che comprendono:
  - *leggi ordinarie*, approvate dal Parlamento [→ Unità 6];
  - *decreti legge* e *decreti legislativi*, adottati dal Governo [→ Unità 6];
- **fonti regionali e provinciali**, che comprendono:
  - *leggi regionali* (approvate dai Consigli regionali) valide solo sul territorio della Regione che le ha emanate;
  - *leggi delle Province autonome di Trento e Bolzano*, ugualmente valide solo nei rispettivi territori;
- **fonti comunitarie**, che comprendono:
  - *trattati, regolamenti* e *direttive* dell'Unione europea.

Queste ultime fonti, nelle materie a esse riservate, prevalgono sulle *fonti primarie nazionali*. Per chiarire questo aspetto, tuttavia, rimandiamo all'Unità 5, in cui parleremo dell'Unione europea.

3. Al terzo posto troviamo i **regolamenti,** che possono essere adottati:

- dal Governo o dai singoli ministri;
- da organi regionali e comunali;
- da altri organi della Pubblica Amministrazione.

4. Al quarto posto, infine, si collocano le **consuetudini** (o usi). Sono così chiamate le norme che *non sono state scritte né poste da alcuna autorità* ma sono nate dalla ripetizione costante e generale di atti compiuti nella convinzione di adempiere a un dovere giuridico, cosicché alla fine rispettarle è diventato un obbligo. In passato sono state una fonte importante del diritto, ma oggi hanno valore vincolante per i cittadini solo nei casi in cui disciplinano questioni non regolate da una norma scritta oppure quando una norma scritta fa espresso riferimento a esse. Per esempio, una disposizione del codice civile ci consente di tagliare le radici degli alberi che dal fondo vicino si insinuano nel nostro giardino. A meno che, precisa la norma, le consuetudini o gli usi locali non dispongano diversamente.

Costituzione è un termine che deriva dal verbo *costituire* che significa, letteralmente, "fondare, istituire". E la Costituzione, con le sue norme, fonda, istituisce, organizza un certo modello di Stato.

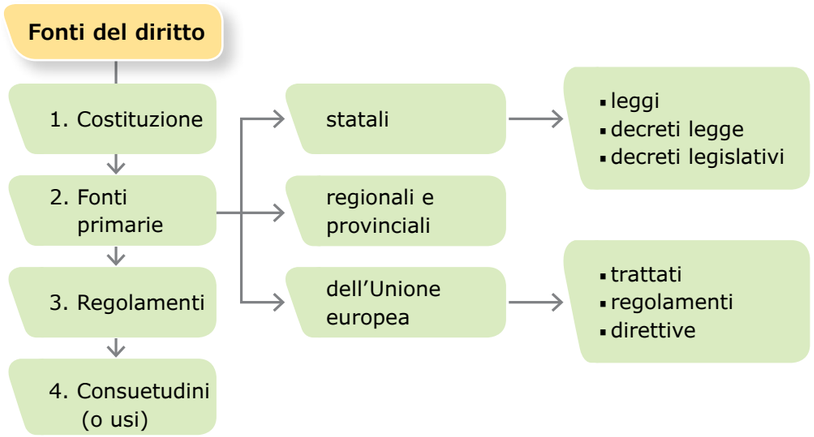
Che cosa si intende per fonti del diritto?
Che cosa significa che le fonti hanno una gerarchia?
Qual è la fonte di livello più alto?

Consuetudine, Costituzione, leggi, regolamenti: sai metterli in ordine gerarchico?

? Potrei avere una definizione esatta di "fonte del diritto"?

Il termine *fonte* solitamente indica una sorgente da cui sgorga acqua. Per similitudine possiamo quindi dare la seguente definizione:

sono **fonti del diritto** quegli atti (approvazione delle leggi, emanazione di regolamenti ecc.) e quei fatti (il formarsi delle consuetudini) dai quali scaturiscono *norme giuridiche*.



5. Che cosa si intende per ordinamento giuridico?

Il **diritto**, come già sappiamo, è costituito dall'insieme delle norme giuridiche poste dallo Stato. Poiché le norme giuridiche non sono poste a caso, ma sono tra loro coordinate e *ordinate*, il loro insieme viene anche chiamato *ordinamento giuridico*.

Ordinamento giuridico e diritto, pertanto, sono sinonimi poiché entrambi indicano un insieme di norme giuridiche.

Le norme che compongono l'ordinamento giuridico sono suddivise in due grandi gruppi che prendono il nome di **diritto pubblico** e di **diritto privato.**

> **Il diritto pubblico** comprende le norme che regolano:

- l'organizzazione dello Stato e degli altri **enti pubblici** *;
- le situazioni nelle quali gli enti pubblici possono esercitare un **potere di comando** nei confronti dei cittadini.

* Gli **enti pubblici** sono organizzazioni che provvedono ai bisogni della collettività, come lo Stato, le Regioni, le Province e i Comuni. Alcuni enti pubblici svolgono compiti più circoscritti, per esempio, la Banca d'Italia, che controlla il sistema creditizio, o il Cnr, che si occupa di ricerca scientifica.

? Perché gli enti pubblici possono esercitare un potere di comando?

Perché questi enti devono svolgere funzioni di pubblico interesse. E nello svolgimento di tali funzioni devono poter imporre le proprie scelte anche a chi, eventualmente, ne rimanesse penalizzato. Per esempio, quando il sindaco decide, nell'interesse collettivo, di chiudere al traffico alcune strade, deve avere il potere di imporre la sua decisione anche a chi avrebbe interesse a transitare con la propria auto in quella parte della città.

> **Il diritto privato** comprende le norme che regolano *soprattutto* i rapporti tra privati cittadini.

Perché "soprattutto"? Perché in realtà questo ramo del diritto regola anche i rapporti tra i privati cittadini e gli enti pubblici quando questi ultimi non possono esercitare alcun potere di comando e devono comportarsi come fossero soggetti privati.

Vediamo di chiarire la questione con qualche esempio. Immaginiamo che il Sindaco della nostra città debba comperare lampade per l'illuminazione stradale; che una Regione debba comperare arredi per i suoi uffici. In questi casi essi non potranno imporre alle imprese fornitrici di consegnare loro le lampade o gli arredi ma, come qualsiasi privato cittadino, dovranno chiedere, contrattare e pagare.

Gli altri rami del diritto

Per comodità di studio e di ricerca, sia all'interno del diritto privato, sia all'interno del diritto pubblico, le norme vengono raggruppate in funzione della materia che disciplinano.

> **Le norme di diritto privato** vengono ripartite in due grandi rami che chiamiamo rispettivamente *diritto civile* e *diritto commerciale:*

- il **diritto civile** rappresenta la parte generale del diritto privato e regola i rapporti che si stabiliscono in materia di famiglia, di proprietà, di contratti, di successione per causa di morte;
- il **diritto commerciale** regola prevalentemente rapporti in cui almeno una parte è un *imprenditore*. Si occupa, pertanto, di imprese, di società commerciali, di titoli di credito, di fallimento, e così via.

Altre ripartizioni sono operate riunendo le norme per argomenti più specifici. Potrà così capitarci di sentir parlare di *diritto del lavoro, diritto agrario, diritto bancario, diritto industriale, diritto di navigazione*, e così via.

> **Le norme di diritto pubblico** sono suddivise, sempre per comodità di studio, in numerosi altri insiemi di norme fra i quali è importante ricordare:

- il **diritto costituzionale**, che comprende le norme che regolano l'organizzazione e l'attività dei massimi organi dello Stato (Parlamento, Governo, Presidente della Repubblica); tali norme riconoscono anche i fondamentali diritti dei cittadini e dettano i principi a cui deve ispirarsi l'ordinamento nel suo complesso;
- il **diritto amministrativo**, che disciplina l'organizzazione e l'attività della Pubblica Amministrazione (Ministeri, Regioni, Comuni e altri enti pubblici);
- il **diritto penale**, che comprende le norme che definiscono i reati, cioè fatti ritenuti dal legislatore di particolare gravità, e stabiliscono le pene da comminare a chi li commette;
- il **diritto processuale**, che regola lo svolgimento dei processi;
- il **diritto tributario**, che regola l'attività di imposizione e riscossione dei tributi.

Organizza le idee

6. Come si cercano le norme nell'ordinamento?

Per rintracciare le norme all'interno dell'ordinamento, occorre conoscerne i *dati identificativi*. Sono tali:

- la **fonte** da cui proviene (Costituzione, legge, regolamento ecc.);
- la **data** di emanazione;
- il **numero** d'ordine.

Come si identificano le norme?

Supponiamo di essere interessati a conoscere la norma che consente agli studenti meritevoli di sostenere con un anno di anticipo gli esami di maturità. Dove potremmo cercarla?

Nel caso specifico la norma che si vuole trovare è contenuta nella legge (*fonte*) 10 dicembre 1997 (*data*) n. 425 (*numero d'ordine*).

Senza queste indicazioni qualsiasi ricerca avrebbe un esito altamente incerto. Solo per la data è possibile fare a meno dell'indicazione completa essendo sufficiente conoscere l'anno.

Solitamente per indicare le fonti da cui proviene la norma ci si avvale di abbreviazioni. Le più comuni sono:

- **Cost.** per indicare la Costituzione;
- **l.** per indicare la legge ordinaria;
- **d.l.** per indicare i decreti legge;
- **d.lg.** per indicare i decreti legislativi (talvolta anche d.lgs.).

Al fine di consentire una più agile individuazione delle specifiche disposizioni, i testi normativi sono divisi in **articoli** e gli articoli, a loro volta, sono suddivisi in **commi**.

Che cos'è un comma?

> **Comma** è un termine che deriva dal greco *kòmma*, che significava "frammento" e nel linguaggio giuridico è utilizzato per indicare la parte di norma che inizia quando il testo va a capo. Se scriviamo, per esempio, art. 2, c. 1, intendiamo riferirci all'articolo due, comma primo.

? E i codici che cosa sono?

Il codice è una legge molto ampia, formata da centinaia e a volte da migliaia di articoli, che disciplina un'intera materia o un intero ramo del diritto.

Nella scala gerarchica delle fonti i codici hanno lo stesso valore di tutte le altre leggi approvate dal Parlamento con procedura ordinaria [→ Unità 4]. Ciò comporta che i suoi articoli possono essere modificati, eliminati o integrati da altre leggi. È anzi opportuno segnalare che ai codici vengono apportate frequenti modifiche per renderli sempre più rispondenti alle nuove esigenze e ogni operatore del diritto che voglia essere costantemente aggiornato deve procurarsi ogni anno la nuova edizione dei codici in vigore.

Il codice è una legge? Quali sono i principali codici in Italia?

> **I principali codici in vigore in Italia sono:**

- il **codice civile** (abbreviato c.c.) che raccoglie gran parte del diritto privato;
- il **codice di procedura civile** (c.p.c.) formato dalle norme che regolano il processo civile;
- il **codice penale** (c.p.) che riunisce tutte le norme che stabiliscono quali comportamenti sono *reati* e a quali pene deve essere sottoposto il *reo*;
- il **codice di procedura penale** (c.p.p.) formato dalle norme che regolano il processo penale;
- il **codice della navigazione** (c. nav.) che pone regole per la navigazione marittima e aerea.

Per facilitare la ricerca delle norme i codici sono divisi, al loro interno, in libri, titoli, capi e articoli.

Per esempio, se vogliamo sapere in quale pena incorre chi partecipa a una rissa dovremo consultare:

- il *codice penale,*
- *libro secondo intitolato "Dei delitti in particolare",*
- *titolo* XII (*"Dei delitti contro la persona"*),
- *capo* I - *Dei delitti contro la vita e l'incolumità individuale,*
- *articolo* 588 - *"Rissa"*.

Mi fai un esempio? Se vogliamo conoscere la definizione di imprenditore, dobbiamo consultare il codice civile, al libro quinto intitolato "Del lavoro", titolo II ("Del lavoro nell'impresa"), capo I ("Dell'impresa in generale"), articolo 2082 - "Imprenditore".

Per rendere più rapida la ricerca generalmente i curatori dei codici pongono nelle ultime pagine un indice analitico nel quale gli argomenti sono elencati per voci e sottovoci con a fianco il numero di uno o più articoli. Per esempio, se fossimo stati vittima di un furto in albergo e volessimo sapere se abbiamo diritto a un risarcimento da parte dell'albergatore, ci basterà consultare l'indice analitico del **codice civile**, andare alla lettera «A» e cercare la voce «Albergo». Di seguito troveremo la sottovoce «deposito in albergo» e di fianco l'indicazione dell'articolo (in questo caso il 1783 ss.) che stabilisce quale responsabilità assume l'albergatore per gli oggetti portati in albergo dai clienti.

? Quali differenze ci sono tra codici e testi unici?

I **testi unici,** come i codici, sono raccolte di norme riguardanti una medesima materia. Però:

- nella formazione dei **codici** è prevalente l'elemento innovativo. Quando il legislatore predispone un nuovo codice ridisegna per intero la materia da regolare abrogando automaticamente la disciplina preesistente;
- nella formazione dei **testi unici**, invece, l'obiettivo prevalente non è rinnovare, ma solo *riunire* in un unico testo norme già esistenti, coordinandole opportunamente.

Fino a pochi anni fa, per leggere il contenuto di una norma occorreva conoscere, oltre ai suoi dati identificativi, anche gli estremi (data e numero d'ordine) della «Gazzetta Ufficiale» sulla quale era stata pubblicata. Oggi questa informazione è meno indispensabile grazie alla possibilità di conoscere il testo delle leggi collegandosi al sito Internet del Parlamento italiano (**www.parlamento.it**) oppure consultando la «**Gazzetta Ufficiale** ✻», al sito **www.gazzettaufficiale.it.**

La «**Gazzetta Ufficiale**» è la fonte ufficiale di conoscenza delle norme in vigore in Italia.

Doppio Click

Esploriamo la «Gazzetta Ufficiale» online e il portale Normattiva

Andiamo sul sito **gazzettaufficiale.it** e guardiamo cosa ci propone la *homepage.*

Nella barra in alto troviamo una serie di pulsanti, fra cui "Gazzetta ufficiale", che offre una spiegazione generale sulla «Gazzetta», la "guida all'uso" che spiega come navigare nel sito, e le FAQ, cioè le risposte alle domande più frequenti.

Sulla destra c'è un **box con le ultime Gazzette pubblicate**. Il box è diviso in alcune voci, che corrispondono alle diverse sezioni della «Gazzetta». Quelle che qui ci interessano di più sono le prime quattro: la Serie Generale contiene leggi, decreti legge, decreti legislativi, decreti del Presidente della Repubblica o decreti ministeriali; seguono poi la serie dedicata alla Corte Costituzionale (con le sentenze, ordinanze ecc.), all'Unione europea (con i regolamenti e le direttive) e agli atti delle Regioni di interesse nazionale.

Scendendo sulla sinistra invece troviamo l'**archivio completo** con le «Gazzette Ufficiali» pubblicate dal 1861.

Al centro della homepage troviamo il link che conduce a una risorsa davvero utile: il portale **Normattiva**.

Su Normattiva possiamo consultare gratuitamente gli atti pubblicati nella Serie Generale della «Gazzetta Ufficiale». Possiamo fare ricerche inserendo gli estremi dell'atto oppure per parole chiave, cioè inserendo una parola contenuta nel titolo o nel testo dell'atto che ci interessa.

Su Normattiva troviamo anche il testo della Costituzione e tutti i codici!

Una particolarità: i documenti sono tutti disponibili in formato vigente (cioè così come si presentano nel momento in cui andiamo a consultarli) e in formato multivigente, cioè con tutte le versioni precedenti e le modifiche che hanno subito nel corso del tempo. Per esempio: provate a cercare l'art. 27 della Costituzione così com'è oggi e com'era prima del 2007: che cosa è cambiato? Quale parte manca rispetto a prima? Ne abbiamo già parlato nel corso di questa lezione: scoprite di che cosa si tratta!

7. Quali rapporti sono "giuridici"?

Nella vita quotidiana entriamo spesso in rapporto con altre persone: pensiamo ai rapporti di vicinato, di amicizia, di lavoro, e così via. In linea di massima lo stabilirsi di queste relazioni è un fatto positivo, poiché l'uomo è un *animale sociale*.

Ma i rapporti, anche quelli sorti sotto i migliori auspici, nel tempo possono entrare in crisi per l'emergere, tra le parti, di esigenze o di interessi contrastanti. Pensiamo a quanto appare soddisfatto e disponibile il lavoratore quando inizia un *rapporto* di lavoro, e quanto si inquieta quando viene licenziato. Oppure pensiamo a quanto appaiono soddisfatte e reciprocamente disponibili le coppie quando iniziano un *rapporto* matrimoniale e quanto sono inquiete quando si separano.

Che cos'è un rapporto giuridico?

Per evitare che tali inquietudini possano indurre le parti ad assumere atteggiamenti prevaricatori o addirittura violenti, i rapporti socialmente più importanti vengono regolati dal diritto con specifiche norme e prendono il nome di **rapporti giuridici**.

Rapporti giuridici sono chiamati tutti i rapporti tra due o più parti regolati dal diritto.

Per esempio, le norme che compongono il *diritto del lavoro* regolano i contrasti che potrebbero svilupparsi durante un *rapporto* di lavoro; le norme che compongono il *diritto di famiglia* regolano i contrasti che potrebbero svilupparsi in un *rapporto* famigliare, e così via.

? Come si regola un rapporto?

Un rapporto si regola stabilendo quale tra gli interessi contrapposti dovrà *prevalere* sull'altro. Per esempio, regolando un aspetto del rapporto di lavoro subordinato, il primo comma dell'art. 2109 c.c. stabilisce che «il prestatore di lavoro ha diritto ad un giorno di riposo ogni settimana». Con ciò la norma riconosce l'interesse del lavoratore al riposo settimanale come *prevalente* rispetto al contrapposto interesse del datore di lavoro a una più intensa utilizzazione del proprio dipendente.

Come si definisce la parte attiva? E quella passiva?

Al titolare dell'interesse ritenuto *prevalente*, detto anche **parte attiva** del rapporto, l'ordinamento attribuisce un *diritto soggettivo* (nel nostro caso al riposo settimanale).

Al titolare dell'interesse *soccombente*, detto anche **parte passiva**, impone invece un *obbligo* (nel nostro caso consentire il riposo settimanale).

? E se il datore di lavoro disattende il suo obbligo e non concede le ferie al dipendente?

In questo caso il lavoratore potrà rivolgersi al giudice.

> **L'attribuzione di un diritto soggettivo** consente sempre al titolare di rivolgersi al giudice per far valere le proprie ragioni.

? Perché si parla di parte attiva e parte passiva? Non sarebbe più semplice parlare di soggetto attivo e soggetto passivo?

Forse sarebbe più semplice, ma non sarebbe altrettanto corretto.

Immaginiamo che due amici decidano di aprire un pub e, a questo scopo, abbiano ottenuto un mutuo da una banca. Nel rapporto giuridico che si stabilisce tra loro e la banca, i soggetti sono tre (i due amici e la banca) ma le parti sono due: la parte attiva è la banca e la parte passiva è rappresentata dai due amici, accomunati dal medesimo obbligo di restituire il denaro avuto in prestito.

Parte è un termine che indica i centri di interesse presenti nel rapporto giuridico.

Ciascuna parte può quindi essere composta da uno o più soggetti.

Terzi sono chiamati tutti coloro che rimangono estranei al rapporto.

Nel nostro esempio precedente, sono terzi gli inquilini dello stabile dove aprirà il pub, i fornitori di birra dei due amici, i loro genitori e parenti, insomma tutti coloro che non hanno alcuna parte nella vicenda fra loro due e la banca.

Qualche precisazione sul "diritto soggettivo"

Nei Paragrafi precedenti abbiamo detto e più volte ripetuto che il diritto è l'insieme delle norme giuridiche poste dallo Stato.

Ora, sentir parlare, all'improvviso, di **diritto soggettivo** può aver generato un po' di confusione. Ma si tratta di piccola cosa. La confusione sparisce se si chiarisce che nella nostra lingua la parola *diritto* assume due significati.

Può indicare:

- l'insieme delle norme giuridiche, oppure
- la posizione di un soggetto il cui *interesse*, all'interno di un rapporto giuridico, è ritenuto *prevalente* da una norma giuridica.

Con terminologia più specifica diciamo che:

diritto oggettivo (o ordinamento giuridico) è l'insieme delle norme poste dallo Stato;

diritto soggettivo è il potere, attribuito a un soggetto, di far valere davanti al giudice un proprio interesse riconosciuto prevalente (e quindi meritevole di tutela) da una norma presente nell'ordinamento.

Sono *diritti soggettivi*, per esempio: il diritto di essere pagati per il lavoro svolto, il diritto di essere risarciti per un danno subito ingiustamente, il diritto di non essere molestati nel godimento delle cose proprie, il diritto di manifestare il proprio pensiero, il diritto di votare per eleggere i propri rappresentanti politici, e così via.

Mi fai un esempio?
Se dico che "il diritto civile prevede che il proprietario di un bene ha il diritto di venderlo", sto usando la parola diritto, nel primo caso, come diritto oggettivo, e nel secondo caso come diritto soggettivo!

8. Altre possibili situazioni soggettive

Generalmente nel regolare un rapporto giuridico l'ordinamento attribuisce, come abbiamo appena visto, diritti soggettivi e obblighi, ma può anche attribuire doveri, oneri, potestà, soggezioni o interessi legittimi.

> **L'obbligo** indica la necessità di **soddisfare**, con il comportamento imposto, **l'interesse specifico di uno o più soggetti.**

È un *obbligo*, per esempio, pagare al creditore il debito contratto o restituire al proprietario le cose avute in prestito.

> **Il dovere** indica, invece, la necessità di **soddisfare**, con il comportamento imposto, **un interesse generale**.

Per esempio è *dovere* di tutti i cittadini concorrere alla difesa del Paese, pagare le imposte, essere fedeli alla Repubblica.

Profondamente diverso dal dovere e dall'obbligo è l'onere.

> **L'onere** è un comportamento che, pur non essendo obbligatorio, è indispensabile tenere se si vuole **conseguire un determinato risultato.**

Così, per esempio, pagare le tasse scolastiche non è un obbligo né un dovere ma un *onere*, cioè qualcosa che occorre fare se si vuole frequentare la scuola o sostenere gli esami di fine corso.

Quali sono le situazioni giuridiche soggettive?

Shutterstock / lucadp

← È dovere di tutti i cittadini pagare le imposte.

E le potestà che cosa sono?

Consideriamo il caso di un vigile urbano che veda un giovane guidare il motorino in modo spericolato. Possiamo dire che quel vigile ha il *diritto* di fermare il giovane e di sanzionarlo? La risposta è negativa, perché il diritto soggettivo, come sappiamo, consente al titolare di far valere un proprio interesse. E il vigile, nel caso specifico, potrebbe non avere alcun interesse personale a fermare il giovane. Egli ha piuttosto il **potere** di fermarlo e anche il **dovere** di farlo nell'interesse della collettività. Questa posizione giuridica, in cui un soggetto (nel nostro caso il vigile urbano) può e deve fare certe cose non nel proprio interesse ma **nell'interesse di altri** soggetti, si chiama **potestà**.

> **Potestà** è il complesso di *poteri* e di *doveri* accordati a un soggetto per la tutela di interessi altrui. In generale qualsiasi esercizio di un *pubblico potere* si configura come una potestà.

La potestà tradizionalmente riconosciuta ai genitori nei confronti dei figli minori è oggi chiamata **responsabilità genitoriale** per sottolineare come il ruolo dei genitori, nei confronti dei figli, comporti più doveri che poteri (art. 316 c.c.).

> **Soggezione** è chiamata, invece, la situazione in cui viene a trovarsi chi è soggetto all'altrui potestà.

E gli interessi legittimi?

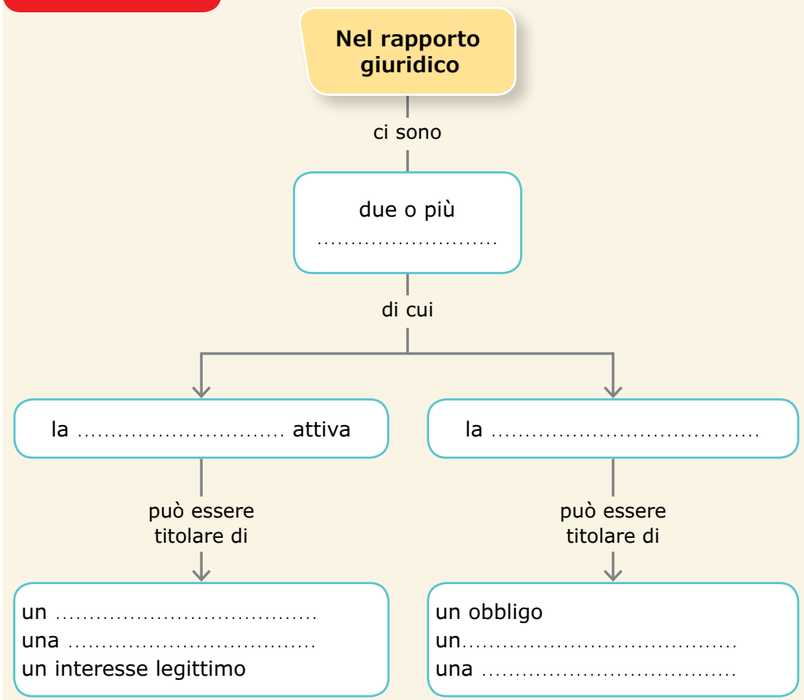
L'interesse legittimo è l'interesse del soggetto a che gli organi della Pubblica Amministrazione svolgano la loro funzione ed esercitino il loro potere nel rispetto delle norme giuridiche poste per disciplinare la loro attività.

Immaginiamo di aver sostenuto l'Esame di Stato e di non essere stati promossi. Immaginiamo anche che a interrogarci durante la prova orale sia stato un solo professore, essendosi allontanati gli altri membri della commissione. Questo comportamento dei commissari, del tutto irregolare, potrebbe averci danneggiato perché un giudizio collegiale avrebbe potuto porre in evidenza aspetti della nostra preparazione idonei a farci promuovere. Che cosa possiamo fare?

Certo non possiamo sostenere di avere *diritto* alla promozione, ma sicuramente possiamo affermare che avremmo avuto interesse a essere sottoposti a un esame regolare. L'ordinamento chiama questa nostra posizione **interesse legittimo**.

La violazione di un interesse legittimo dà luogo a riparazioni di vario genere. Nel nostro esempio potremmo ottenere di ripetere l'esame, questa volta con la commissione composta regolarmente.

Organizza le idee



9. Come sono classificati i diritti soggettivi?

I diritti soggettivi possono essere classificati in diversi modi in funzione delle loro caratteristiche. Prendiamo in considerazione quattro coppie, e cioè: diritti pubblici e privati, patrimoniali e non patrimoniali, assoluti e relativi, disponibili e indisponibili. Vediamo in che cosa consistono.

> Il diritto di proprietà è pubblico o privato?
> Che cosa sono i diritti patrimoniali?

> Diritti pubblici e privati

- **Pubblici** sono chiamati quei diritti soggettivi che tutelano gli interessi del singolo nei confronti dello Stato e di altri enti pubblici. Rientrano in questa ampia categoria i diritti di libertà personale, i diritti politici, i diritti di riunione, di associazione e di manifestazione del pensiero.
- **Privati** sono chiamati i diritti soggettivi che tutelano gli interessi del singolo nei confronti di altri soggetti privati o anche nei confronti degli enti pubblici quando questi agiscono come privati. Vi rientrano il diritto di proprietà, i diritti di credito, i diritti di famiglia e di successione ereditaria.

> Diritti patrimoniali e non patrimoniali

- **Patrimoniali** sono detti i diritti che hanno per oggetto interessi di natura economica. Questi a loro volta vengono divisi in *diritti reali* e *di credito:*
  - *diritti reali* sono i diritti sulle cose e il loro nome deriva dal latino *res* che significa "cosa" (il principale tra questi è il *diritto di proprietà*);
  - *diritti di credito* sono quei diritti che attribuiscono al creditore la possibilità di pretendere dal debitore una certa prestazione, come il pagamento di una somma di denaro, l'esecuzione di un lavoro, il rilascio di un bene, e così via.
- **Non patrimoniali** sono i diritti che hanno per oggetto interessi di natura prevalentemente non economica. Sono tali i cosiddetti *diritti della personalità*, come il diritto alla vita, all'integrità fisica, all'onore e i *diritti di famiglia*.

> Che differenza c'è fra diritti assoluti e relativi?

> Diritti assoluti e relativi

- **Assoluti** sono i diritti che attribuiscono al titolare una protezione nei confronti di ogni soggetto. Per esempio, il *diritto alla vita* è assoluto in quanto tutti devono astenersi dall'attentare alla vita della persone; il *diritto di proprietà* è ugualmente assoluto perché tutti devono astenersi dal turbare il godimento di questo diritto. Nell'ambito dei diritti assoluti rientrano sia i *diritti reali*, sia i *diritti della personalità*.
- **Relativi** sono i diritti che possono essere fatti valere solo nei confronti di (o *relativamente a*) alcuni soggetti determinati. Per esempio, se il nostro debitore ci deve del denaro, possiamo far valere il nostro diritto *solo* nei suoi confronti.

> Diritti disponibili e indisponibili

- **Disponibili** sono i diritti che possono essere trasferiti ad altri, gratuitamente o dietro compenso. Per esempio tutti sappiamo che possiamo trasferire il nostro *diritto di proprietà* sulle cose vendendole, donandole o lasciandole in eredità e ciò significa che la proprietà è un diritto disponibile.
- **Indisponibili** sono quei diritti che tutelano alcuni fondamentali valori umani e sociali. Vi rientrano i *diritti politici* (non può, per esempio, essere ceduto ad altri il proprio diritto di voto); i *diritti della personalità*, come il diritto alla vita, alla libertà, al nome, all'integrità fisica; alcuni *diritti di natura famigliare*, come il diritto dei figli all'educazione e al mantenimento.

> Possiamo decidere di vendere ad altri la mia bicicletta?
> E il mio diritto di voto?

10. Quanto durano nel tempo i diritti soggettivi?

Quasi tutti i diritti soggettivi hanno un termine oltre il quale non possono più essere esercitati.

Per capirne la ragione immaginiamo che un editore ci venda un'enciclopedia con pagamento dilazionato e supponiamo che dopo più di dieci anni ci informi che una rata non è stata pagata. Il problema che subito si pone è: come verificare se la richiesta è fondata? Si può pretendere che a distanza di tanti anni conserviamo ancora le ricevute di pagamento? Perché l'editore non ha fatto valere prima il proprio diritto?

Per risolvere questa e mille altre questioni simili, l'ordinamento stabilisce che tutti i diritti (a eccezione di alcuni, particolarmente importanti, indicati dalla legge) si estinguono per **prescrizione.**

La prescrizione è l'estinzione del diritto che si verifica quando il titolare omette di esercitarlo per tutto il tempo previsto dalla legge (in genere dieci anni).

> Che cos'è la prescrizione?
> Perché è utile che esista?

Il codice civile prevede anche prescrizioni più brevi rispetto a dieci anni (artt. 2947-2953 c.c). Per esempio, se riceviamo un danno causato dalla circolazione di veicoli, il diritto a ottenere il risarcimento si prescrive in due anni.

Tornando al nostro esempio, l'editore, e più in generale qualsiasi creditore, non potrà più far valere la propria pretesa se il diritto è caduto in *prescrizione*. La ragione di questa disposizione è dare certezza ai rapporti giuridici ed evitare che il mancato esercizio di un diritto possa generare equivoci e contrasti.

> Ci sono diritti che durano per sempre?

> Non sono soggetti a prescrizione i diritti indisponibili e altri indicati dalla legge.

Shutterstock / MikeDotta

← Il diritto a partecipare a un concorso decade se la domanda non viene presentata entro il termine stabilito.

? E se uno per errore paga un debito prescritto?

Chi, per correttezza, voglia pagare un debito prescritto può sicuramente farlo. Ma se non vuole farlo il creditore non può pretendere, davanti al giudice, di essere pagato.

Diverso è il caso in cui il debitore paghi senza rendersi conto che il debito è ormai prescritto. Egli in questo caso non può pretendere la restituzione di ciò che ha pagato senza averne l'obbligo.

? Per quanto tempo deve essere conservata la prova del pagamento di imposte e utenze domestiche?

Vanno conservate:

- **per tre anni** la ricevuta del bollo auto (anche se l'auto è stata venduta);
- **per cinque anni** le ricevute dell'avvenuto pagamento di contravvenzioni, dichiarazione dei redditi, acqua, energia elettrica, gas, servizio di nettezza urbana e telefono (per queste ultime voci se vi è stata domiciliazione bancaria occorre conservare gli estratti conto della banca che attestano gli avvenuti pagamenti).

Per le aziende erogatrici di energia elettrica e gas si prescrive in due anni il diritto di chiedere il pagamento per le bollette a **conguaglio***.

* Il **conguaglio** indica, rispetto a una somma dovuta, la parte che manca o che eccede per pareggiarla.

La decadenza

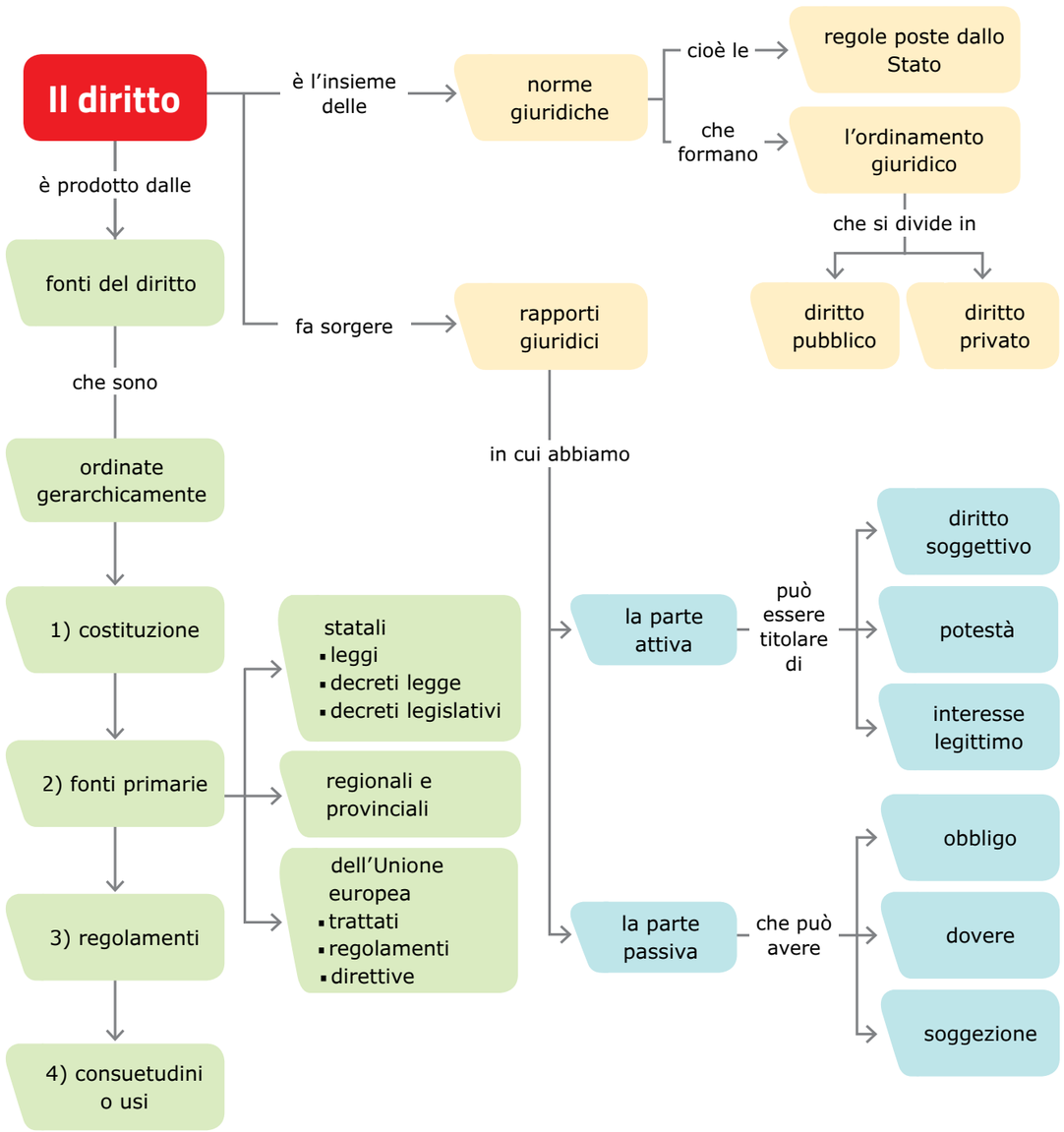
Immaginiamo che venga bandito un concorso. Tutti coloro che possiedono i requisiti richiesti *hanno diritto* di inoltrare la domanda di partecipazione. Ma non sarebbe ragionevole che ciascuno pretendesse di esercitare questo suo diritto quando vuole. Com'è comprensibile esso deve essere esercitato *entro e non oltre* il termine stabilito. Superato quel termine il diritto di partecipare al concorso *decade*.

La decadenza è l'estinzione del diritto causata dalla mancata osservanza del termine perentorio entro il quale può essere esercitato.

Come si definisce la decadenza?

MAPPA Che cosa hai imparato

In questa Lezione hai iniziato a conoscere il diritto, cioè l'insieme delle regole poste dallo Stato.
Hai imparato che cosa sono le fonti del diritto e qual è la loro gerarchia.
Hai imparato anche che le regole del diritto prendono il nome di norme giuridiche, e che le norme, tutte insieme, formano l'ordinamento giuridico con le sue diverse ramificazioni.
Infine, hai imparato che cosa sono i rapporti giuridici e come sono classificati i diritti soggettivi.



UNITÀ 1

LEZIONE 2

Concetti chiave

Caratteri delle norme ..... par. **1**

Le norme nel tempo: entrata in vigore e abrogazione ..... par. **3** e **4**

Dentro la norma giuridica

1. Quali sono i caratteri comuni alle norme giuridiche?

Sappiamo, ma giova ripeterlo, che il diritto è costituito dall'insieme delle *norme giuridiche* poste dallo Stato.

Le *norme giuridiche* (siano contenute in leggi, decreti, regolamenti o consuetudini) presentano almeno tre caratteri comuni:

- la **generalità**;
- l'**obbligatorietà**;
- l'**astrattezza**.

Per capire meglio il significato di questi attributi consideriamo una norma qualsiasi; per esempio l'art. 582 del codice penale, che così dispone: «Chiunque cagiona ad alcuno una **lesione personale** [...], è punito con la reclusione da tre mesi a tre anni».

Se esaminiamo questa norma ci sarà facile scoprire che essa è:

- **generale** poiché si rivolge a *chiunque*;
- **obbligatoria** perché non si limita a *consigliare* di non procurare lesioni personali, ma lo vieta in modo categorico;
- **astratta** poiché non disciplina un caso concreto. Non dice, per esempio, «... Tizio se procura lesioni a Caio...», ma descrive un comportamento ipotetico (qualcuno provoca una lesione a qualcun altro) che può verificarsi da parte di chiunque e un numero indefinito di volte.

Fattispecie viene chiamato il comportamento ipotetico descritto nella norma.

Per maggiore chiarezza proviamo a individuare la *fattispecie* in alcune norme di cui abbiamo semplificato il testo per agevolarne la lettura:

- art. 635 c.p. Danneggiamento – chiunque distrugge, disperde o deteriora cose altrui (*fattispecie*) è punito, su richiesta della persona offesa, con la reclusione da 6 mesi a 3 anni;
- art. 423 c.p. Incendio – chiunque cagiona un incendio (*fattispecie*) è punito con la reclusione da tre a sette anni;
- art. 2043 c.c. Risarcimento per fatto illecito – chi volontariamente o per disattenzione o inesperienza procura ad altri un danno ingiusto (*fattispecie*) dovrà risarcire il danneggiato.
- art. 110 c.p. Quando più persone concorrono a commettere lo stesso reato (*fattispecie*) ciascuna di esse soggiace alla pena per questo stabilita.

Quali sono i caratteri delle norme?

Una **lesione personale** è un danno inferto alla nostra sfera fisica, per esempio tramite un pugno, un colpo di pugnale o di pistola.

L'aggettivo **astratto** indica qualcosa che non è concreto, e quindi non si può toccare o vedere, è fuori dal reale.

Le norme regolano casi concreti?

Se una norma si rivolgesse solo a una persona, quale carattere violerebbe?

Che cos'è una fattispecie?

2. In che modo la sanzione rende obbligatorie le norme?

Sanzione è chiamata la *conseguenza* prevista dall'ordinamento per chi trasgredisce le norme giuridiche.

L'ordinamento dispone un ventaglio di sanzioni che, per le loro specifiche caratteristiche, possiamo riunire in tre gruppi: sanzioni *penali, civili* e *amministrative*.

> **La sanzione penale** ha una funzione dissuasiva e punitiva e accompagna quelle norme la cui violazione è ritenuta dal legislatore di particolare gravità. Le norme a cui è associata una sanzione penale sono chiamate **norme penali** e la violazione di una norma penale prende il nome di **reato**.

La pena può essere *detentiva* o *pecuniaria*.

- **È detentiva** quando consiste in una restrizione della libertà personale. Pensiamo ai detenuti che si trovano in carcere per scontare una condanna penale.
- **È pecuniaria** quando prevede il pagamento di una **multa** o di un'**ammenda**. Talvolta la pena pecuniaria si aggiunge alla pena detentiva con funzione accessoria. Altre volte ha funzione di pena alternativa (detenzione oppure pagamento di una multa).

> **La sanzione civile** ha una funzione dissuasiva ma soprattutto *riparatoria* poiché consiste, generalmente, nella riparazione del danno ingiusto causato con il proprio comportamento.

Così, per esempio, chi non paga un debito non potrà essere arrestato poiché l'arresto per debiti è scomparso dal nostro ordinamento dal 1877. Tuttavia, il giudice a cui il creditore si è rivolto potrà ordinare al creditore di pagare il dovuto più una ulteriore somma a titolo di risarcimento del danno.

> **La sanzione amministrativa** è prevista soprattutto per la violazione di norme che regolano gli aspetti della vita sociale su cui si estende il controllo della Pubblica Amministrazione [→ Unità 4].

La sanzione amministrativa può consistere nel pagamento di una somma di denaro oppure in altre e più gravi forme di punizione, come per esempio il licenziamento per il pubblico dipendente che abbia commesso gravi mancanze, oppure il ritiro della licenza commerciale per il ristoratore che non abbia rispettato le norme sull'igiene, e così via.

La caratteristica più evidente di questo tipo di sanzione è che essa non viene applicata da un giudice dopo un processo, ma direttamente da organi della Pubblica Amministrazione come il vigile urbano o l'agente della polizia stradale.

La **multa** consiste nel pagamento di una somma compresa tra 50 e 50000 euro. Nel linguaggio comune si parla di multa per indicare la sanzione prevista per chi non rispetta il codice della strada. Ma è un uso improprio, perché si tratta di una sanzione amministrativa e non penale!

L'**ammenda** consiste nel pagamento di una somma compresa tra 20 e 10000 euro e si applica ai reati meno gravi, detti contravvenzioni.

La sanzione penale consiste nel risarcire il danno?

Se una persona è in carcere, quale tipo di sanzione sta scontando?

Se parcheggio in sosta vietata a che tipo di sanzione vado incontro?

? Se qualcuno guidando in modo spericolato investe un passante, sarà soggetto alla sanzione penale, civile o amministrativa?

Sarà soggetto alla sanzione penale in quanto ha colposamente causato lesioni personali.

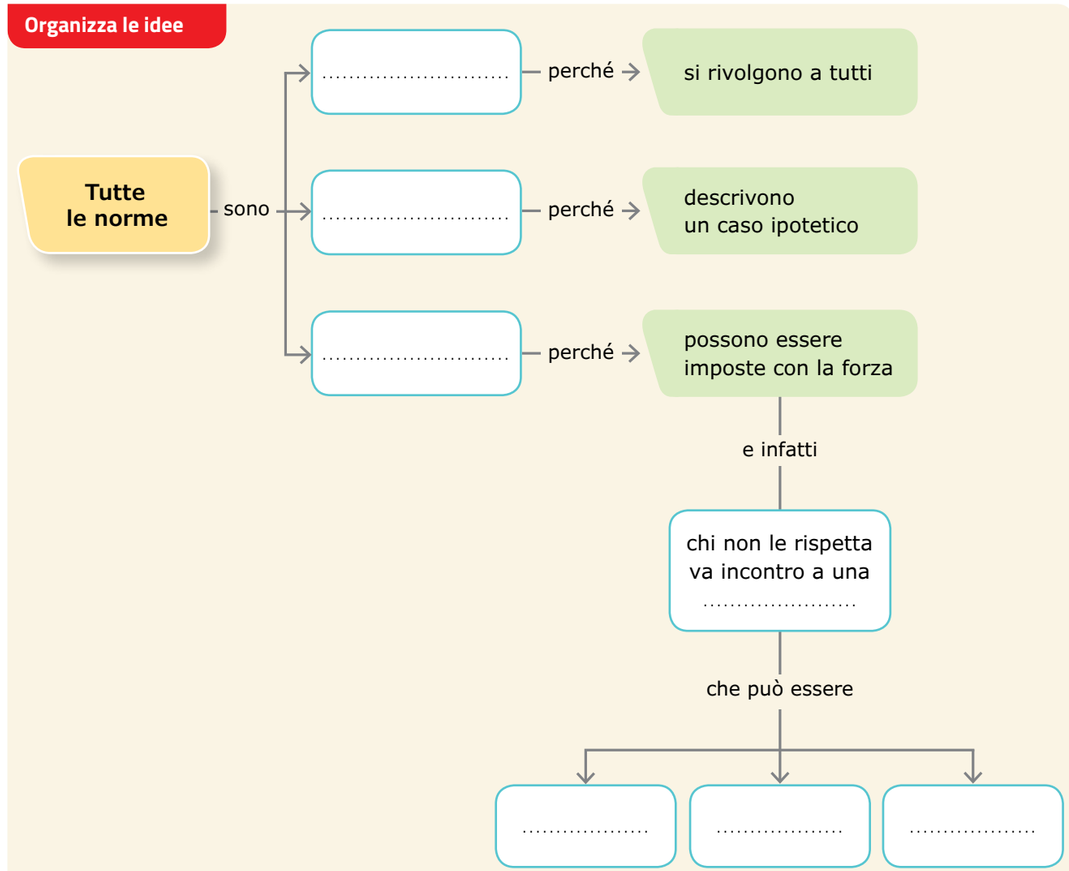
Sarà soggetto alla sanzione civile perché dovrà risarcire alla vittima dell'incidente i danni che le ha procurato (spese mediche, interruzione del lavoro, eventuali invalidità, e così via).

Sarà inoltre soggetto alla sanzione amministrativa in quanto ha violato le norme di comportamento previste dal codice della strada.

Più in generale possiamo dire che:

> **Le sanzioni si cumulano** se vengono violate contemporaneamente norme di diversa natura.

Organizza le idee



3. Quando entra in vigore la norma giuridica?

Le norme giuridiche, dopo essere state approvate dagli organi competenti, devono essere **pubblicate** su appositi organi di stampa, il più noto dei quali è la «Gazzetta Ufficiale della Repubblica» [→ Lezione 1].

> **Prima della pubblicazione** nessuno è obbligato a rispettare le norme anche se sono state regolarmente approvate.

? Perché è necessaria la pubblicazione?

La pubblicazione risponde a una duplice esigenza:

- per un verso consente a tutti i cittadini di prendere visione del contenuto della norma;
- per un altro verso consente allo Stato di *presumere* che tutti i cittadini ne abbiano preso visione.

Dopo la pubblicazione nessuno potrà più validamente sostenere di avere agito senza conoscere i divieti e gli obblighi imposti. Il vecchio detto "la legge non ammette ignoranza"

trova il suo fondamento proprio nella **presunzione di conoscenza** che deriva dall'aver reso le norme note a tutti mediante la pubblicazione su un organo ufficiale di stampa.

Solitamente le norme entrano in vigore (cioè devono essere obbligatoriamente rispettate) 15 giorni dopo la loro pubblicazione. Questo intervallo di tempo viene chiamato **vacatio legis.**

Vacatio è un termine che in latino significa "esenzione, esonero".

La vacatio legis, pertanto, è quell'arco di tempo in cui si è *esonerati* dal rispettare le disposizioni contenute nella norma.

La ragione di questo istituto è dare a tutti la possibilità di adeguarsi alle nuove prescrizioni. In particolare:

- se il legislatore lo ritiene opportuno, per esempio perché le nuove norme sono molto complesse, può fissare un termine di *vacatio* maggiore dei consueti 15 giorni;
- ma se l'entrata in vigore della legge è ritenuta particolarmente urgente, il legislatore può anche ridurre il termine della *vacatio*.

Organizza le idee

Mi fai un esempio?
A inizio agosto 2019 il Parlamento ha approvato la legge sull'insegnamento dell'educazione civica, che sarebbe dovuta partire dal 1° settembre successivo. Ma la pubblicazione in «Gazzetta Ufficiale» è avvenuta solo il 21 di agosto. La legge è entrata i vigore trascorsi i 15 giorni di *vacatio legis*, cioè il 5 settembre: troppo tardi! La nuova materia è slittata al 2020.

? Le norme giuridiche possono avere valore retroattivo?

Come regola generale le norme giuridiche non hanno valore retroattivo, cioè valgono solo a partire dall'entrata in vigore, senza avere effetti sul passato.

Possono assumere efficacia retroattiva solo in casi particolari e solo quando ciò risponda a criteri di maggiore giustizia.

In particolare le **norme penali** non hanno mai effetto retroattivo, a meno che le nuove norme non siano più favorevoli per il reo rispetto a quelle precedenti.

4. Come si eliminano le norme giuridiche?

Solitamente le norme non hanno scadenza e rimangono in vigore fino a quando non vengono eliminate.

L'abrogazione consiste nell'eliminazione di una norma, e può avvenire in modo *tacito*, in modo *espresso* o per effetto di *referendum* abrogativo.

> **L'abrogazione tacita** si ha quando una norma più recente disciplina una certa questione in modo diverso da come era disciplinata in precedenza. In questo caso la norma più vecchia risulta automaticamente eliminata. Per esempio, sappiamo tutti che per legge la maggiore età si raggiunge a 18 anni. Ma se una nuova legge stabilisse che si diventa maggiorenni a 16, la prima, cioè la più vecchia, sarebbe automaticamente abrogata.

> **L'abrogazione espressa** si ha quando una norma dichiara esplicitamente che deve considerarsi eliminata una norma precedente.

Per il principio della gerarchia delle fonti l'abrogazione (sia essa espressa o tacita) si verifica solo se la norma abrogante è di grado pari o superiore alla norma che si vuole abrogare.

> **L'abrogazione per referendum** si ha quando i cittadini vengono chiamati a decidere se vogliono oppure no eliminare in tutto o in parte una certa legge. Se prevalgono i "sì", la legge sarà automaticamente abrogata e nessuno dovrà più rispettarla. Se prevalgono i "no", la legge seguiterà a rimanere in vigore.

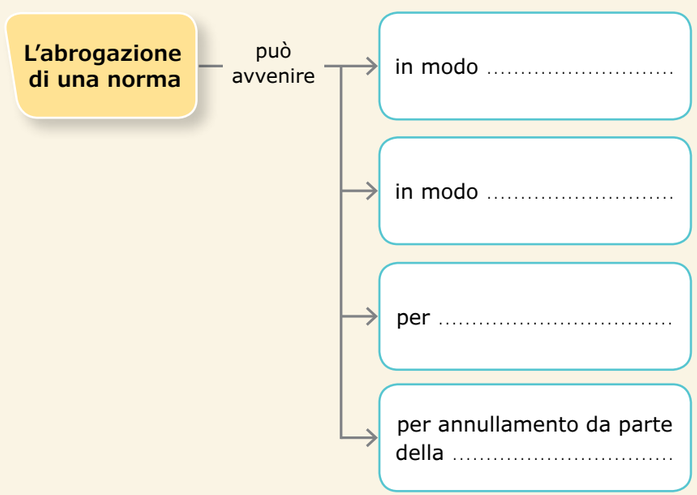
Le leggi, inoltre, possono essere **annullate** dalla Corte costituzionale quando si rivelino in contrasto con principi o disposizioni contenute nella Costituzione [→ Unità 4].

Che cos'è l'abrogazione?
Quali modi di abrogazione esistono?
Che cosa succede se la norma abrogante è di rango inferiore rispetto alla norma che vuole abrogare?

? Quando una legge non viene più rispettata da nessuno, si può considerare abrogata?

Assolutamente no. Una norma scritta non può mai essere abrogata per mancato rispetto. Gli unici modi per abrogare una norma sono quelli che abbiamo sopra descritto.

Organizza le idee



5. Come si regolano i contrasti tra norme giuridiche?

Come abbiamo appreso nella **Lezione 1**, le *fonti del diritto* sono piuttosto numerose e ciò rende tutt'altro che improbabili sovrapposizioni e contrasti tra norme differenti. Che fare in questi casi?

Quando due o più norme giuridiche contengono disposizioni tra loro contrastanti, i criteri da seguire, per capire quale si debba applicare, sono sostanzialmente tre: il criterio della **competenza**, il criterio **gerarchico** e il criterio **cronologico** .

Cronologico è un termine che deriva dal greco *kronos*, che significa "tempo". Il criterio cronologico riguarda quindi la successione delle norme nel tempo.

Il criterio della competenza

Il criterio della competenza ci permette di stabilire quale *fonte* (legge costituzionale, legge ordinaria, legge regionale ecc.) ha la *competenza* (o l'*autorità*) per disciplinare quella certa materia.

Questo criterio si applica quando le norme in conflitto provengono da enti diversi: per esempio quando una legge dello Stato è in contrasto con una legge regionale o quando è in contrasto con un regolamento comunitario.

In questi casi:

- la Costituzione italiana (art. 117) ci dirà se la materia è di competenza statale o regionale;
- il Trattato sull'Unione europea ci dirà se invece quella specifica materia rientra nella competenza della Ue.

In tema di immigrazione, per esempio, l'art. 117 Cost. stabilisce che competente a legiferare è solo lo Stato. Una norma regionale su tale tema, come nel caso sopra prospettato, non avrebbe pertanto alcun valore.

In che cosa consiste il criterio della competenza?

Se una legge molto recente è in contrasto con la Costituzione, quale delle due prevale?

Il criterio gerarchico

Il criterio della competenza non ci aiuta a risolvere tutti i possibili contrasti che possono sorgere tra norme giuridiche. Può accadere, infatti, che il contrasto si generi tra norme provenienti da fonti diverse (per esempio una legge e un regolamento governativo) che sono entrambe *competenti* a disciplinare quella certa materia. In questo caso si applica il criterio **gerarchico**.

Gerarchia è un termine che deriva dal greco *hierarches*, che indicava il capo delle funzioni sacre, cui tutti erano subordinati.

Il criterio gerarchico comporta che, tra due fonti ugualmente competenti a regolare una certa materia, prevalga sempre quella di grado superiore.

Per esempio, nel conflitto tra una legge e un regolamento sarà la legge a prevalere.

Il criterio cronologico

Ora dobbiamo esaminare l'ultima ipotesi. Che cosa accade se il contrasto si verifica tra due norme provenienti dalla medesima fonte (per esempio tra due leggi o tra due regolamenti)?

Per rispondere, immaginiamo che nella nostra scuola venga emessa una circolare con la quale si dispone che le vacanze pasquali durino sette giorni e successivamente ne venga emessa un'altra con la quale si stabilisce che durino otto giorni. A quale delle due norme dovremo attenerci?

Ovviamente a quella più recente, in quanto rivela chiaramente la volontà di mutare una disposizione più vecchia.

In generale possiamo allora dire che, in caso di contrasto tra norme provenienti dallo stesso tipo di fonte, si deve applicare il criterio cronologico.

Il criterio cronologico comporta che tra due norme di pari grado prevale sempre quella che reca la data più recente.

6. Come si interpretano le norme giuridiche?

Accade, talvolta, che nello scrivere una norma il legislatore non adoperi i termini migliori. Consideriamo, a titolo di esempio, l'articolo 575 del codice penale dove è stabilito che «chiunque cagiona la morte di un *uomo* è punito con la reclusione non inferiore ad anni ventuno».

Poiché nella legge è scritto *uomo*, dobbiamo dedurne che le donne si possono uccidere impunemente?

Certamente il buon senso ci induce a rispondere no. Ma un giudice non può giudicare secondo il buon senso: egli deve attenersi alla legge.

Come ci si deve comportare, allora, se la legge presenta una formulazione ambigua oppure se il fatto da giudicare non è perfettamente riconducibile alla *fattispecie* contenuta nella norma?

In questi casi occorre procedere all'**interpretazione.**

L'interpretazione è l'attività volta a capire se un determinato fatto rientra in una determinata fattispecie oppure no.

Per condurre questa operazione si possono seguire due criteri:

- **il criterio letterale,** così chiamato perché si basa sul significato letterale delle parole, e nel nostro esempio ci porterebbe a interpretare *uomo* come *maschio*;
- **il criterio logico,** che ci porta a capire qual è la funzione di quella certa norma nell'ordinamento.

L'interpretazione letterale su cosa si basa?

Come si chiama l'interpretazione che proviene dal legislatore?

Se nel divieto di circolazione per le biciclette faccio rientrare anche il divieto per i monopattini, che interpretazione sto facendo?

Tornando al nostro esempio, non c'è dubbio che la funzione della norma sull'omicidio sia diretta a evitare che vengano uccisi esseri umani, siano essi uomini, donne o bambini.

È l'interpretazione *logica*, pertanto, e non il puro buon senso, a consentirci di far rientrare anche l'uccisione della donna nella fattispecie dell'omicidio.

Interpretazione restrittiva ed estensiva

Interpretando l'art. 575 c.p. ci siamo domandati se al termine *uomo* dovesse attribuirsi il significato più ristretto di *maschio* o quello più esteso di *persona*. Nello scegliere senza esitazione la seconda soluzione abbiamo operato un'interpretazione logica che ci ha condotto a dare un significato *estensivo* alla norma. Se invece avessimo scelto la prima soluzione avremmo adottato una interpretazione *restrittiva*.

In generale possiamo allora dire che tutte le volte in cui l'analisi letterale non è sufficiente a chiarire il significato della norma e si impone il ricorso al criterio logico, l'interpretazione può risultare:

- **restrittiva** se restringe l'ambito di applicazione della norma;
- **estensiva** se lo amplia.

I giuristi, cioè gli studiosi del diritto, spesso suggeriscono la corretta interpretazione da dare alle norme (detta **interpretazione dottrinale**) ma per quanto il loro parere sia autorevole non è mai vincolante.

Mi fai un esempio?
La Corte di Cassazione ha più volte fornito la sua interpretazione giurisprudenziale del concetto di "privata dimora" escludendo, per esempio, che lo siano l'abitacolo di un'automobile o il privé di un locale notturno.

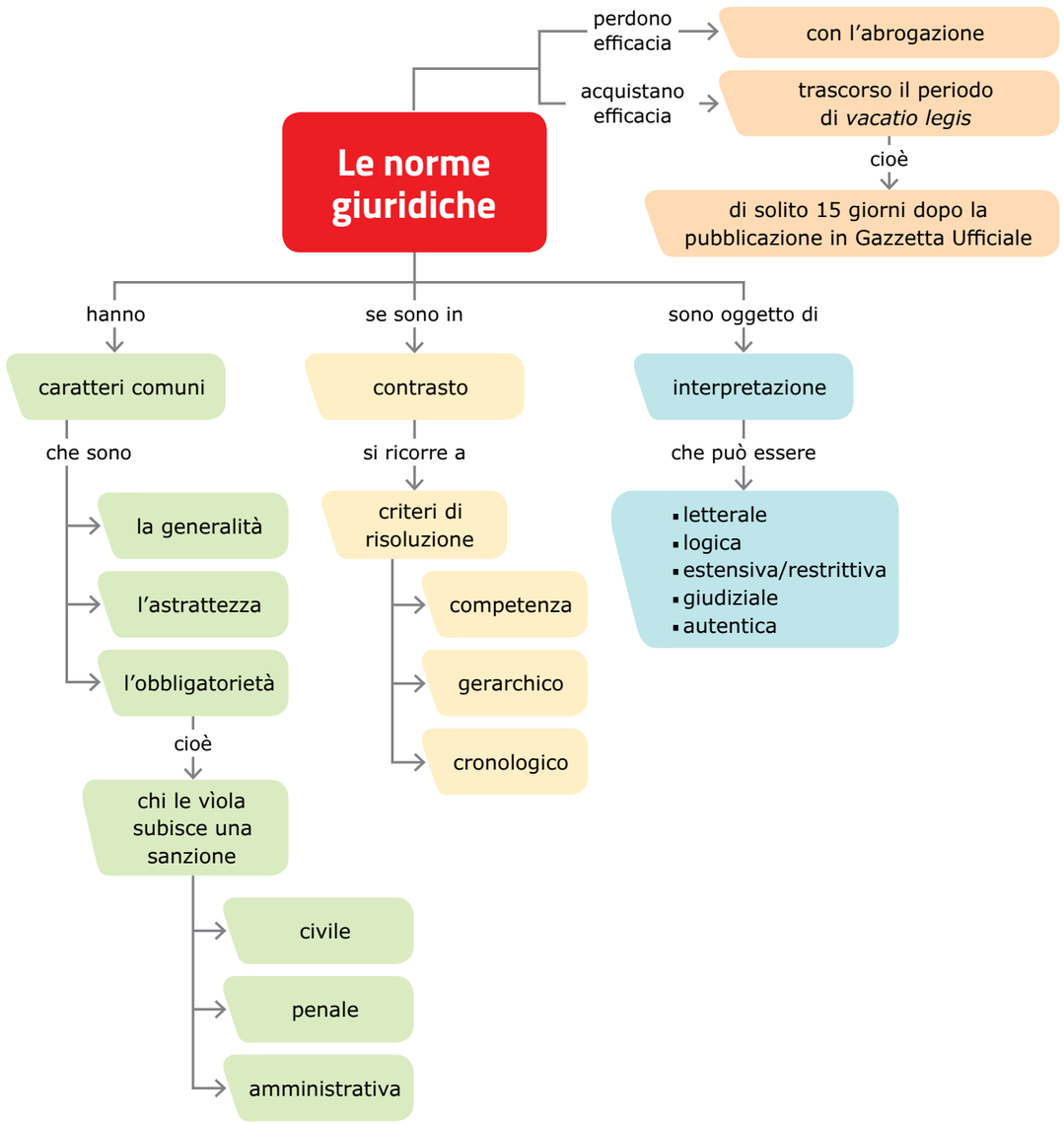
Interpretazione giudiziale e autentica

L'interpretazione è detta **giudiziale** (o anche giurisprudenziale) quando è operata dai giudici che, trovandosi a valutare un fatto concreto, devono capire se questo rientra oppure no in una determinata *fattispecie*. La loro interpretazione sarà vincolante per le parti in causa.

È detta **autentica** quando è operata dal legislatore che, di fronte a norme poco chiare, può decidere di fornire esso stesso la versione corretta. L'interpretazione autentica è vincolante per tutti.

MAPPA Che cosa hai imparato

In questa Lezione hai approfondito la tua conoscenza delle norme giuridiche.
Hai imparato quali sono i loro caratteri fondamentali della sanzione e che ruolo gioca ai fini dell'obbligatorietà delle norme. Hai appreso in che modo le norme entrano in vigore e come cessano di esistere per effetto dell'abrogazione.
Hai anche scoperto che le norme possono trovarsi in conflitto fra loro, ma che esistono dei metodi per risolvere tali conflitti. Infine, hai imparato che il significato delle norme dipende da come le interpretiamo.



Riguardando gli appunti

GUARDA! Sintesi in 7 lingue

Quali sono i caratteri comuni alle norme giuridiche?

- Le norme giuridiche sono sempre *generali, obbligatorie* e *astratte.*

Che cos'è la fattispecie?

- Fattispecie viene chiamato il comportamento ipotetico descritto nella norma.

Che cos'è la sanzione?

- Sanzione è chiamata la *conseguenza* prevista per chi trasgredisce le norme giuridiche. Può essere civile, penale o amministrativa.
- La sanzione penale può essere *detentiva* (limitazione della libertà personale) o *pecuniaria* (pagamento di una multa o di un'ammenda).
- La sanzione civile comporta generalmente l'obbligo di risarcire il danno ingiusto causato con il proprio comportamento.
- La sanzione amministrativa può essere pecuniaria o di altra natura.
- Quando si violano contemporaneamente norme di diversa natura le sanzioni possono cumularsi.

A che cosa serve la pubblicazione?

- Serve per rendere la norma ufficialmente nota a tutti. Dopo la pubblicazione nessuno può più sostenere di non conoscere le regole in essa contenute.

Che cos'è la *vacatio legis*?

- Le norme giuridiche, dopo essere state approvate dagli organi competenti, devono essere pubblicate su appositi organi di stampa e solitamente entrano in vigore 15 giorni dopo la loro pubblicazione. Questo intervallo di tempo viene chiamato *vacatio legis*.

Le norme possono avere valore retroattivo?

- Le norme di diritto penale assumono efficacia retroattiva soltanto se contengono disposizioni più favorevoli per chi ha commesso il reato; le altre norme assumono efficacia retroattiva solo in casi particolari.

Come vengono eliminate le norme giuridiche?

- L'abrogazione tacita si ha quando una norma più recente disciplina una certa questione in modo diverso da come era disciplinata in precedenza. La norma più vecchia risulta automaticamente eliminata.
- L'abrogazione espressa si ha quando una norma dichiara esplicitamente che deve considerarsi eliminata una norma precedente.
- L'abrogazione per *referendum* si ha quando i cittadini vengono chiamati a decidere se vogliono oppure no eliminare in tutto o in parte una certa legge.
- Le leggi, inoltre, possono essere annullate dalla Corte costituzionale quando si rivelino in contrasto con principi o disposizioni contenute nella Costituzione.

Come si risolvono i contrasti tra norme?

- Si risolvono seguendo i criteri della competenza, gerarchico e cronologico.
- Il criterio della competenza indica a quale tipo di fonte è demandata la regolazione di una certa materia.
- Il criterio gerarchico accorda la prevalenza alla norma proveniente dalla fonte di grado superiore.
- Il criterio cronologico accorda la prevalenza alla norma più recente.

Come si interpretano le norme?

- L'interpretazione è l'attività volta a capire se un determinato fatto rientra in una determinata *fattispecie.* Per condurre questa operazione si deve seguire il criterio *letterale* (il significato delle parole e del testo) e, se questo non basta, il criterio *logico* (la funzione di quella certa norma nell'ordinamento).

Chi interpreta le norme?

- Interpretano le norme i giudici (interpretazione giurisprudenziale); il legislatore (interpretazione autentica); gli studiosi del diritto.
- L'interpretazione giudiziale è vincolante per le parti in causa, quella autentica per tutti.

Mettiti alla prova

LOSAI? RIPASSA CON LO SMARTPHONE

1 Completa la mappa concettuale utilizzando le seguenti parole:
autentica ~ giudiziale ~ restrittiva ~ estensiva.

Interpretazione

- ..... → riduce l'ambito di applicazione della norma
- ..... → aumenta l'ambito di applicazione della norma
- ..... → operata dal legislatore
- ..... → operata dai giudici

2 Scegli la risposta corretta.

1 La sanzione penale ha funzione:
- A riparatoria
- B dissuasiva
- C punitiva
- D sia dissuasiva sia punitiva

2 Per risolvere il contrasto tra due norme il primo criterio da adottare è quello:
- A gerarchico
- B cronologico
- C scientifico
- D della competenza

3 La norma giuridica entra in vigore:
- A dopo l'approvazione
- B dopo la pubblicazione
- C dopo la proclamazione
- D dopo la *vacatio legis*

4 Le norme giuridiche, se non è disposto diversamente, rimangono in vigore:
- A dieci anni
- B venti anni
- C fin quando non vengono contestate
- D fin quando non vengono abrogate

5 La fattispecie indica:
- A il comportamento ipotetico
- B il tipo di sanzione
- C l'interpretazione della norma
- D la gerarchia tra le fonti

3 Rispondi alle seguenti domande.

a Che cos'è la *vacatio legis*?

b Quali tipi di sanzione conosci?

c In che modo vengono eliminate le norme giuridiche?

d Come sono regolati i contrasti fra le norme giuridiche?

4 Barra con una crocetta la risposta che ritieni esatta e motiva il perché.

a Un debitore che non paga il suo debito può essere arrestato. SÌ NO
Perché? .....
.....

b La sanzione civile può comportare la limitazione della libertà personale. SÌ NO
Perché? .....
.....

c In qualche caso il condannato può evitare di scontare la pena. SÌ NO
Perché? .....
.....

d Secondo il criterio cronologico prevale la norma meno recente. SÌ NO
Perché? .....
.....

e L'interpretazione autentica è quella operata dai giudici. SÌ NO
Perché? .....
.....

Concetti chiave

Persone fisiche e persone giuridiche ..... par. **1** e **10**
Capacità giuridica e capacità d'agire ..... par. **3** e **4**

LEZIONE 3

Il diritto e le persone

1. Le persone come soggetti del diritto

Com'è ragionevole, le norme non possono attribuire *diritti* e *obblighi* agli animali o alle cose.

Titolari di diritti e di doveri (detti per questo **soggetti di diritto**) possono essere solo le **persone.**

Quando diciamo "persone" pensiamo naturalmente alle persone fisiche e certo non sbagliamo. Ma sappiamo anche, per diffusa conoscenza, che più persone possono riunirsi in gruppi organizzati per formare *società, associazioni, comitati,* e così via.

Anche queste organizzazioni possono essere titolari di diritti e di doveri. Pensiamo per esempio ai diritti di credito che può vantare una società o ai debiti che può essere obbligata a pagare.

Possiamo allora dire che:

Titolari di diritti e di doveri possono essere sia le *persone fisiche*, sia le *organizzazioni collettive*, cioè formate da più soggetti.

Delle *organizzazioni collettive* ci occuperemo nell'ultimo Paragrafo di questa Lezione. Qui di seguito soffermeremo invece la nostra attenzione sulle vicende delle *persone fisiche*.

Qual è la definizione di soggetto di diritto?

Esistono soggetti di diritto diversi dalle persone fisiche?

? Ma quindi gli animali non hanno proprio alcun diritto?

Gli animali non sono titolari di diritti, ma godono di alcune protezioni. Per esempio il codice penale punisce con la reclusione chi, per crudeltà o senza necessità, uccide un animale e anche chi procuri una lesione a un animale o lo sottoponga a sevizie, fatiche o lavori insopportabili per le sue **caratteristiche etologiche** *.

* Le **caratteristiche etologiche** indicano il modo di comportarsi tipico di un determinato animale.

Organizza le idee

Soggetti di diritto — sono le → persone ..... ; organizzazioni .....

Soggetti di diritto — cioè → titolari di ..... e di .....

2. Quando nasce (e quando si estingue) la persona fisica?

> **La persona fisica nasce**, dal punto di vista giuridico, quando inizia la respirazione polmonare. Cioè, di fatto, quando il neonato fa il suo primo respiro.

In quale momento si considera nata la persona?
La scelta del nome spetta al padre?
E come ci si regola per il cognome?

Da quell'istante la persona incomincia a vivere autonomamente e per questo solo fatto acquista una serie considerevole di diritti, come il diritto alla vita e all'integrità fisica, il diritto alle cure da parte dei genitori, il diritto di ereditare, e così via.

Riguardo il diritto di ereditare, è possibile nominare erede un bambino che ancora non è nato (pensiamo per esempio al nonno che desidera intestare un bene al nipotino che ancora si trovi nel ventre materno), ma il bambino acquisirà il diritto di ereditarlo solo dopo che sarà nato.

La nascita della persona deve essere dichiarata entro dieci giorni all'*ufficiale dello stato civile* il quale la annoterà nell'archivio informatico *dello stato civile*.

Unitamente alla *dichiarazione di nascita* deve essere comunicato il nome che si intende attribuire al nuovo nato.

? Chi sceglie il nome del nuovo nato?

La scelta del nome spetta **congiuntamente a entrambi i genitori**. È comunque vietato imporre al bambino lo stesso nome del padre, del fratello o della sorella viventi o nomi ridicoli.

Chiunque voglia **cambiare nome o cognome** perché ridicolo o vergognoso, può farne domanda al prefetto, ma non si può chiedere l'attribuzione di cognomi illustri o comunque tali da far supporre, erroneamente, l'appartenenza a famiglie illustri.

? Si può dare il cognome della madre?

Per lunghissimo tempo ai figli nati da coppie sposate è stato attribuito automaticamente il cognome del padre. L'attribuzione del cognome paterno non è espressamente prevista dalla legge, ma veniva ricavata per via d'interpretazione da alcune norme del codice civile.

Nel 2016 la Corte costituzionale è intervenuta sul punto con una sentenza ispirata al principio di parità tra coniugi previsto dall'art. 29 della Costituzione. La Corte costituzionale ha stabilito che, se i genitori sono d'accordo, possono dare ai figli il doppio cognome, paterno e materno.

In sostanza, quindi, la volontà dei genitori può prevalere sul meccanismo di attribuzione automatica del solo cognome paterno.

Il decesso

Poiché le persone non sono eterne, c'è un altro imprescindibile evento che dobbiamo prendere in considerazione, ed è quello del decesso.

Vediamo in che modo il diritto definisce la morte della persona fisica.

> **La persona fisica si considera deceduta**, stabilisce l'art. 2 della legge n. 578 del 1993, quando la respirazione polmonare e la circolazione sanguigna sono cessate per un intervallo di tempo tale da comportare la perdita irreversibile di tutte le funzioni dell'encefalo.

Quale evento segna la morte della persona?

3. Che cos'è la capacità giuridica?

La capacità giuridica è l'attitudine a essere titolari di diritti e di doveri. **Si acquista** al momento della nascita e si **perde** solo con la morte.

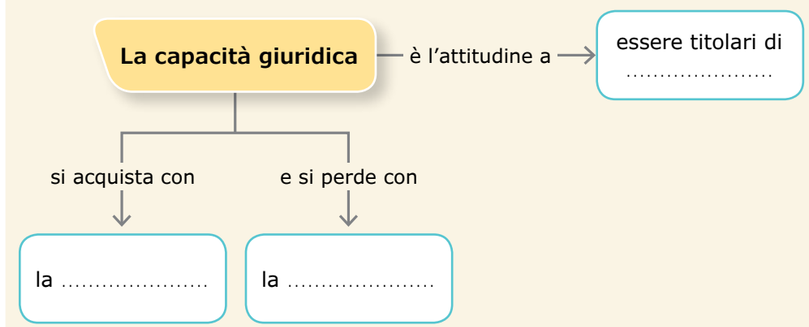
La capacità giuridica è riconosciuta a **tutti**, senza distinzioni.

Durante il fascismo, invece, i cittadini di fede ebraica subirono una grave limitazione della capacità giuridica per effetto delle leggi razziali emanate nel 1938. Oggi una simile ingiustizia è scongiurata grazie all'art. 3 della nostra Costituzione, che così stabilisce: «Tutti i cittadini hanno pari dignità sociale e sono eguali davanti alla legge, senza distinzione di sesso, di razza, di lingua, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali e sociali».

? Ma è così importante avere la capacità giuridica?

Assolutamente sì. L'attribuzione della capacità giuridica a ogni persona è una delle più importanti conquiste di civiltà. Se una persona fosse priva di capacità giuridica si troverebbe nella stessa situazione di un animale, di un oggetto o degli schiavi, che gli antichi romani non consideravano nemmeno come persone ma come "attrezzi da lavoro parlanti".

Organizza le idee



4. Che cos'è la capacità di agire?

Poiché la capacità giuridica si acquista sin dalla nascita, un adolescente potrebbe diventare, magari per via ereditaria, proprietario di un cospicuo patrimonio. In tal caso, potrebbe spenderlo come meglio crede?

Si acquista prima la capacità giuridica o la capacità di agire?

Come è facile intuire, la risposta è negativa. Ragionevolmente, infatti, l'ordinamento consente di esercitare il contenuto dei propri diritti solo a chi possiede la *capacità di agire* nel proprio interesse.

? Come si può stabilire se una persona ha o non ha questa capacità?

Non potendo verificare, caso per caso, se gli individui hanno o non hanno questa *capacità*, la legge traccia una linea di demarcazione e presume che essa sia assente in chi non ha ancora compiuto i 18 anni di età.

Capacità di agire è chiamata la capacità di esercitare con il proprio volere il contenuto dei propri diritti e di assumere obblighi e si acquista al compimento della maggiore età.

Al di sotto di questa soglia il minore è soggetto alla responsabilità dei **genitori** che ne assumono la rappresentanza e ne amministrano i beni.

Se, per avversa sorte, i genitori mancassero, il giudice assegnerà al minore un **tutore** che svolgerà le medesime funzioni di assistenza e di controllo.

I minorenni possono autonomamente compiere solo alcuni atti indicati dalla legge.

Così, per esempio, chi abbia superato i 16 anni può, in presenza di gravi motivi, essere autorizzato dal Tribunale a sposarsi.

5. Quando viene modificata la capacità di agire?

Poniamoci alcune domande.

- Se un ragazzo minorenne, con regolare autorizzazione, contraesse matrimonio, sarebbe ancora soggetto, benché sposato, alla responsabilità dei genitori?
- Se una persona maggiorenne, e quindi pienamente capace di agire, fosse affetta da disturbi mentali piuttosto gravi, potrebbe ugualmente disporre, magari in modo stravagante, del proprio patrimonio?
- Se un soggetto, sotto l'effetto di sedativi o per ubriachezza o per altra causa momentanea, fosse indotto ad assumere impegni particolarmente gravosi, potrebbe, una volta riacquistata la necessaria lucidità, liberarsi degli impegni presi?

Le ipotesi delineate pongono in luce la necessità di inserire alcune eccezioni alla regola generale sulla *capacità di agire* e l'ordinamento vi ha provveduto introducendo alcuni specifici istituti.

> **L'emancipazione** è l'istituto che consente al minore di età di acquistare una capacità di agire limitata agli atti di poco impegno economico, detti, per questo, atti di **ordinaria amministrazione**. Per gli atti più importanti, cioè di **straordinaria amministrazione**, dovrà avvalersi dell'aiuto di un **curatore** nominato dal Tribunale.

Attualmente nel nostro ordinamento si considerano emancipati solo i minori autorizzati a contrarre matrimonio e potrà essere nominato curatore il coniuge che sia maggiorenne.

> **L'interdizione** è il provvedimento con il quale viene totalmente sospesa la capacità di agire della persona, maggiore di età, quando questa si trovi in una condizione di abituale infermità di mente che la rende incapace di curare i propri interessi.

Con la stessa sentenza con la quale pronuncia l'interdizione, il giudice nomina un *tutore* che agirà per conto e nell'interesse dell'interdetto.

> **L'inabilitazione** è l'istituto per cui una persona, affetta da infermità non così grave da dar luogo a interdizione, può essere dichiarata dal giudice non del tutto *abile* a curare i propri interessi e quindi solo *parzialmente* incapace di agire. Le verrà assegnato un *curatore* e la sua situazione giuridica sarà del tutto simile a quella del minore emancipato.

> **L'amministrazione di sostegno** è un istituto per effetto del quale viene assegnata, alla persona le cui condizioni psicofisiche non appaiono così gravi da richiedere misure di interdizione o di inabilitazione, un *amministratore*, affinché la *sostenga*, cioè l'assista, in taluni atti di rilevanza giuridica.

> **L'incapacità naturale** è un'incapacità dovuta a cause, anche transitorie (stato d'ira, malore, ubriachezza), che rendono un soggetto momentaneamente non in grado di intendere e di volere.

Il minore emancipato può compiere atti di straordinaria amministrazione?
Che differenza c'è fra interdizione e inabilitazione?
Che ruolo ha l'amministratore di sostegno?
Che cos'è l'incapacità naturale?

Gli **atti di ordinaria amministrazione** sono quelli poco rilevanti sul piano economico, come l'acquisto di generi alimentari, libri, capi di vestiario ecc.

Gli **atti di straordinaria amministrazione** sono quelli che comportano una sostanziale e permanente alterazione nel patrimonio, come l'acquisto o la vendita di beni immobili.

Il **curatore** è la figura incaricata di particolari funzioni di assistenza e sorveglianza nei casi previsti dalla legge.

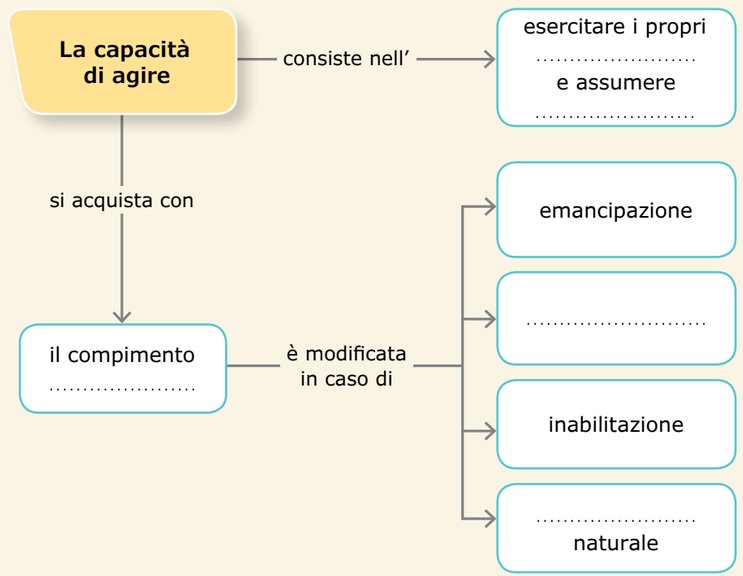
La persona che in uno stato di incapacità naturale compia un atto dal quale ricava grave danno, può chiedere al giudice, a talune condizioni, che tale atto venga annullato.

Può essere domandata l'emissione dei provvedimenti modificativi della capacità di agire dalla persona stessa quando capisca di essere in difficoltà, dal coniuge o dai parenti entro il quarto grado.

Possono essere revocati tali provvedimenti quando è cessata la causa per la quale sono stati emessi.

Mi fai un esempio?
Se durante una festa un amico, pesantemente ubriaco, ci vende il suo prezioso orologio per una cifra irrisoria, una volta ripresosi dalla sbronza potrà chiedere l'annullamento del contratto.

Organizza le idee



6. Come rintracciare le persone?

Stabilisce l'art. 16 della Costituzione che ogni persona è libera di circolare e soggiornare in qualsiasi parte del territorio nazionale.

A questo fondamentale principio di libertà si contrappone però l'esigenza di individuare, con una certa rapidità, il luogo in cui le persone decidono di stabilirsi.

Immaginiamo che un nostro debitore si sposti con frequenza e per lunghi periodi da una città all'altra. Come potremmo rintracciarlo per notificargli la nostra volontà di agire contro di lui in un processo?

Un problema analogo si pone ai pubblici poteri: se una persona si sposta con frequenza, dove si può notificarle, per esempio, un verbale di contravvenzione al codice della strada, oppure una cartella esattoriale?

Per rispondere alle esigenze di una pronta localizzazione, il codice civile detta le norme utili a individuare la *residenza* e il *domicilio* delle persone.

La residenza è il luogo in cui la persona vive abitualmente. L'indicazione viene riportata sui documenti di riconoscimento della persona.

Qual è la differenza tra residenza, domicilio e dimora?

In ogni Comune è predisposto un **registro anagrafico**, oggi informatizzato, nel quale sono obbligate a iscriversi tutte le persone residenti in quel territorio. Chiunque si trasferisca in modo permanente in altra località ha l'obbligo di darne comunicazione all'ufficio anagrafico del Comune in cui va a risiedere.

Il domicilio è il luogo in cui una persona ha stabilito la sede principale dei suoi affari e dei suoi interessi (ufficio, azienda o altro).

Poiché non esiste un registro pubblico del domicilio, ognuno può darne comunicazione alle persone con cui è in corrispondenza nel modo che crede più opportuno.

Ogni cittadino può indicare alla Pubblica Amministrazione un proprio **domicilio digitale** inteso come indirizzo di posta elettronica a cui dovrà pervenirgli ogni comunicazione amministrativa.

Che cos'è il domicilio digitale?

La dimora è semplicemente il luogo in cui una persona si trova in modo occasionale o transitorio, come un albergo o una casa per le vacanze.

Doppio Click

La nuova carta d'identità elettronica

La nuova carta d'identità elettronica (Cie) è il documento d'identità che si avvia a sostituire la carta d'identità cartacea ma anche la precedente, e difettosa, carta d'identità elettronica.

Rispetto a quella cartacea, facilmente falsificabile, la nuova Cie è molto più sicura perché contiene anche le impronte digitali. Questo è un vantaggio sia per il cittadino, più protetto dai furti d'identità, sia per lo Stato, che punta a contrastare il giro di documenti falsi utilizzati dalla criminalità.

La Cie può essere richiesta in ogni momento al proprio Comune e ha durata decennale, con scadenza nel giorno del compleanno del titolare.

In un prossimo futuro la Cie diventerà anche strumento di accesso ai servizi online della Pubblica Amministrazione e di grosse aziende private, come le banche.

I minori possono avere la Cie?
Certamente! Ecco che cosa serve per ottenerla:

- il minore deve essere presente, munito di una fototessera a colori, con posa frontale e il viso ben visibile;
- devono essere presenti anche i genitori, con documento di riconoscimento. La Cie è valida per l'espatrio solo con l'assenso dei genitori;
- se il minore ha già compiuto 12 anni, la Cie deve riportare anche la sua firma autografa.

Alla carta d'identità sono equiparati, ai fini dell'identificazione personale, il passaporto, la patente di guida, la patente nautica, e alcuni altri documenti e tessere, purché muniti di fotografia e di timbro, rilasciati da un'amministrazione dello Stato.

ITA/ING

Ministero dell'Interno

Shutterstock / interstid

7. Quando di una persona si perdono le tracce

Secondo un vecchio aneddoto, un uomo uscì di casa per andare a comperare le sigarette e telefonò dopo venti anni dal Sud America per dire che stava bene e salutava tutti.

Forse l'aneddoto è frutto di fantasia, ma l'improvvisa e incomprensibile scomparsa delle persone è, purtroppo, un evento tutt'altro che infrequente e quasi mai presenta risvolti umoristici. Questo evento, quando si verifica, interessa sicuramente la Magistratura penale, la quale dovrà accertare che non sia conseguenza di attività criminose. Ma è rilevante anche sotto altri aspetti. Per esempio, chi può riscuotere i crediti dello scomparso prima che cadano in prescrizione? Chi può pagare i suoi debiti? Chi deve amministrare il suo patrimonio? E ancora: il coniuge della persona scomparsa deve considerarsi liberato dal vincolo matrimoniale oppure no?

La legge distingue tre diverse ipotesi: la *scomparsa*, l'*assenza* e la *morte presunta*.

- **La scomparsa** viene dichiarata dal Tribunale quando una persona non è più comparsa nel luogo del suo ultimo domicilio o dell'ultima residenza e non se ne hanno più notizie. In questi casi il giudice, su richiesta di chiunque vi abbia interesse, nomina un *curatore* il quale dovrà *curare* gli affari dello scomparso fino a quando questi non ricompaia.
- **L'assenza** viene dichiarata quando la persona non dà più notizie di sé da almeno due anni. Poiché in questo caso comincia a essere ragionevole il dubbio che la persona sia deceduta, il giudice consente agli eredi di prendere *provvisoriamente* possesso dei beni dell'assente. Se questi dovesse tornare avrebbe diritto di riavere le proprie cose.
- **La morte presunta** viene dichiarata dal Tribunale dopo dieci anni dalla scomparsa, ma in casi particolari (per esempio catastrofi naturali) può essere dichiarata anche prima. Per effetto della dichiarazione di morte presunta, gli eredi che erano già stati immessi nel possesso temporaneo dei beni ne acquistano la piena disponibilità e il coniuge può contrarre un nuovo matrimonio (art. 65 c.c.).

Che differenza c'è tra l'assenza e la scomparsa?

Se viene dichiarata la morte presunta, che cosa possono fare gli eredi?

Se il morto presunto ritorna, gli deve essere restituito tutto?

E se il presunto morto tornasse vivo e vegeto?

Se il morto non era morto, gli eredi non potevano ereditare. Ne consegue che questi dovranno restituire il patrimonio al legittimo titolare, con la sola esclusione di quanto hanno ormai consumato.

Sul piano familiare il presunto morto avrà diritto di riprendere regolarmente la propria vita coniugale e l'eventuale nuovo matrimonio contratto nel frattempo dal coniuge dovrà essere dichiarato nullo (art. 68 c.c.). La possibilità di divorziare aiuta, in questo caso, a dipanare l'intricata situazione che verrebbe a determinarsi per effetto di questa norma.

Mi fai un esempio?
Nel 1987 il grande economista italiano Federico Caffè scompare misteriosamente dalla sua casa romana senza lasciare traccia. Di lui non si avranno più notizie. Nel 1998 (quando Caffè avrebbe avuto 84 anni) il Tribunale di Roma ne ha dichiarato la morte presunta.

8. Come sono tutelati i diritti alla vita e all'integrità fisica?

I diritti alla vita e all'integrità fisica sono ritenuti, bene a ragione, i diritti più importanti riconosciuti alla persona umana.

Nel nostro ordinamento essi sono protetti:

- da **norme civili**, che obbligano l'autore di eventuali fatti lesivi a risarcire il danno economico e morale causato con la propria azione;
- da **norme penali**, che prevedono una restrizione della libertà personale a carico di chi abbia causato la morte di una persona o le abbia procurato lesioni con **dolo** (che è l'ipotesi più grave), oppure per **colpa** o ancora in modo **preterintenzionale**.

La qualificazione dell'azione come *dolosa, preterintenzionale* o *colposa* non è indifferente ai fini della sanzione. Per esempio, l'omicidio *doloso* comporta la pena dell'ergastolo, l'omicidio *preterintenzionale* la reclusione da 10 a 18 anni, l'omicidio *colposo* la reclusione da sei mesi a 5 anni.

? Quindi chi causa un evento colposo se la cava con poco?

In effetti il reato colposo è punito in modo abbastanza lieve. Ma questo non deve indurci a comportarci con eccessiva leggerezza. Per esempio, se zigzagando sul marciapiedi con uno *skateboard* investiamo un anziano professionista causandogli lesioni che lo costringano a rimanere inattivo per un mese o due, difficilmente andremo in prigione. Ma dovremo comunque risarcirlo per il danno causato che comprenderà le spese mediche sostenute o da sostenere in futuro, il mancato guadagno per il tempo della forzata inattività, il disagio anche psichico sopportato a causa della nostra azione.

La donazione di organi

? Si può rinunciare volontariamente all'integrità fisica donando un proprio organo?

La donazione di organi prelevati da una persona vivente è consentita purché, stabilisce l'art. 5 c.c., non comporti una diminuzione *permanente* dell'integrità fisica della persona: è il tipico caso della donazione di sangue.

Tuttavia, in deroga all'art. 5 c.c. alcune leggi speciali consentono la donazione anche quando questa comporti una diminuzione permanente dell'integrità fisica. Per esempio, la legge n. 458 del 1967 consente la donazione di un rene poiché è possibile vivere anche con un solo rene. È comunque richiesta l'autorizzazione preventiva del giudice che deve verificare la capacità di agire del donatore e la piena consapevolezza delle conseguenze a cui l'atto lo espone.

Non è mai consentita, invece, la **vendita** di organi. Sotto il profilo morale legittimare una simile vendita significherebbe favorire un commercio ignobile. Sotto il profilo giuridico l'ipotesi è ancora meno praticabile. Nel contratto di vendita, infatti, se una parte si rende inadempiente l'altra può chiedere al giudice di obbligarla ad adempiere forzatamente la prestazione. Nel nostro caso ciò significherebbe che se una persona, dopo aver promesso di vendere un proprio organo e magari aver ricevuto il compenso concordato, si sottraesse all'impegno assunto, potrebbe essere trascinata con la forza in camera operatoria. Il che appare chiaramente impensabile in ogni società civile. La cessione di organi, pertanto, non può configurare una vendita, e anche la promessa di cederli gratuitamente può essere revocata in ogni momento.

Viene punito più gravemente un fatto commesso con dolo o con colpa?

Il **dolo** si ha quando l'evento lesivo è voluto dall'agente (è il caso del *killer* che uccide volontariamente).

La **colpa** si ha quando l'evento lesivo non era voluto, ma si è verificato per *imprudenza, incapacità o trascuratezza.* Per esempio: il vaso di fiori lasciato in bilico sul davanzale che cade in testa a un passante; il ciclomotore guidato imprudentemente che investe un pedone.

Preterintenzionale (la parola significa "oltre l'intenzione") è l'evento che ha prodotto effetti non voluti o più gravi di quelli previsti e voluti.

È corretto dire che gli organi si possono donare ma non vendere?

La legittima difesa

Nel nostro sistema giuridico nessuno può farsi giustizia da sé. Tuttavia, mentre è sempre vietato *aggredire* qualcuno, a certe condizioni è legittimo usare la forza per *difendersi*.

Perché la difesa sia **legittima** servono due requisiti:

- il pericolo *imminente* (se uno scippatore, fuggendo, lascia cadere la borsa che ha scippato, non sarà lecito inseguirlo e colpirlo perché il pericolo di perdere la borsa non esiste più. In questo caso le lesioni inflitte non costituirebbero una difesa, ma piuttosto una vendetta che, come tale, non è mai consentita dalla legge);
- la *proporzione* tra la nostra difesa e l'offesa (non possiamo usare armi per difenderci da uno scippo in corso perché non vi sarebbe proporzione tra il danno che rischiamo di subire, perdere una cosa, e il male che infliggiamo).

Nel 2019 il Parlamento è intervenuto per specificare che la proporzione tra offesa e difesa *sussiste sempre* se l'aggressione avviene nel nostro domicilio o sul luogo di lavoro, e la difesa è sempre legittima se l'intrusione avviene con violenza o minaccia.

Che caratteristiche deve avere la difesa per dirsi legittima?

9. Com'è tutelata la privacy delle persone?

Il diritto alla riservatezza (o privacy) tutela l'interesse della persona a non subire ingerenze non volute nella propria vita personale e familiare.

Benché a questo diritto sia oggi riconosciuta grande importanza, non esiste, nel nostro ordinamento, una norma rubricata come "diritto alla riservatezza", nella quale possiamo leggere fattispecie e sanzione. Esistono invece più norme che considerano aspetti particolari di questo ampio e multiforme diritto.

- **Il diritto alla riservatezza dell'immagine** è tutelato dall'art. 10 c.c., che così dispone: «Qualora l'immagine di una persona o dei genitori, del coniuge o dei figli sia stata esposta o pubblicata fuori dei casi in cui l'esposizione o la pubblicazione è consentita dalla legge [...], l'autorità giudiziaria, su richiesta dell'interessato, può disporre che cessi l'abuso, salvo il risarcimento dei danni.»
- **Il diritto alla riservatezza del domicilio** è tutelato dall'articolo 14 Cost.: «Il domicilio è inviolabile. Non vi si possono eseguire ispezioni o perquisizioni o sequestri, se non nei casi e modi stabiliti dalla legge [...].»
- **Il diritto alla riservatezza della corrispondenza** è tutelato dall'articolo 15 Cost.: «La libertà e la segretezza della corrispondenza e di ogni altra forma di comunicazione sono inviolabili. La loro limitazione può avvenire soltanto per atto motivato dell'autorità giudiziaria con le garanzie stabilite dalla legge.»

Come si definisce la riservatezza o privacy?

Quali sono le principali sfaccettature del diritto alla riservatezza?

La tutela dei dati personali

In tempi recenti ha assunto grande importanza il tema del trattamento dei dati personali. Ciò che maggiormente preoccupa è la possibilità che questi dati, spesso comunicati con troppa leggerezza sui *social network* oppure raccolti per finalità del tutto lecite dagli istituti bancari, dagli ospedali o magari dai supermercati, possano poi essere *trattati*, cioè aggregati, separati, raffrontati, in modo da tracciare un *profilo* dei cittadini, attraverso il quale analizzare o prevedere i loro comportamenti, il loro possibile rendimento professionale, la situazione economica, la salute, le preferenze personali, gli interessi, l'affidabilità, e persino gli spostamenti abituali.

Queste *profilazioni* hanno di solito finalità commerciali. Milioni di persone vengono suddivise per età, cultura, gusti o aspirazioni e bombardate con una pubblicità mirata, capace di condizionare la loro capacità di scelta.

Ma questo sarebbe ancora il meno. Sapere tutto di noi può consentire qualsiasi intromissione. Si sospetta, per esempio, che messaggi sapientemente confezionati possano addirittura avere influenzato una parte degli elettori statunitensi nelle elezioni presidenziali del 2017 e forse anche una parte dei cittadini britannici nella scelta di abbandonare l'Unione europea con il referendum del 2016.

Per prevenire un utilizzo scorretto dei dati personali, molti Paesi, già da alcuni decenni, hanno predisposto specifiche normative. Oggi tuttavia un regolamento dell'Unione europea (reg. n. 679/2016) disciplina in modo uniforme su tutto il territorio Ue questo delicatissimo problema.

I punti essenziali del regolamento (piuttosto lungo e complesso) possono essere così riassunti:

- il trattamento dei dati, salvo casi particolari, è permesso solo se il titolare ha dato il suo esplicito consenso e tale consenso può essere revocato dall'interessato in qualsiasi momento;
- il **titolare del trattamento** deve tenere un apposito registro a disposizione dell'autorità di controllo. Egli deve inoltre poter dimostrare, in caso di controversia, che i dati sono stati raccolti e trattati legittimamente e che sono state predisposte misure idonee a garantire il loro corretto impiego;
- ogni Stato, stabilisce ancora il regolamento, deve istituire una o più Autorità pubbliche indipendenti incaricate di sorvegliare il rispetto delle regole. Tutte le Autorità dei Paesi membri sono inoltre tenute a cooperare tra loro per una più attenta sorveglianza;
- chiunque subisca un danno materiale o immateriale come conseguenza dell'irregolare impiego dei propri dati, ha diritto di ottenere il risarcimento dal titolare o dal responsabile del trattamento;
- infine, alle imprese che non si attengano alle regole, l'Autorità di controllo può infliggere sanzioni pecuniarie elevatissime che possono arrivare anche al 4% del loro volume di affari annuo.

Il **titolare del trattamento** è la persona fisica o giuridica che decide *come* e a *quale scopo* debbano essere trattati i dati personali.

L'Autorità garante

L'Autorità garante per la protezione dei dati personali, la cui presenza in ogni Paese dell'Unione europea è oggi prevista da uno specifico regolamento, in Italia esisteva già da alcuni anni. Si tratta di un organo collegiale costituito da quattro componenti (compreso il Presidente) che vengono eletti dal Parlamento e che rimangono in carica per sette anni.

Quali compiti svolge l'Autorità garante per la protezione dei dati personali?

Tra i compiti dell'Autorità segnaliamo quelli di:

- controllare che i trattamenti siano effettuati nel rispetto della legge;
- esaminare i reclami e le segnalazioni;
- prescrivere le misure per rendere il trattamento conforme alle disposizioni vigenti;
- vietare o sanzionare trattamenti illeciti o non corretti.

Per capire quanto può essere insidioso un trattamento distorto dei dati personali, immaginiamo che il signor Rossi cerchi lavoro. I suoi dati, assemblati, ci rivelano che è un "cinquantenne, privo di reddito, con salute cagionevole e qualche precedente penale". Lo assumeremmo mai nella nostra impresa? Probabilmente no. Eppure, se andassimo a guardare bene, potremmo scoprire che il sig. Rossi è rimasto privo di reddito perché l'impresa presso cui lavorava è fallita; ha avuto qualche problema di salute che ha ormai superato, e il suo nome compare nel casellario giudiziario perché una volta da giovane ha avuto un diverbio con un vigile urbano. Tutto ciò non renderebbe il signor Rossi un cattivo dipendente, ma il modo in cui sono stati *trattati i suoi dati* ci indurrà, probabilmente, a non assumerlo.

Doppio Click

Alcuni consigli per proteggere la nostra privacy sui social

Valentin Wolf / imageBROKER/Shutterstock

Spesso usiamo i *social network* senza pensare a quali mosse potremmo fare per mettere al sicuro la nostra privacy. Vediamo alcuni accorgimenti semplici ma molto importanti da adottare.

- Controlla sempre le "impostazioni privacy" del tuo profilo: chi è abilitato a vederlo, solo gli amici o chiunque? Nel secondo caso, fai attenzione: potresti esporti a situazioni spiacevoli se non potenzialmente pericolose. Meglio optare per le impostazioni di privacy più restrittive!
- Prima di pubblicare contenuti online, per esempio su Facebook, Instagram o altri *social*, pensaci bene: tutto ciò che pubblichi potrà circolare in rete anche a distanza di molti anni e ti sarà difficile controllarne la diffusione.
- Evita di pubblicare foto o frasi di cui, un domani, potresti pentirti (per esempio quando il tuo potenziale datore di lavoro andrà a vedere i tuoi *social*: ormai accade di prassi!).
- Non diffondere il tuo numero di telefono, la tua password, i tuoi codici PIN e in generale informazioni personali riservate. Diffida sempre delle email in cui ti venissero richiesti.
- Per maggiore sicurezza blocca lo schermo del computer, del tablet e del cellulare con un codice che conosci solo tu. Sarebbe sempre meglio impostare il blocco automatico quando il tuo telefono entra in *stand-by*.
- Non inviare le tue immagini a nessuno che non sia un familiare, anche se sembra una persona affidabile e anche se promette che poi distruggerà tutto ciò che gli mandi. Non farti vedere in *webcam* (per chi ti guarda è facile fare uno *screenshot* e diffonderlo a tua insaputa) e non consentire a nessuno di ritrarti in atteggiamenti intimi.
- Non utilizzare la stessa password per tutti i tuoi account! Nessuna password è infallibile, e se ne hai una sola sei molto più esposto a rischi. Meglio avere molte password diverse, per tua maggior tutela. È anche consigliabile modificare le password (almeno quelle più sensibili) ogni 3-4 mesi.

10. Come sono regolate le organizzazioni collettive?

Nel Paragrafo 1 abbiamo detto che titolari di diritti e di obblighi possono essere sia le persone fisiche, sia le **organizzazioni collettive**.

Sappiamo infatti che gli uomini possono agire individualmente per conseguire i propri interessi ideali o materiali, oppure possono riunirsi in gruppi organizzati.

Un'importante distinzione, nel campo delle organizzazioni collettive, va operata tra *associazioni, società* e *fondazioni*.

> **Le associazioni** sono organizzazioni di persone costituite per il perseguimento di finalità non economiche. Può trattarsi di finalità religiose, assistenziali, previdenziali, culturali, sportive, e così via.

Se invece la finalità è di natura economica, prendono il nome di *società*.

> **Le società** sono organizzazioni di persone costituite per svolgere un'attività economica al fine di dividerne gli utili.

Diverse dalle associazioni e dalle società (che sono caratterizzate dalla presenza di una pluralità di persone) sono le **fondazioni**, per la cui costituzione è necessaria e sufficiente la presenza di un capitale.

> **Le fondazioni** sono organizzazioni di beni destinati a uno scopo di natura ideale.

Si può per esempio costituire una fondazione depositando una somma di denaro in banca e stabilendo, con un atto notarile, che gli interessi pagati dalla banca siano destinati all'erogazione di borse di studio.

> **Anche i comitati** sono organizzazioni collettive, sebbene la loro importanza sia più limitata. Generalmente sorgono per realizzare, attraverso una raccolta di fondi, uno scopo di interesse pubblico, come manifestazioni culturali o feste, e hanno una durata temporanea.

Quale fra le organizzazioni collettive persegue uno scopo ideale?
E quale finalità non economiche?
Cos'è una società?

Organizza le idee

Le organizzazioni collettive

si dividono in

- associazioni — che perseguono → finalità non .....
- ..... — che svolgono → un'attività ..... al fine di dividerne .....
- ..... — che sono → organizzazioni di beni destinati a uno scopo .....
- comitati — che perseguono → scopi di interesse pubblico mediante raccolta di .....

Shutterstock / dotshock

← Le organizzazioni collettive possono acquisire la personalità giuridica.

Le persone giuridiche

Se le organizzazioni collettive hanno uno scopo lecito e sono in regola con gli altri requisiti previsti dalla legge, possono domandare e ottenere di essere iscritte in un apposito registro pubblico. Per effetto di questa iscrizione esse acquistano la **personalità giuridica**: potranno godere di diritti e assumere obblighi *quasi* come fossero persone fisiche e per tale ragione vengono chiamate *persone giuridiche*.

Persone giuridiche sono le organizzazioni alle quali l'ordinamento riconosce la titolarità di diritti e di obblighi quasi come fossero persone fisiche.

Sono chiamate persone giuridiche perché non nascono da un parto naturale come quelle fisiche, ma dal compimento di alcuni specifici atti giuridici.

> **Organi della persona giuridica** sono:

- l'assemblea degli associati, che generalmente assume le decisioni;
- l'amministratore o gli amministratori che generalmente danno esecuzione alle scelte operate dall'assemblea.

Cosa sono le persone giuridiche?

Le associazioni non riconosciute

? Stiamo costituendo con alcuni amici un'associazione sportiva. Siamo obbligati a chiedere il riconoscimento della personalità giuridica?

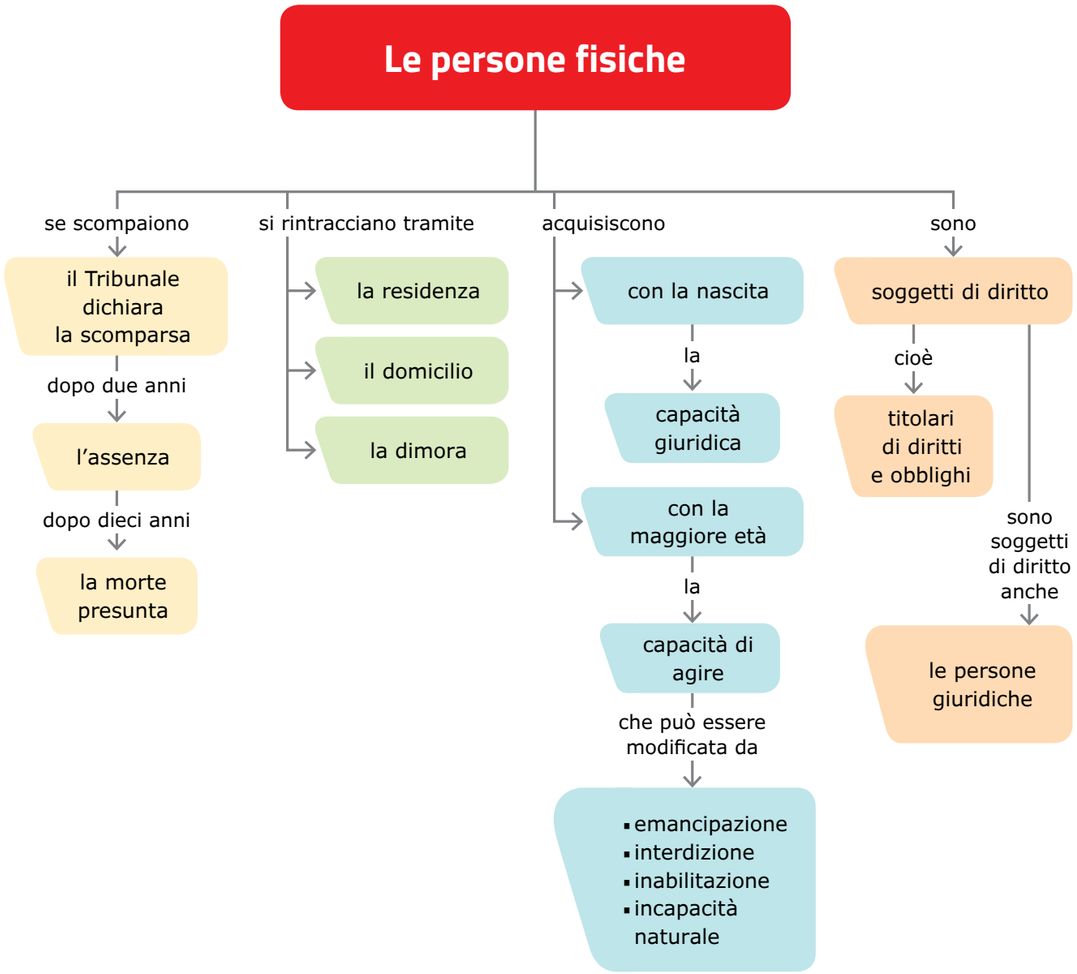
Le associazioni che non richiedono o che non ottengono la personalità giuridica sono indicate come *non riconosciute*. La mancanza del riconoscimento non pone queste associazioni in una posizione di illegalità: la maggior parte dei circoli, club e piccole associazioni non chiedono alcun riconoscimento.

La differenza di maggior rilievo tra persone giuridiche e associazioni non riconosciute consiste nel fatto che le prime rispondono per i debiti solo con il patrimonio sociale, le seconde anche con il patrimonio personale degli associati se quello sociale non basta.

Le associazioni non riconosciute sono illegali?

MAPPA Che cosa hai imparato

In questa Lezione hai fatto conoscenza con i soggetti del diritto, e cioè le persone fisiche e le organizzazioni collettive. Hai imparato che ciascuno di noi gode dalla nascita della capacità giuridica, cioè dell'attitudine ad avere diritti e doveri. La capacità di agire invece ci permette di compiere atti giuridicamente rilevanti e la legge stabilisce come e quando l'acquisiamo e la perdiamo. Hai anche imparato che differenza c'è fra residenza, domicilio e dimora, e quali conseguenze giuridiche derivino dalla scomparsa di una persona. Infine, hai familiarizzato con alcuni fondamentali diritti come la vita, l'integrità fisica, la privacy.



Riguardando gli appunti

GUARDA! Sintesi in 7 lingue

Chi sono i destinatari dei diritti e degli obblighi?

- Titolari di diritti e di obblighi possono essere sia le *persone fisiche* sia le *organizzazioni collettive.*

Quando nasce e quando muore la persona fisica?

- La persona fisica nasce quando inizia la respirazione polmonare.
- Si considera deceduta quando la respirazione polmonare e la circolazione sanguigna sono cessate per un intervallo di tempo tale da comportare la perdita irreversibile delle funzioni dell'encefalo.

Che cosa sono la capacità giuridica e la capacità di agire?

- La capacità giuridica è l'idoneità a essere titolare di diritti e di doveri. Si acquista con la nascita e si perde solo con la morte.
- La capacità giuridica è riconosciuta a tutti, senza distinzioni.
- Capacità di agire è chiamata invece la capacità di esercitare con il proprio volere il contenuto dei propri diritti e si acquista solo con la maggiore età.

Quali modificazioni può subire la capacità di agire?

- Con l'*emancipazione* la capacità di agire viene anticipata e riconosciuta al minore di età ma solo relativamente agli atti di ordinaria amministrazione.
- Con l'*interdizione* la capacità di agire viene sospesa; l'interdetto non può compiere atti giuridici e in sua vece opera un tutore nominato dal Tribunale.
- L'*inabilitazione* e l'*amministrazione di sostegno* comportano una limitazione della capacità di agire e l'assegnazione rispettivamente di un curatore e di un amministratore di sostegno.
- Inoltre la capacità di agire può essere considerata assente per cause anche transitorie (*incapacità naturale*).

Che cosa sono la residenza, il domicilio e la dimora?

- La *residenza* è il luogo in cui la persona vive abitualmente.
- Il *domicilio* è il luogo in cui una persona ha stabilito la sede principale dei suoi affari e dei suoi interessi.
- La *dimora* è semplicemente il luogo in cui una persona si trova in modo occasionale o transitorio.

Che cosa sono la scomparsa, l'assenza e la morte presunta?

- La *scomparsa* viene dichiarata dal Tribunale quando una persona non è più comparsa nel luogo del suo ultimo domicilio o dell'ultima residenza e non se ne hanno più notizie. Un curatore nominato dal giudice dovrà *curare* gli affari dello scomparso fin quando questi non ricompaia.
- L'*assenza* viene dichiarata dal Tribunale quando la persona non dà più notizie di sé da almeno due anni. In questo caso gli eredi possono prendere *provvisoriamente* possesso dei beni dell'assente. Se questi dovesse tornare avrebbe diritto di riavere le proprie cose.
- La *morte presunta* viene dichiarata dopo dieci anni dalla scomparsa, ma in casi particolari può essere dichiarata anche prima. Gli eredi acquistano la piena disponibilità del patrimonio dello scomparso.

Come sono tutelati i diritti alla vita e all'integrità fisica?

- I diritti alla vita e all'integrità fisica sono protetti sia da norme civili sia da norme penali.
- Le *norme civili* obbligano l'autore di eventuali fatti lesivi a risarcire il danno economico e morale causato con la propria azione.
- Le *norme penali* prevedono una restrizione della libertà personale a carico di chi abbia causato la morte di una persona o le abbia procurato lesioni per *colpa*, con *dolo* o anche in modo *preterintenzionale.*

Shutterstock / lightpoet

UNITÀ 2

Lo Stato e la Costituzione

SOMMARIO LEZIONI

5 Caratteri generali dello Stato

6 Forme di Stato e forme di governo

7 La Costituzione repubblicana del 1948

8 I principi fondamentali

9 Rapporti civili ed etico-sociali

10 Rapporti economici e politici

Progetto **Multidisciplinare**

Parità e uguaglianza sui banchi di scuola

GUARDA!

Link
- Ultim'ora Libro sempre aggiornato

Assenti ingiustificate: l'istruzione negata alle ragazze

Vi siete mai chiesti perché la Giustizia viene rappresentata con una benda sugli occhi, un po' come la Fortuna?

Il motivo è che la giustizia, per essere tale, deve essere cieca, cioè non deve farsi condizionare da chi ha davanti. Che sia ricco o povero, donna o uomo, nero o bianco, la giustizia non deve favorire né discriminare nessuno.

Come impareremo nelle prossime pagine, il **principio di uguaglianza** è uno dei cardini della nostra **Costituzione** ed è anche al centro dell'Agenda 2030. Non sempre però il divieto di discriminazioni viene rispettato, e in alcune aree del mondo le sue violazioni sono palesi. Tra i motivi di **discriminazione**, oltre alla povertà e al colore della pelle, c'è anche il genere. E le discriminazioni fra ragazzi e ragazze iniziano fin dai banchi di scuola.

Nei Paesi in via di sviluppo può accadere che le bambine vengano escluse da scuola e lasciate nell'analfabetismo e nell'ignoranza. Le ragioni possono essere economiche, religiose e culturali. Questo fa dell'istruzione un **privilegio** riservato solo ad alcuni, e non un **diritto di tutti** com'è invece nella nostra Costituzione.

L'esclusione delle ragazze dall'istruzione non svantaggia solo le donne, ma l'intera società. Gli economisti sanno bene che nessun Paese può prosperare finché metà della sua popolazione – quella femminile – rimane nell'ignoranza, senza poter accedere a un lavoro qualificato e per lo più dipendendo dalla famiglia. L'**uguaglianza di genere** e l'**accesso all'istruzione** sono le due gambe su cui cammina il progetto di un mondo con meno disuguaglianze e, perciò, più sostenibile! In che modo l'Agenda si propone di raggiungere questo obiettivo?

Obiettivo > SOSTENIBILITÀ

Tra gli obiettivi per lo sviluppo sostenibile dell'Agenda 2030 troviamo alcune risposte a questa domanda. Consideriamo i seguenti obiettivi di sostenibilità:

ISTRUZIONE DI QUALITÀ — PARITÀ DI GENERE — RIDURRE LE DISUGUAGLIANZE

GOAL 4

4 ISTRUZIONE DI QUALITÀ

- Garantire a ogni ragazza e ragazzo libertà, equità e qualità nel completamento del percorso di istruzione;
- garantire che tutti i giovani e gran parte degli adulti sappiano leggere e scrivere e abbiano capacità di calcolo;
- garantire che tutti i discenti acquisiscano la conoscenza e le competenze necessarie a promuovere lo sviluppo sostenibile.

Mettiamolo in agenda

GOAL 5

5 PARITÀ DI GENERE

- Porre fine, ovunque, a ogni forma di discriminazione nei confronti di donne e ragazze;
- eliminare ogni forma di violenza nei confronti di donne e bambine, sia nella sfera privata che in quella pubblica;
- garantire piena ed effettiva partecipazione femminile e pari opportunità di leadership ad ogni livello decisionale in ambito politico, economico e della vita pubblica.

GOAL 10

10 RIDURRE LE DISUGUAGLIANZE

- Promuovere l'inclusione sociale, economica e politica di tutti, a prescindere da età, sesso, disabilità, razza, etnia, origine, religione, stato economico o altro;
- assicurare pari opportunità e ridurre le disuguaglianze anche eliminando leggi, politiche e pratiche discriminatorie;
- adottare politiche fiscali, salariali e di protezione sociale, per raggiungere progressivamente una maggior uguaglianza;
- attuare politiche a sostegno dei paesi in via di sviluppo;
- rendere più disciplinate, sicure e responsabili la migrazione e la mobilità delle persone, anche con politiche migratorie pianificate e ben gestite.

Nel 2014 il Premio Nobel per la pace è andato a una ragazza pakistana di 17 anni, **Malala Yousafzai**. Qualche anno prima Malala si era ribellata, attraverso il suo blog, contro un editto dei fondamentalisti islamici che vietava alle ragazze di andare a scuola. Il regime aveva reagito ferendola gravemente in un agguato sullo scuolabus, ma i medici sono riusciti a salvarla. Da allora Malala ha continuato la sua lotta per il diritto di tutte le bambine e i bambini di andare a scuola. Conoscete la sua storia? Che cosa pensereste se a voi, o alle vostre compagne, venisse vietato di frequentare la scuola?

Shutterstock / iStone

UNITÀ 2

LEZIONE 5

Caratteri generali dello Stato

Concetti chiave

- Gli elementi costitutivi dello Stato ..... par. **2** e **3**
- La cittadinanza ..... par. **5**

1. Gli Stati nel mondo

Attualmente nel mondo esistono 196 Stati riconosciuti come sovrani, ma questo numero tende a mutare in funzione di imponderabili accadimenti politici.

Negli ultimi decenni abbiamo visto Stati che si sono divisi, come la ex Jugoslavia (oggi sul suo territorio troviamo le repubbliche di Bosnia-Erzegovina, Serbia, Kosovo, Macedonia e il Montenegro), e abbiamo visto Stati che si sono uniti, come "le due Germanie", quella dell'Est e quella dell'Ovest, che nel 1990 hanno dato vita alla Germania che conosciamo oggi. E casi analoghi potrebbero ripetersi ancora.

Mi fai un esempio?
Anche l'Italia è nata, nel 1861, dall'unione del Regno di Sardegna con gli Stati in cui era divisa la nostra penisola nella prima metà dell'Ottocento.

2. I due significati della parola Stato

Lo Stato è una realtà molto complessa per la quale è piuttosto difficile coniare una definizione semplice ed esaustiva. Noi, senza avventurarci in complicate analisi, adotteremo la definizione tradizionalmente accettata.

Si ha uno Stato quando su un territorio delimitato da confini vive stabilmente un popolo governato da un proprio apparato sovrano.

Elementi costitutivi di uno Stato, pertanto, sono:

- un **territorio** delimitato da confini;
- un **popolo** che vi risiede stabilmente;
- un **apparato che eserciti la sovranità***, cioè il potere di comando su quel popolo e su quel territorio.

Nei prossimi Paragrafi esamineremo ciascuno di questi tre elementi cercando di definirli meglio. Prima di proseguire, tuttavia, dobbiamo precisare che nella nostra lingua la parola "Stato" assume anche un altro significato.

Stato è chiamato anche l'apparato che, concretamente, esercita la sovranità.

In Italia, come vedremo meglio nell'Unità 4, i principali organi che compongono **l'apparato statale** sono il Parlamento, il Governo, il Presidente della Repubblica e la Corte costituzionale.

Per una più puntuale distinzione chiamiamo:

- **Stato comunità** il primo;
- **Stato apparato** il secondo.

Sovranità
è un termine che viene dal latino *superanus*, cioè "che sta sopra", impiegato con il significato di potestà suprema di comando.

Quali sono gli elementi costitutivi dello Stato?
Che differenza c'è fra Stato comunità e Stato apparato?

3. Qual è il fondamento della sovranità?

Sovranità significa *superiorità* e lo Stato è sovrano in quanto si pone in una posizione di superiorità rispetto a qualsiasi altro soggetto presente sul suo territorio.

Perché lo Stato assume una posizione di superiorità?

Uno dei compiti più importanti dello Stato è regolare la vita sociale all'interno dei propri confini ponendo norme generali e imponendone a tutti il rispetto. E non c'è dubbio che tale compito possa essere assolto con successo solo assumendo e conservando una posizione di assoluta e indiscussa superiorità.

Come ci rivela la normale esperienza, ogni Stato ha la possibilità di servirsi degli organi di polizia per imporre, **anche con l'uso della forza**, il rispetto delle proprie regole.

Potremmo domandarci se sia proprio necessario che lo Stato usi la forza, ma la risposta è nella realtà che ci circonda. Non è difficile immaginare che se le forze di polizia scomparissero e il rispetto della legge divenisse discrezionale, non vi sarebbe più argine all'intraprendenza di ladri, truffatori, assassini, evasori fiscali, inquinatori, speculatori, sfruttatori del lavoro umano, e così via.

Se guardiamo alle esperienze di altri Paesi possiamo scoprire che alcuni (per esempio il Costa Rica) hanno rinunciato ad avere un esercito, ma nessuno ha mai potuto rinunciare ad avere almeno un corpo di polizia incaricato di assicurare l'ordine pubblico.

Qual è la definizione di sovranità?
Perché lo Stato ha il monopolio dell'uso della forza?

I cittadini possono impiegare la forza per far valere le proprie ragioni?

La risposta è no. Lo Stato (qualsiasi Stato) riserva solo a sé il **monopolio della forza**, cioè il suo uso esclusivo. Solo impedendo a ogni altro soggetto di affermare con la violenza le proprie ragioni, esso realizza la sua prima e fondamentale funzione, che è quella della pace sociale. Se un cittadino che ha subito un torto si fa giustizia da solo, commette un reato.

Come si può abbattere la forza dello Stato?

La forza dello Stato si può abbattere solo con la rivoluzione o con il colpo di Stato.

- La rivoluzione si configura come il tentativo, da parte del popolo, di abbattere in modo violento il potere statale.
- Il colpo di stato, o *golpe*, è invece il sovvertimento illegittimo dell'organizzazione costituzionale da parte di un organismo dello Stato stesso.

L'abbattimento della forza statale però non è mai definitivo. Se il *golpe* o la rivoluzione hanno successo, l'apparato sconfitto verrà sostituito da un nuovo apparato che assumerà di nuovo il monopolio della forza.

L'indipendenza e l'originarietà dello Stato

Ogni Stato, per essere veramente tale, oltre che sovrano al proprio interno, deve essere indipendente da poteri esterni.

L'**indipendenza*** consiste nell'assenza di subordinazione a norme emanate da altri Stati o da organizzazioni sovranazionali.

Indipendenza
è il contrario di dipendenza. Il termine, infatti, è composto dalla preposizione *in* (che ha valore negativo) e dal sostantivo *dipendenza* (soggezione al potere di altri).

Se un soggetto esterno potesse imporre le proprie norme a uno Stato, questo non sarebbe più sovrano ma subordinato. Per tale ragione tutti gli Stati si dichiarano **"sovrani e indipendenti"** e non riconoscono alcuna autorità, interna o esterna, superiore alla propria.

Strettamente connesso all'indipendenza è il carattere dell'originarietà.

Originarietà dello Stato significa che questo non deriva la sua sovranità da un'autorità esterna, ma dalla sua sola forza.

Lo Stato italiano, per esempio, è nato dai moti **risorgimentali** per forza propria e non per concessione di altri soggetti.

Del resto, se la sovranità non fosse originaria ma venisse concessa da un altro ente si dovrebbe giungere alla conclusione che l'ente concedente è *superiore* allo Stato e quindi quest'ultimo non sarebbe più sovrano ma subordinato.

Riassumendo possiamo dire che la sovranità dello Stato si manifesta sotto tre diversi aspetti tra loro strettamente connessi:

- la **superiorità** entro i suoi confini;
- l'**indipendenza** da poteri esterni;
- l'**originarietà**.

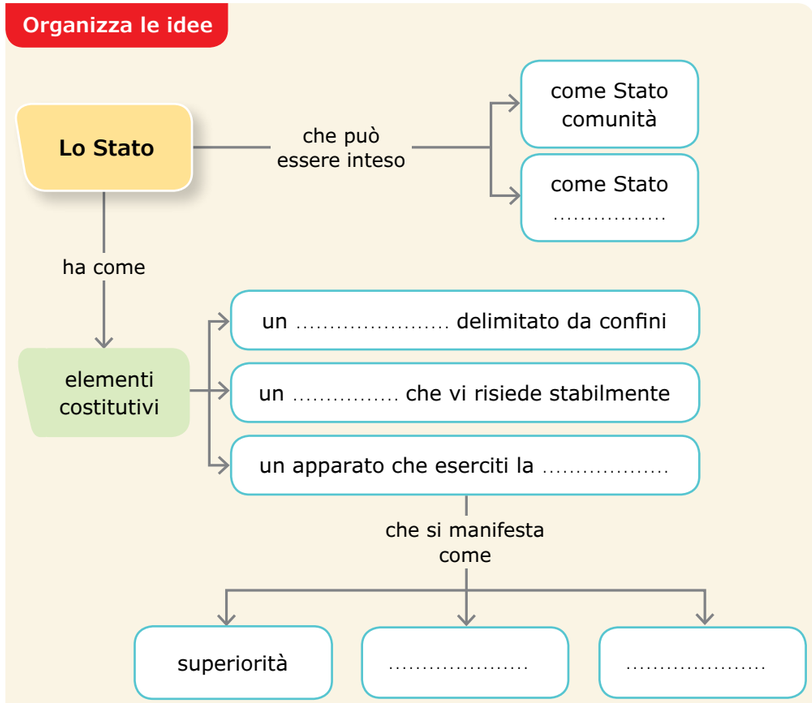
Che differenza c'è fra indipendenza e originarietà dello Stato?

L'aggettivo **risorgimentale** si riferisce al periodo storico del Risorgimento, che inizia alla fine del Settecento e porta all'Unità d'Italia nel 1861.

La generalità dei fini

Un ulteriore carattere distintivo dello Stato è la *generalità dei fini*. Obiettivo fondamentale di uno Stato, infatti, è regolare la vita sociale di una collettività. Ma, a ben guardare, si tratta di un obiettivo talmente ampio da risultare, di fatto, privo di confini. Per tale ragione si dice che lo **Stato è un "ente a fini generali"**.

Organizza le idee



4. Come si individua il territorio dello Stato?

Il territorio è lo spazio, delimitato da confini, all'interno del quale lo Stato esercita la propria sovranità.

Se, per conquista militare o per qualsiasi altra ragione, lo Stato perde tutto il proprio territorio, cessa di esistere. Esso, privato di un ambito entro il quale esercitare il proprio potere sovrano, non ha più alcuna funzione e non c'è nulla che ne motivi la sopravvivenza.

Ciò spiega la ragione per la quale tutti gli Stati, nessuno escluso, sono pronti a ricorrere alle armi e a sacrificare la vita dei propri cittadini pur di difendere i propri confini. Difendendo i confini e il territorio in essi compreso lo Stato difende se stesso e la propria sopravvivenza.

Che cosa sono le acque territoriali?

Fin dove si estende lo spazio aereo?

Che cos'è il territorio flottante?

Il territorio dello Stato comprende:

- la terraferma;
- le acque territoriali (se si tratta di uno Stato rivierasco);
- lo spazio aereo che sovrasta la terraferma e le acque territoriali;
- il sottosuolo, sia terrestre che marino.

> **La terraferma**, come tutti sappiamo, è il suolo, cioè quella che potremmo definire come la parte calpestabile del territorio.

> **Il sottosuolo** è soggetto alla sovranità dello Stato solo fin dove arriva la concreta possibilità di sfruttamento.

> **Le acque territoriali** sono costituite da una fascia di mare, solitamente non più ampia di dodici miglia a partire dalla costa, sulla quale si estende la sovranità dello Stato. Le navi che vi entrano, entrano nel territorio dello Stato e sono soggette alle leggi di questo. La *Convenzione sul diritto del mare* stabilisce che l'estensione delle acque territoriali non può superare le dodici miglia, ma ciascuno Stato rivierasco ha la possibilità di estendere fino a duecento miglia dalla propria costa lo sfruttamento economico delle acque marine e del fondo marino. Alle navi straniere (art. 17) è consentito il transito nelle acque territoriali di altri Stati, purché sia inoffensivo. I sommergibili (art. 20) possono attraversare le acque territoriali di un altro Stato solo se navigano in emersione.

> **Lo spazio aereo** che sovrasta il suolo e le acque territoriali è soggetto anch'esso alla sovranità dello Stato che può vietare a qualsiasi velivolo di entrarvi. Tale potere, tuttavia, si arresta al limite dell'atmosfera, cosicché i satelliti possono orbitare liberamente intorno al globo.

> **Le navi e gli aerei** costituiscono il cosiddetto *territorio flottante* dello Stato. Ciò comporta che a bordo si applicano le leggi dello Stato nel quale la nave o l'aereo sono stati immatricolati, ovunque questi si trovino. Tuttavia, per quanto riguarda l'applicazione della legge penale vi è una distinzione da fare tra navi e aerei militari o civili:

- **le navi e gli aerei militari** godono di una particolare immunità per effetto della quale se a bordo viene commesso un reato mentre si trovano nelle acque territoriali o nello spazio aereo di un altro Stato, sono le autorità di bordo a occuparsene;
- **le navi e gli aerei civili** godono invece di un'immunità più attenuata. Se a bordo accade un fatto penalmente rilevante mentre si trovano nelle acque territoriali o nello spazio aereo di uno altro Stato, le autorità locali possono intervenire. Tuttavia, per antica consuetudine, esse si astengono dal salire a bordo se il reato non interferisce con l'ordine pubblico dello Stato ospitante o non coinvolge suoi cittadini, a meno che l'intervento sia espressamente richiesto dal comandante della nave o dell'aeromobile.

Mi fai un esempio?
Nessun Paese può pretendere di estendere la propria sovranità fino al centro della Terra!

Le autorità locali possono invece sempre intervenire se ciò appare necessario per la repressione del traffico illecito di stupefacenti o sostanze psicotrope.

Entrare in ambasciata è come andare all'estero?

Le sedi diplomatiche (ambasciate e consolati), per un'antica consuetudine internazionale, sono protette dalla cosiddetta **immunità territoriale**.

Questa consiste in una serie di privilegi, il più noto dei quali è il divieto, per le autorità dello Stato ospitante, di introdursi nel palazzo sede dell'ambasciata senza l'autorizzazione del diplomatico che vi dimora.

Questa particolare condizione viene talvolta indicata come *extraterritorialità*, ma si tratta di una qualificazione non del tutto esatta perché le sedi diplomatiche, sebbene protette da uno speciale regime giuridico, sono sempre territorio dello Stato ospitante.

Precisiamo che:

- **l'ambasciata** è la residenza o l'ufficio dell'ambasciatore, e l'ambasciatore è il rappresentante del proprio Stato presso un altro Stato. Il termine deriva dal provenzale *ambassador* ("servitore") per indicare, probabilmente, che l'ambasciatore *serve* il suo Paese;
- **il consolato**, invece, è la residenza o l'ufficio del console, e il console ha il compito principale di tutelare gli interessi dei connazionali che risiedono o transitano nel Paese in cui opera. Pertanto, il turista che si trovi all'estero e abbia bisogno di aiuto non dovrà rivolgersi all'ambasciatore ma al console del proprio Paese.

5. Da chi è composto il popolo di uno Stato?

Il popolo di uno Stato è composto dall'insieme dei suoi cittadini, cioè da quelle persone alle quali è riconosciuta la cittadinanza.

La cittadinanza, pertanto, indica l'appartenenza di una persona a uno Stato. Essa comporta l'attribuzione di una complessa serie di diritti e di doveri che solo in parte possono estendersi agli **stranieri** * e agli **apolidi** *.

> **L'attribuzione della cittadinanza** è regolata in modo autonomo in ciascun Paese, ma in linea generale gli ordinamenti prevedono che possa acquistarsi:
  - per **discendenza** (un po' enfaticamente si dice anche per *ius sanguinis*, cioè per "**diritto di sangue**");
  - per **diritto di suolo** (in latino *ius soli*); in base a questo secondo criterio diventa cittadino di uno Stato chi nasce sul territorio di quello Stato, indipendentemente dal tipo di cittadinanza posseduta dai genitori.

Gli **stranieri** sono i cittadini di altri Stati.

Gli **apolidi** sono le persone che si trovano prive di ogni cittadinanza.

Mi fai un esempio?
L'Italia adotta lo *ius sanguinis*: se una coppia di Italiani mette al mondo un figlio in Australia, il neonato ha la cittadinanza italiana. Gli Stati Uniti invece adottano lo *ius soli*: i bambini nati nel territorio americano da genitori stranieri sono cittadini statunitensi.

C'è differenza tra popolo e popolazione? E tra cittadinanza, etnia e nazione?

> Il popolo, come abbiamo appena visto, è l'insieme dei cittadini di uno Stato. La **popolazione** indica invece l'insieme delle **persone** (cittadini, stranieri e apolidi) che per qualsiasi ragione si trovano sul territorio dello Stato.

> La **cittadinanza** indica l'appartenenza delle persone a uno Stato.

> **Etnia** è un termine che viene dal greco *éthnos*, che significa "popolo".

Le etnie sono gruppi sociali di antica formazione i cui componenti hanno sviluppato e conservato fattori culturali comuni come la lingua, la religione, le tradizioni, le memorie storiche.

Oggi all'interno degli Stati convivono generalmente più etnie. E sebbene alcune di esse conservino ancora evidenti tratti dei caratteri originari, nella maggior parte dei casi si è sviluppato un processo di fusione e di amalgamazione che ha prodotto il superamento delle antiche distinzioni.

All'appartenenza etnica si è così sostituito il senso di appartenenza a un gruppo più vasto che coincide con il popolo dello Stato e che chiamiamo nazione.

> **Nazione** (il termine viene dal latino *natus* che significa "nato") indica un popolo che, superando le antiche divisioni etniche, ha saputo trovare una propria unità sviluppando nel tempo un patrimonio culturale comune.

Dove questo processo di amalgamazione non è avvenuto e dove prevalgono ancora le rivalità etniche, la pace sociale è fortemente minacciata o addirittura compromessa.

Nell'Italia risorgimentale l'idea, tenacemente sostenuta, che tutto il popolo della penisola appartenesse a un'unica nazione e che dovesse battersi per la comune indipendenza, ebbe un ruolo importantissimo per il raggiungimento dell'unità.

Si può essere cittadini di due Stati?

Poiché ogni Stato determina autonomamente i modi di acquisto della propria cittadinanza, non è infrequente che, per effetto di leggi diverse, una stessa persona si trovi ad avere una **doppia cittadinanza**. Ciò può accadere, per esempio, a chi abbia un genitore italiano e l'altro straniero. È da precisare, a questo proposito, che tutti noi, dal 1992, siamo sia cittadini italiani che **cittadini europei**. Vedremo nell'unità 5 quali prerogative sono collegate al possesso della cittadinanza dell'Unione europea.

Come si acquista la cittadinanza italiana?

Il nostro ordinamento adotta essenzialmente il criterio della discendenza, o *ius sanguinis*. La legge n. 91/1992 prevede che la cittadinanza italiana si acquisti:

- **per discendenza**: è questo il principale modo d'acquisto della cittadinanza italiana. È italiano chi abbia uno o entrambi i genitori italiani, anche se l'evento della nascita è avvenuto all'estero;
- **per nascita sul territorio**: questa ipotesi, che coincide con il criterio dello *ius soli*, si applica in un ristretto numero di casi, cioè se entrambi i genitori sono apolidi o ignoti (pensiamo ai casi di neonati abbandonati);
- **per adozione**: diventa italiano il cittadino straniero adottato da un cittadino italiano;
- **per matrimonio**: chi, dopo aver sposato un cittadino o una cittadina italiana, risiede legalmente in Italia per almeno due anni dopo la celebrazione del matrimonio, può chiedere la cittadinanza, a condizione che nel frattempo il matrimonio non sia stato annullato o non sia intervenuta separazione coniugale;
- **per prolungata residenza**: può richiedere la cittadinanza italiana lo straniero che risieda legalmente nel territorio della Repubblica da almeno dieci anni (termine che potrebbe essere portato a cinque) e anche chi, nato in Italia da genitori stranieri, abbia risieduto nel nostro Paese legalmente e senza interruzione fino al raggiungimento della maggiore età;
- **per decreto del Capo dello Stato**: può ottenere la cittadinanza lo straniero che abbia reso eminenti servizi all'Italia, o quando ricorra un eccezionale interesse dello Stato.

Shutterstock / michaeljung

Perché mi riguarda?

Il dibattito sullo *ius soli* e lo *ius culturae*

Nel periodo in cui l'Italia era terra di emigrazione, lo *ius sanguinis* consentiva agli emigranti italiani di trasmettere la cittadinanza italiana ai loro figli nati all'estero.

Oggi l'Italia ha cessato di essere terra di emigranti ed è diventata, viceversa, meta d'immigrazione. Si è così iniziato a discutere circa l'opportunità di modificare le regole sulla cittadinanza in senso più favorevole allo *ius soli*, come già fatto in altri Paesi europei.

La legge sull'acquisizione della cittadinanza italiana (n. 91 del 1992) prevede infatti che chi nasce in Italia da genitori stranieri, anche se con regolare permesso di soggiorno, non è cittadino italiano. Può chiedere di diventarlo solo al compimento dei 18 anni, ed entro i 19. Ciò esclude dalla cittadinanza i bambini nati in Italia da coppie di stranieri pur regolarmente residenti, e che frequentano le scuole italiane o compiono percorsi educativi e di formazione professionale nel nostro Paese.

È stata quindi avanzata la proposta di un'apertura allo *ius soli* integrato dal cosiddetto *ius culturae*. Il principio dello *ius culturae* consente di attribuire la cittadinanza al minore straniero che sia nato in Italia o che vi sia arrivato prima dei 12 anni di età, e che abbia frequentato per almeno cinque anni uno o più cicli di studio o abbia seguìto percorsi di istruzione e formazione professionale.

Sul punto si scontrano visioni molto contrastanti che, almeno per ora, non hanno ancora raggiunto una composizione.

Il dibattito si è riaperto nel marzo del 2019 in occasione di un clamoroso fatto di cronaca: in provincia di Milano un bus con a bordo 50 ragazzini delle scuole medie è stato dirottato dall'autista che minacciava di compiere una strage. I ragazzi sono stati legati e i loro telefoni sequestrati, ma alcuni di loro sono riusciti a chiamare i carabinieri salvando la situazione. Tra i primi a dare l'allarme c'erano due ragazzini nati in Italia da genitori egiziani. Per il coraggio dimostrato, i due ragazzi hanno ricevuto la cittadinanza italiana per alti meriti. L'episodio però non sembra aver creato un clima più favorevole allo *ius soli* e allo *ius culturae*.

Vi è capitato di seguire dibattiti in tv o sui giornali su questo argomento? Che cosa ne pensate?

Shutterstock / Monkey Business Images

Il diritto di asilo e l'estradizione

La nostra Costituzione dispone (art. 10, c. 3) che sia concesso **asilo**, cioè *rifugio*, allo straniero che nel proprio Paese sia stato privato dell'effettivo esercizio delle libertà democratiche.

Il diritto di asilo si concretizza, soprattutto, nel riconoscimento dello status di **rifugiato**, che è riconosciuto a chi, nel suo Paese, rischi di essere perseguitato per motivi di razza, religione, nazionalità, appartenenza un determinato gruppo sociale o opinione politica.

Chi non abbia i requisiti per essere riconosciuto come rifugiato può chiedere la **protezione sussidiaria** se può dimostrare che, tornando nel Paese di origine o di provenienza, correrebbe il rischio effettivo di essere condannato a morte, di subire tortura o altra forma di pene o trattamento inumano o degradante.

Agli stranieri per i quali è riconosciuto lo status di rifugiato o il diritto alla protezione sussidiaria, viene accordato un particolare permesso di soggiorno detto "per asilo" avente validità quinquennale, rinnovabile e convertibile in titolo di soggiorno per lavoro.

Recentemente, con il decreto legge 113/2018 (il cosiddetto "decreto sicurezza") è stato abolito il *permesso di soggiorno per motivi umanitari*, che la legge non specificava meglio proprio per lasciare la possibilità agli interpreti di farvi rientrare casi non previsti o prevedibili.

Si chiama **estradizione**, invece, quella complessa procedura per effetto della quale una persona che sia fuggita all'estero per evitare un processo penale o l'esecuzione di una condanna, viene riconsegnata alle autorità del suo Paese su domanda di queste.

Le autorità italiane, secondo quanto dispone la nostra Costituzione (art. 10, c. 4), non possono *estradare*, cioè riconsegnare al Paese di provenienza, lo straniero che sia accusato di reati politici.

Sono considerati politici i reati commessi al fine di lottare contro un regime autoritario per affermare i valori di libertà e di democrazia che in Italia sono riconosciuti come fondamentali.

In quali casi si può fare richiesta di asilo? Che cos'è l'estradizione?

6. Com'è regolata l'immigrazione dai Paesi extracomunitari?

Nel nostro Paese l'ingresso e il soggiorno dello straniero sono regolati in via principale dal Testo unico sull'immigrazione (d.lg. n. 286 del 1998, più volte modificato e integrato) dal quale si evince quanto segue.

Il numero di cittadini stranieri da ammettere nel territorio dello Stato italiano per svolgere lavoro subordinato (anche di carattere stagionale) e lavoro autonomo viene definito ogni anno con un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri.

Nei limiti della quota stabilita e in mancanza di particolari ragioni **ostative**, lo straniero che ne faccia richiesta ottiene il visto d'ingresso rilasciato dalle autorità diplomatiche o consolari italiane presenti nel suo Paese.

Ostativo indica ciò che costituisce impedimento, ostacolo.

Per soggiornare regolarmente in Italia, chi abbia ottenuto il visto d'ingresso per motivi di lavoro deve richiedere alla questura un **permesso di soggiorno** che viene rilasciato dietro presentazione di un contratto di lavoro nel quale deve risultare, tra l'altro, che il datore garantisce la disponibilità di un alloggio per il lavoratore che assume e si impegna a pagare le spese di viaggio per il rientro del lavoratore stesso nel Paese di provenienza.

Chi abbia regolarmente soggiornato in Italia per almeno cinque anni e dimostri di avere un reddito sufficiente per sostenere se stesso e i propri famigliari conviventi, nonché la disponibilità di un alloggio idoneo, può richiedere, per sé e per i propri famigliari, un

permesso di soggiorno Ue per **soggiornanti di lungo periodo** valido a tempo indeterminato.

Il rilascio del permesso Ue è subordinato al superamento, da parte del richiedente, di un test di conoscenza della lingua italiana (l. n. 94/2009).

Allo straniero regolarmente soggiornante sul nostro territorio sono riconosciuti gli stessi diritti spettanti al cittadino italiano per quanto riguarda tra l'altro:

- i rapporti di lavoro (retribuzione, orari, riposi, ferie ecc.);
- la tutela giurisdizionale;
- l'accesso ai pubblici servizi.

Un *permesso di soggiorno temporaneo* può essere rilasciato anche allo straniero irregolare che voglia sottrarsi a forme di sfruttamento operate da organizzazioni criminali e che a tal fine collabori con le forze dell'ordine e con l'autorità giudiziaria.

In nessun caso può disporsi:

- il respingimento dello straniero verso uno Stato in cui egli possa essere oggetto di persecuzione per motivi di razza, di sesso, di lingua, di cittadinanza, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali o sociali;
- l'espulsione dello straniero minore di 18 anni e delle donne in stato di gravidanza.

Un caso molto delicato e doloroso è quello dei **minori stranieri non accompagnati**, cioè quei minorenni – spesso bambini – che si trovano nel nostro Paese senza i genitori o altri adulti che ne siano legalmente responsabili. La legge (n. 47/2017) prevede che abbiano diritto, in ragione della loro vulnerabilità, alle stesse tutele previste per i minori che hanno la cittadinanza italiana o dell'Unione europea, e che in nessun caso possano essere respinti alla frontiera.

Per un elementare principio di civiltà giuridica, a tutte le persone che in modo regolare o irregolare si trovino sul nostro territorio sono riconosciuti i **diritti fondamentali della persona umana**, previsti dalle norme del diritto interno, dalle convenzioni e dalle consuetudini internazionali.

Tra questi diritti rientrano:

- il *diritto alla salute*, che comporta l'assistenza ospedaliera per qualsiasi essere umano a qualunque titolo si trovi sul nostro territorio;
- il *diritto all'istruzione*, che consente ai minori stranieri di frequentare la nostra scuola dell'obbligo indipendentemente dalla condizione giuridica dei loro genitori.

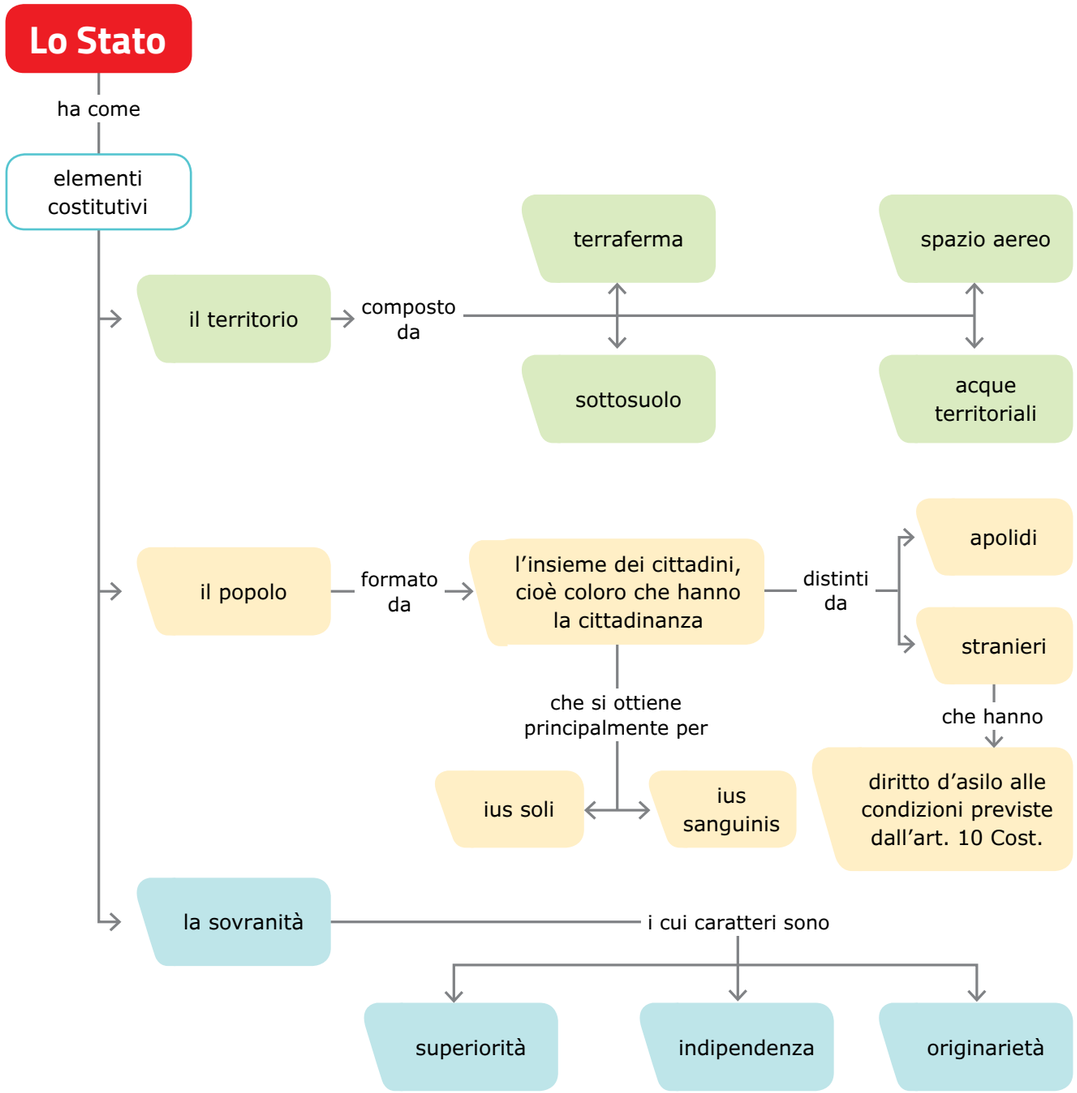
In quali casi è escluso il respingimento dello straniero? Chi sono i "minori stranieri non accompagnati"? Che tutela prevede per loro la legge?

Quali diritti sono riconosciuti a tutti senza distinzioni fra cittadini, stranieri regolari e stranieri irregolari?

Shutterstock / Brocreative

MAPPA Che cosa hai imparato

In questa Lezione hai imparato che cos'è lo Stato, nel doppio significato di Stato comunità e di Stato apparato. Hai imparato anche che lo Stato è un ente sovrano, a fini generali, e che i suoi elementi costitutivi sono il territorio, il popolo e l'apparato che esercita la sovranità.
Hai appreso che la sovranità consiste nella superiorità, indipendenza e originarietà dello Stato, e che il territorio comprende anche il sottosuolo, le acque territoriali e lo spazio aereo sovrastante.
Infine hai imparato che cos'è il popolo, come viene regolato l'acquisto della cittadinanza e qual è la posizione giuridica dello straniero.



Riguardando gli appunti

GUARDA! Sintesi in 7 lingue

Che cos'è lo Stato?

- A seconda del modo in cui viene impiegata, la parola "Stato" assume due diversi significati. Stato è un *territorio* delimitato da confini su cui vive stabilmente un *popolo* governato da un proprio apparato. Stato è anche l'*apparato* che, su quel popolo e su quel territorio, esercita la sovranità, cioè il potere di comando.

Quali sono gli elementi costitutivi dello Stato?

- Elementi costitutivi dello Stato sono: un *territorio*, un *popolo*, un *apparato* che esercita la sovranità.

Che cosa sono la sovranità, l'indipendenza e l'originarietà?

- Sovranità significa superiorità e lo Stato apparato è *sovrano* in quanto si pone in una posizione di *superiorità* rispetto a qualsiasi altro soggetto operante sul suo territorio.
- L'indipendenza consiste nell'assenza di subordinazione a norme emanate da altri Stati o da organizzazioni sovranazionali.
- Originarietà significa che lo Stato è nato per forza propria e non per concessione di altri soggetti.

Come si individua il territorio di uno Stato?

- Il territorio è lo spazio, delimitato da confini, all'interno del quale lo Stato esercita il proprio potere sovrano.
- È composto dalla terraferma, dalle acque territoriali (se si tratta di uno Stato rivierasco), dallo spazio aereo che sovrasta la terraferma e le acque territoriali, dal sottosuolo, sia terrestre che marino.

Da chi è composto il popolo di uno Stato?

- Il popolo è composto dall'insieme dei *cittadini* dello Stato, cioè da quelle persone alle quali è riconosciuta la cittadinanza.
- La *cittadinanza* indica quindi l'appartenenza di una persona a uno Stato e implica una serie di diritti e doveri che solo in parte si estendono a stranieri e apolidi.

Come si acquista la cittadinanza?

- La cittadinanza si acquista per *discendenza* (diritto di sangue) o per *diritto di suolo*.
- Quella italiana si acquista per discendenza, cioè nascendo da almeno un genitore italiano, ma si può acquisire anche per adozione, per matrimonio, per prolungata residenza, per decreto del Capo dello Stato.

Chi sono gli stranieri e gli apolidi?

- *Stranieri* sono i cittadini di altri Stati. *Apolidi* sono le persone prive di ogni cittadinanza.

Che differenza c'è tra popolo e popolazione?

- Il popolo è l'insieme dei cittadini. La popolazione è l'insieme delle persone (cittadini, stranieri, apolidi) presenti sul territorio dello Stato.

Cosa sono il diritto di asilo e l'estradizione?

- Il diritto di *asilo* consente allo straniero che nel proprio Paese sia privo dei diritti e delle libertà democratiche di trovare *rifugio* in un altro Paese.
- L'*estradizione* è una procedura attraverso la quale chi fugge all'estero per evitare un processo penale o l'esecuzione di una condanna viene riconsegnato alle autorità del suo Paese, su domanda di queste.

Com'è regolata l'immigrazione dai Paesi extracomunitari?

- Nel nostro Paese l'ingresso e il soggiorno dei cittadini extracomunitari sono regolati dal *Testo Unico sull'Immigrazione*.
- Per soggiornare in Italia, chi ha ottenuto il visto per motivi di lavoro deve richiedere alla questura il *permesso di soggiorno.*
- Lo straniero che abbia soggiornato regolarmente in Italia per cinque anni, e che inoltre abbia un reddito sufficiente e un alloggio idoneo, può richiedere il permesso di soggiorno Ue a tempo indeterminato.
- A chiunque si trovi in Italia in modo regolare o irregolare sono riconosciuti i *diritti fondamentali della persona umana*.

Mettiti alla prova

LOSAI? RIPASSA CON LO SMARTPHONE

1 Completa la mappa concettuale utilizzando le seguenti parole:
esterna ~ indipendenza ~ originarietà ~ norme ~ superiorità ~ superiore

Sovranità dello stato
- nessun ente è superiore allo Stato → superiorità
- non è subordinato a norme emanate da altri Stati → indipendenza
- non deriva la sua sovranità da un'autorità esterna → originarietà

2 Scegli la risposta corretta.

1 Quale, tra i seguenti attributi, non rientra tra quelli tipici di uno Stato?
- A La sovranità
- B L'indipendenza
- C L'imparzialità
- D L'originarietà

2 Uno Stato può definirsi sovrano se:
- A non deriva i propri poteri da un'autorità esterna
- B rifiuta ogni subordinazione giuridica nei confronti di altri Stati
- C può imporre le proprie norme a tutti i soggetti presenti sul suo territorio
- D è retto da un sovrano

3 Lo Stato è un ente originario perché:
- A non deriva i propri poteri da un'autorità esterna
- B rifiuta ogni subordinazione giuridica nei confronti di altri Stati
- C può imporre le proprie norme a tutti i soggetti presenti sul suo territorio
- D il suo territorio in origine non apparteneva a nessuno

4 Il popolo di uno Stato è composto da:
- A l'insieme delle persone che si trovano sul suo territorio
- B l'insieme di coloro che hanno la cittadinanza di quello Stato
- C l'insieme dei cittadini e degli stranieri residenti
- D l'insieme di coloro che nascono sul territorio di quello Stato

3 Rispondi alle seguenti domande.

a Quali sono gli elementi costitutivi dello Stato?

b Perché si dice che lo Stato è sovrano al proprio interno?

c Come è regolato l'acquisto della cittadinanza in Italia?

d Che cos'è il diritto d'asilo?

4 Barra con una crocetta la risposta che ritieni esatta e motiva il perché.

a Uno Stato può esistere anche senza territorio. SÌ NO
Perché? .....
.....

b Uno Stato si dice indipendente se è nato per forza propria. SÌ NO
Perché? .....
.....

c C'è differenza tra cittadinanza, etnia e nazione. SÌ NO
Perché? .....
.....

d In Italia l'asilo viene concesso a chiunque lo chieda. SÌ NO
Perché? .....
.....

e Solo i cittadini hanno diritti, gli stranieri no. SÌ NO
Perché? .....
.....

Shutterstock / Pressmaster

UNITÀ 3

La ricchezza della Nazione

SOMMARIO LEZIONI

11 I temi dell'economia politica

12 Il flusso circolare del reddito

13 I prezzi e i costi

14 Tipi di mercato

Progetto
Multidisciplinare
Una campagna di informazione sulle "5 R" dei rifiuti

GUARDA!

Link
• Ultim'ora
Libro sempre aggiornato

Crescita sostenibile ed economia circolare

La crescita economica è da sempre considerata fondamentale: alla crescita si associano benessere, occupazione e progresso. Per questo ci preoccupiamo quando le previsioni degli economisti sulla crescita sono al ribasso. D'altro canto, sappiamo anche che la rincorsa a una **crescita incontrollata** produce gravi danni all'ambiente: pensiamo alle emissioni inquinanti o alla distruzione di ecosistemi per l'accaparramento di materie prime. Per questo, come già sappiamo, l'Agenda 2030 parla di una crescita all'insegna della **sostenibilità**.

La crescita sostenibile è al centro della cosiddetta **economia circolare** che, come vedremo, utilizza i rifiuti e gli scarti della produzione per produrre nuovi beni (per esempio ricavando vestiti e scarpe dalle bottiglie di plastica) o come combustibile non inquinante.

La gestione intelligente dei rifiuti è al centro della cosiddetta strategia delle "5 R": **ridurre** la quantità di rifiuti, scegliendo prodotti con poco imballaggio ed evitando di comprare più del necessario; **riutilizzare** gli oggetti allungandone il più possibile la vita (un sacchetto biodegradabile si può utilizzare più volte e, infine, destinarlo per buttare i rifiuti dell'umido); fare la **raccolta differenziata** in modo da avviare ogni tipo di rifiuto all'apposito processo di riciclaggio, ed evitare la dispersione nell'ambiente di rifiuti pericolosi o inquinanti che necessitano di uno smaltimento speciale; **riciclare** i materiali, così da non dover consumare materie prime per produrre nuovi oggetti; **recuperare** l'energia: gli oggetti che non possono essere riutilizzati né riciclati si possono usare per produrre energia (per esempio i termovalorizzatori consentono di bruciare rifiuti e il calore prodotto viene utilizzato per produrre energia).

Ma quali sono i Goal che più da vicino hanno a che fare con la crescita sostenibile?

Obiettivo > SOSTENIBILITÀ

Tra gli obiettivi per lo sviluppo sostenibile dell'Agenda 2030, ve ne sono alcuni che riguardano da vicino il modello di crescita sostenibile:

ENERGIA PULITA E ACCESSIBILE — INNOVAZIONE E INDUSTRIALIZZAZIONE RESPONSABILE E SOSTENIBILE — CONSUMO E PRODUZIONE RESPONSABILI — LOTTA CONTRO IL CAMBIAMENTO CLIMATICO

Mettiamolo in agenda

GOAL 7

7 ENERGIA PULITA E ACCESSIBILE

- Aumentare entro il 2030 la quota di energie rinnovabili nel consumo totale di energia;
- accrescere la cooperazione internazionale per facilitare l'accesso alla ricerca e alle tecnologie legate all'energia pulita, comprese le risorse rinnovabili e l'efficienza energetica.

GOAL 9

9 IMPRESE, INNOVAZIONE E INFRASTRUTTURE

- Migliorare entro il 2030 le infrastrutture e riconfigurare in modo sostenibile le industrie, aumentando l'efficienza nell'utilizzo delle risorse e adottando tecnologie e processi industriali più puliti e sani per l'ambiente.

GOAL 12

12 CONSUMO E PRODUZIONE RESPONSABILI

- Raggiungere la gestione eco-compatibile di sostanze chimiche e di tutti i rifiuti durante il loro intero ciclo di vita e ridurre sensibilmente il loro rilascio in aria, acqua e suolo;
- entro il 2030, ridurre in modo sostanziale la produzione di rifiuti attraverso la prevenzione, la riduzione, il riciclo e il riutilizzo.

GOAL 13

13 LOTTA CONTRO IL CAMBIAMENTO CLIMATICO

- Integrare le misure di cambiamento climatico nelle politiche, strategie e pianificazione nazionali;
- promuovere meccanismi per aumentare la capacità effettiva di pianificazione e gestione di interventi inerenti al cambiamento climatico nei Paesi meno sviluppati, con particolare attenzione a donne e giovani e alle comunità locali e marginali.

Copenhagen, capitale della Danimarca, si avvia a diventare la prima città a emissioni zero entro il 2025. Un ruolo importante in questo ambizioso traguardo è quello dell'uso intelligente dei rifiuti. Recentemente ha inaugurato un inceneritore *green* che ospita sul tetto una pista da sci lunga 450 metri, pareti per l'arrampicata, palestre, bar e una terrazza panoramica sulla città. L'inceneritore brucia i rifiuti indifferenziati con un procedimento che consente di rimuovere tutte le particelle inquinanti, e l'elettricità prodotta riscalda 72mila case. Il fumo bianco che esce dai due pinnacoli è vapore acqueo.

IBL / Shutterstock

UNITÀ 3

LEZIONE 11

I temi dell'economia politica

Concetti chiave

Beni e servizi ..... par. 1
Il Pil ..... par. 3

1. Come si può definire l'economia politica?

Dovendo iniziare un corso di *economia politica*, è ragionevole chiedersi quale sia la definizione che meglio ne riassuma il contenuto. Ma la risposta è tutt'altro che semplice.

Questa materia indaga su tanti e tali aspetti delle relazioni economiche che si presta piuttosto male a essere condensata in una formula. Fra le tante proposte abbiamo perciò scelto quella che, pur non essendo la più completa, riassume meglio la parte di economia di cui noi qui ci occuperemo.

L'economia politica è la disciplina che studia come aumentare la ricchezza nazionale.

? Che cosa si intende per ricchezza nazionale?

Cerchiamo di ricordare le immagini di desolazione che spesso ci giungono dai reportage televisivi sui Paesi più sfortunati del globo. Poi pensiamo a come appaiono le strade delle nostre città in prossimità delle festività natalizie e in modo empirico ma efficace avremo l'idea di che cosa significhi Paese povero e Paese ricco.

La ricchezza nazionale è data dalla quantità e dalla qualità di beni e di servizi di cui possono godere i cittadini di uno Stato per soddisfare i propri bisogni.

Come si può definire la ricchezza della nazione?

? Ricco è chi ha molto denaro?

Il possesso del denaro si può identificare con la ricchezza solo *in via mediata* in quanto con il denaro possiamo comperare i beni e servizi che *arricchiscono* la nostra vita. Ma il denaro, da solo, non serve a nulla. Se una persona possiede interi bauli di banconote ma è prigioniera su un'isola deserta, del suo denaro potrà farsene ben poco!

La ricchezza consiste nel possesso di quanto più denaro possibile?

? Che cosa significa letteralmente "economia"?

> **Economia** è un termine che deriva dalla parola greca *oikonomìa*, composta da *oikos* (casa) e *nòmos* (regola). L'economia, pertanto, nel significato originario del termine, è l'insieme delle regole utili per la buona amministrazione della casa.

> **Economia politica** invece è un'espressione che deriva dall'unione di *oikonomía* e *polis* (città, Stato) e indica l'estensione alla città (e più in generale allo Stato) delle regole della buona amministrazione familiare.

In realtà se uno Stato venisse amministrato come una famiglia probabilmente andremmo ancora in giro a cavallo.

Amministrare bene una casa, infatti, significa impiegare al meglio le risorse disponibili. Amministrare uno Stato in senso moderno significa non solo impiegare al meglio le risorse disponibili, ma anche promuovere tutte quelle iniziative che servono ad aumentare la disponibilità di **risorse**, per esempio attraverso il finanziamento della ricerca scientifica e tecnologica, il potenziamento della scuola pubblica, la ricerca di nuovi mercati, e così via.

Le **risorse** comprendono qualsiasi mezzo con cui è possibile provvedere a una necessità: risorse energetiche utili alla produzione, risorse naturali, risorse rinnovabili, risorse umane, e così via.

Qual è la differenza tra micro e macro economia?

L'indagine sulle condizioni e sui comportamenti più idonei a favorire la crescita della ricchezza nazionale viene condotta seguendo due diversi percorsi di studio tradizionalmente indicati come *micro* e *macro* economia.

Microeconomia ("micro" significa piccolo) è l'indagine che parte dal presupposto che ogni operatore (produttore, consumatore, risparmiatore ecc.) debba comportarsi in modo ragionevole e conforme al proprio interesse, cosicché analizzando il comportamento di un "operatore tipo" si possa prevedere quale sarà il comportamento generale.

Macroeconomia ("macro" significa "grande") è chiamata invece quella parte degli studi economici che concentra la propria attenzione sull'intero sistema economico analizzando gli effetti prodotti dall'andamento degli investimenti, dei consumi, del risparmio, della spesa pubblica, del prelievo fiscale, e così via.

Che cosa sono i bisogni, i beni e i servizi?

I bisogni consistono in uno stato di insoddisfazione dovuto alla mancanza di qualcosa di necessario o utile.

Gli economisti dividono i bisogni in due categorie:

- **bisogni primari** sono quelli la cui urgente soddisfazione è necessaria per la sopravvivenza stessa dell'uomo. Sono tali, per esempio, il bisogno di mangiare, di bere, di ripararsi dal freddo;
- **bisogni secondari** sono quelli la cui soddisfazione rende più confortevole la vita. Sono tali, per esempio, il bisogno di mangiare gelati, di bere bibite frizzanti, di ripararsi dal freddo con un abito griffato. Ma anche il bisogno di leggere libri, di ascoltare la musica, di spostarsi agevolmente da un luogo all'altro, di comunicare a distanza, e così via.

Shutterstock / StockLite

Un'ulteriore distinzione è tra **bisogni individuali**, cioè inerenti al singolo individuo, e **bisogni collettivi**, che sorgono quando si vive in comunità. Sono tali, per esempio, il bisogno di un'efficace amministrazione della giustizia o di un efficace controllo dell'ordine pubblico.

Come si possono soddisfare i bisogni?

I bisogni possono essere soddisfatti, in funzione della loro natura, con **beni** o con **servizi**.

I beni sono, in linea generale, tutte le cose materiali o immateriali capaci di soddisfare i nostri bisogni, dall'aria che respiriamo a una fetta di pizza.

Tuttavia tra i due esempi citati vi è una rilevante differenza: l'aria è gratis (essendo disponibile in quantità pressoché illimitata e non potendo fisicamente essere oggetto di appropriazione), mentre la fetta di pizza si paga. E, come è comprensibile, all'economista interessa solo il secondo tipo di bene, che viene chiamato **bene economico**.

> **Beni economici** sono quelle cose che, essendo disponibili in quantità limitata, o dovendo essere prodotte, assumono un prezzo.

In quest'ottica non è un bene economico l'aria, né la pioggia, né l'acqua del mare o il calore del sole. Per paradosso sono invece beni economici una pistola, un fucile, un cacciabombardiere.

Servizi sono chiamate le attività che soddisfano i bisogni.

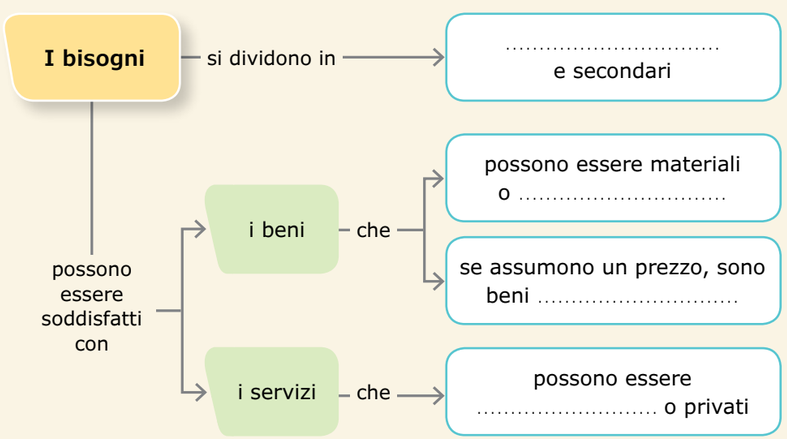
Il gestore di un pub, per esempio, con la sua attività offre un servizio utile a soddisfare il bisogno di socialità. Il gestore di un campo di calcetto offre un servizio utile a soddisfare il bisogno di praticare un'attività sportiva, e così via.

> **Servizi pubblici** sono i servizi erogati dalla Pubblica Amministrazione per soddisfare i bisogni più importanti che emergono dalla collettività.

Mi fai un esempio?
Tra i beni immateriali rientrano le frequenze elettromagnetiche, i brevetti industriali o le creazioni artistiche. Pur non avendo una loro consistenza fisica, hanno un grandissimo valore commerciale.

Che differenza c'è fra bisogni primari e secondari? Che cosa sono i beni economici? E i servizi?

Organizza le idee



Doppio Click

I bisogni indotti e la nuova frontiera dell'*influencer marketing*

Sappiamo già che i bisogni secondari non riguardano ciò che è necessario per vivere, ma ciò che rende la vita più piacevole, confortevole, appagante. Le strategie del marketing mirano a rendere infinita la lista dei bisogni secondari, alimentando nella gente il desiderio di possedere sempre nuovi beni, spesso caricandoli ad arte di un valore simbolico (è il caso degli *status symbol*, cioè quei beni che "gridano" a tutti il proprio benessere economico).

Generare nel pubblico il bisogno di qualcosa che, altrimenti, non desidererebbe, viene chiamata in gergo **induzione del bisogno**.

Il principale strumento di induzione del bisogno è stato, tradizionalmente, la pubblicità (ne parleremo ancora più avanti). Ma con l'avvento dei **social network** sta prendendo sempre più piede una nuova figura, quella dell'*influencer*. Il giro d'affari dell'*influencer marketing* è in enorme crescita. In Italia, nel biennio 2017-2019 l'incremento è stato del 131%, e nel 2018 il volume d'affari è stato di 180 milioni di euro.

Ma chi è l'*influencer*?

L'*influencer*, che letteralmente significa "colui/colei che influenza", diffonde messaggi promozionali per conto delle aziende attraverso i suoi canali social (Instagram soprattutto, ma anche Facebook, Youtube, Pinterest ecc.), ricevendo in cambio una remunerazione economica. Esistono macro-*influencer*, con un seguito di milioni di *follower*, e micro-*influencer*, che vantano un seguito più ridotto ma, in compenso, ben mirato a nicchie strategiche per le aziende (per esempio gli appassionati di surf, o di yoga).

Il messaggio promozionale dell'influencer è meno esplicito di quello della pubblicità tradizionale: per esempio si limita a comparire con addosso la felpa di un certo marchio, o si mostra mentre mangia un certo gelato confezionato. Visto il seguito che ha tra i suoi *follower*, questo basta per indurli a comprare la stessa felpa e mangiare lo stesso gelato.

E tu sei *follower* di qualche *influencer*? Quanto ritieni di essere influenzato/a nelle tue scelte da ciò che mostra sui suoi social?

Shutterstock / Diego Cervo

2. Qual è la differenza tra reddito e patrimonio?

Ci sono Paesi, in Africa, o anche in Asia, che dispongono di ampie riserve di materie prime, eppure figurano tra i più poveri del mondo. Com'è possibile?

La ricchezza di un Paese può essere considerata in due modi: come *patrimonio* e come *reddito*.

Il patrimonio consiste in un insieme di beni.

Il reddito è un flusso di ricchezza che si rinnova continuamente.

Molti Paesi hanno un grande patrimonio costituito per lo più dalle risorse naturali di cui dispongono.

Altri Paesi, come l'Italia, non hanno un grande patrimonio in termini di risorse naturali, ma le loro imprese producono beni e servizi che generano un notevole reddito, cioè un notevole flusso di ricchezza.

Le ragioni per le quali molti Paesi registrano ancora un bassissimo livello di sviluppo economico saranno esaminate meglio nell'Unità 7.

È meglio avere un grande patrimonio o un grande reddito?

Avere un grande patrimonio di per sé non basta: occorre saperlo impiegare. Il patrimonio, se viene bene utilizzato, è fonte di reddito. Pensiamo a ciò che ricavano i Paesi arabi dall'estrazione e vendita del petrolio.

Sai dare una definizione di reddito e patrimonio?

Altre volte il patrimonio non riesce a produrre reddito sufficientemente elevato perché chi lo possiede non ha la capacità o la possibilità di utilizzarlo.

Molti Paesi, situati nelle aree meno sviluppate del globo, possiedono ingenti risorse naturali ma non dispongono della tecnologia e dei capitali necessari per poterle sfruttare in modo adeguato.

In questi Paesi il patrimonio produce uno scarso reddito, cosicché essi sono *ricchi* (di materie prime) ma *poveri* in quanto i loro cittadini non dispongono di tutti quei beni e di quei servizi che rendono confortevole la vita.

Eppure le materie prime non sono la base essenziale di qualsiasi produzione?

Indubbiamente le materie prime sono importanti. E infatti tutti i Paesi più industrializzati hanno sempre cercato di assicurarsi, talvolta con metodi non condivisibili, un accesso a queste risorse.

Perché un Paese con ingenti materie prime può avere uno scarso reddito?

Tuttavia oggi sono soprattutto i risultati della **ricerca scientifica** e **tecnologica** a consentire all'apparato produttivo di un Paese di incrementare in maniera significativa il proprio reddito.

La competizione tra imprese si combatte ormai soprattutto sul piano dell'innovazione e vince chi riesce a produrre tecnologie nuove o a migliorare la qualità o la funzionalità di quelle vecchie.

Qual è la differenza tra ricerca scientifica e ricerca tecnologica?

> **La scienza** scopre le leggi della natura.

> **La tecnologia** inventa le possibili applicazioni pratiche delle scoperte scientifiche.

Qual è il ruolo dell'innovazione scientifica e tecnologica nell'incrementare il reddito di un Paese?

Per esempio, l'individuazione delle proprietà dei materiali semiconduttori, come il silicio, è stata una *scoperta scientifica*, mentre le utilizzazioni che via via ne sono state fatte (dai transistor ai computer, fino ai robot) sono state il frutto della *ricerca tecnologica*. Semplificando possiamo dire che la scienza alimenta la tecnologia e la tecnologia alimenta la produzione.

Nel campo della ricerca scientifica si è soliti operare una distinzione tra ricerca di base e ricerca applicata.

> **La ricerca di base** è quella svolta dai ricercatori senza alcuna finalità commerciale ma solo per amore di conoscenza. Generalmente è finanziata dallo Stato o da altri enti pubblici.

> **La ricerca applicata** invece è un tipo di ricerca più mirato a una applicazione immediata (esempio tipico è la ricerca farmaceutica) ed è solitamente finanziata da grandi imprese con finalità commerciali.

L'Italia investe nella ricerca solo l'1,3% del Pil e si trova in una posizione di forte ritardo rispetto agli altri Paesi industrializzati.

Ai primi posti per la spesa si trovano Stati Uniti, Cina, Giappone, Germania, Corea del Sud, mentre l'Italia è soltanto all'undicesimo posto.

Investimenti in ricerca per Paese (dati relativi al 2017)

Paese e posizione in graduatoria	Investimenti in miliardi di dollari	Percentuale del Pil
1. Usa	543,25	2,8%
2. Cina	495,98	2,1%
3. Giappone	175,84	3,2%
4. Germania	127,10	3%
5. Corea del Sud	89,83	4,5%
6. Francia	62,95	2,2%
7. India*	49,74	0,6%
8. Regno Unito	47,81	1,7%
9. Federazione Russa	42,27	1,1%
10. Brasile**	39,90	1,3%
11. Italia	**32,47**	**1,3%**

*dato relativo al 2015 ** dato relativo al 2016
(fonte: Unesco)

3. Come si calcola il prodotto interno lordo?

I beni e i servizi, la cui disponibilità determina la nostra ricchezza, sono generalmente prodotti dalle imprese. Di conseguenza possiamo dire (con un po' di approssimazione) che la *ricchezza di un Paese* si misura sommando tutto quanto viene prodotto dalle imprese presenti sul suo territorio in un certo arco di tempo (generalmente un anno).

Qual è la definizione di Pil?

Che cosa sono i reimpieghi?

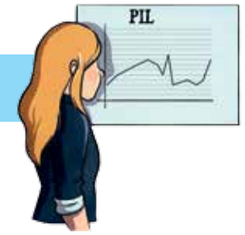
Prodotto interno lordo (abbreviato in **Pil**) viene chiamato il valore di tutti i beni e servizi prodotti in un anno in un Paese, calcolato al netto dei reimpieghi.

Che cosa vuol dire "al netto dei reimpieghi"?

Immaginiamo che nel nostro Paese si produca un quintale di grano da cui si ricavano 70 chilogrammi di farina con la quale si confezionano mille merendine. Dire che abbiamo prodotto grano, farina e merendine sarebbe assolutamente scorretto. Il grano, infatti, è stato *impiegato* per produrre farina e la farina è stata *impiegata* per produrre merendine. Tolti dunque i *reimpieghi*, il nostro Paese si è *arricchito* solo di mille merendine. E queste fanno parte del nostro *prodotto interno lordo*.

Nel calcolo del Pil, pertanto, vanno considerati solo i beni e i servizi finali.

Perché il prodotto è "lordo"?



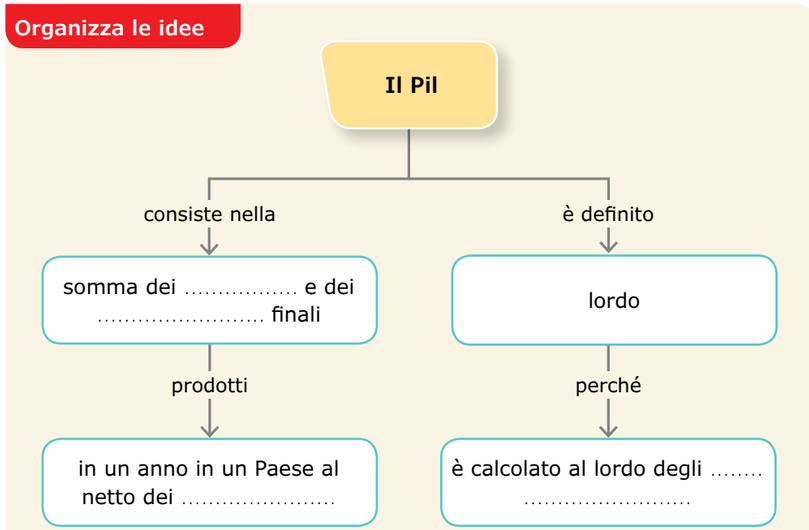
Qualsiasi produzione necessita di macchinari. Ma i macchinari vanno cambiati periodicamente perché si usurano o perché diventano obsoleti (pensiamo a un vecchio computer ancora funzionante ma non più attuale). Ciò significa che una parte del prodotto interno dovrà essere destinata agli **ammortamenti**, cioè al rinnovo degli strumenti necessari alla produzione (*ammortamento* è un termine che deriva dal verbo *morire* e in economia indica quanto occorre per rinnovare le strutture che gradualmente... muoiono).

Che cosa si intende per ammortamenti?

Parliamo di prodotto interno lordo semplicemente perché, per comodità, lo calcoliamo *al lordo* degli ammortamenti.

Talvolta la produzione nazionale viene indicata come **Pnl**, cioè *prodotto nazionale lordo*.

Organizza le idee



La differenza tra Pnl e Pil sta in ciò:

- il **Pnl** misura la produzione realizzata sia nel nostro Paese sia all'estero da soggetti residenti in Italia;
- il **Pil** misura la produzione realizzata esclusivamente in Italia sia da soggetti residenti nel nostro Paese sia da soggetti residenti all'estero.

Cosa significa la sigla Pnl?
In che cosa il Pnl differisce dal Pil?

Un Pil in aumento indica generalmente un miglioramento delle condizioni economiche del Paese. Maggiore produzione, infatti, significa maggiori investimenti, maggiore occupazione e maggiore reddito distribuito alle famiglie.

Un Pil in diminuzione indica, al contrario, un peggioramento delle condizioni economiche.

Se volessimo calcolare il Pil dell'Italia come dovremmo fare?

Abbiamo detto che il Pil è dato dalla somma di beni e servizi finali prodotti in un anno. Ma non c'è dubbio che se volessimo sommare cose eterogenee come automobili, merendine, capi bovini, libri e altro, ci troveremmo parecchio in difficoltà.

La soluzione consiste nel dare a tutte queste cose un valore in euro corrispondente al loro prezzo di vendita e fare poi la somma di tutti i valori.

In Italia l'ammontare del Pil viene periodicamente rilevato dall'*Istituto nazionale di Statistica* (Istat). Se dai rilievi risulta che il Pil è diminuito rispetto all'anno precedente vuol dire che siamo diventati più poveri; se è aumentato vuol dire che siamo diventati più ricchi.

In Italia chi si occupa della rilevazione del Pil?

La ricerca delle cause e degli accorgimenti che favoriscono l'aumento del Pil (e dunque della ricchezza nazionale) costituisce una parte fondamentale della scienza economica.

Noi analizzeremo, tra breve, le indicazioni che ci giungono dalle maggiori correnti di pensiero cercando di individuare i suggerimenti che ci sembrano più convincenti.

Prima però dovremo spendere qualche parola sui *sistemi economici* e dovremo cercare di capire come funziona il *nostro* sistema economico.

L'aumento del Pil coincide sempre con l'aumento del benessere sociale?

Affinché in un Paese vi sia un elevato livello di benessere è sicuramente necessario che il prodotto interno lordo sia elevato. Ma ciò non sempre è sufficiente. Ci sono Paesi, soprattutto nelle aree in via di sviluppo, dove il Pil è in aumento ma la maggior ricchezza prodotta, invece di essere impiegata per sostenere i redditi delle famiglie o per accrescere i servizi sociali, viene male utilizzata o finisce nelle mani di una ristretta **oligarchia***.

Oligarchia è chiamato un ristretto gruppo di persone che detiene il potere all'interno di istituzioni o organizzazioni, e lo esercita a proprio vantaggio.

Quando ciò avviene non si può dire che l'aumento del Pil si traduca in una crescita del benessere collettivo.

Condizioni minime affinché in un Paese *prodotto interno lordo* e *benessere sociale* tendano a coincidere sono:

- che il tasso di disoccupazione sia molto basso;
- che i cittadini dispongano di un ragionevole reddito;
- che i servizi pubblici siano di buon livello;
- che l'ambiente sia ben tutelato.

Solo così si può affermare che la crescita economica è fonte di benessere sociale.

Paesi mondiali con il Pil più elevato	Pil in miliardi di dollari
1. Stati Uniti	20 580,250
2. Cina	13 368,073
3. Giappone	4 971,767
4. Germania	3 951,340
5. Regno Unito	2 828,833
6. Francia	2 780,152
7. India	2 718, 732
8. Italia	**2 075,856**

(fonte: Fondo Monetario Internazionale, dati relativi al 2018)

Quindi il Pil non ci dice tutto sul livello di benessere di un Paese?

Esatto. Pur essendo un indicatore molto importante, il Pil non tiene conto di tutte quelle attività che non creano redditi ma che, tuttavia, possono contribuire significativamente al benessere della comunità.

Pensiamo al volontariato, che per definizione è un'attività gratuita (cioè non prevede alcun tipo di compenso) ma che contribuisce grandemente al benessere dei destinatari. Pensiamo anche a quelle prestazioni che vengono effettuate gratuitamente all'interno di una famiglia: se ci impegniamo a fare le pulizie una volta alla settimana, o a verniciare il garage, questi lavori non vengono calcolati nel Pil anche se producono senz'altro un'utilità per la famiglia.

Vale la pena notare che se invece una famiglia assumesse un collaboratore domestico per occuparsi delle pulizie, o un imbianchino per verniciare il garage, allora sì che le loro prestazioni rientrerebbero nel Pil.

In breve, il Pil ci dice se un Paese è ricco, ma ci dà solo qualche indizio su come si viva all'interno di quel Paese. Per questo gli studiosi, tra cui alcuni Premi Nobel per l'economia, hanno introdotto un altro indice accanto al Pil.

L'Indice di sviluppo umano

L'indice di sviluppo umano (Isu) è utilizzato dall'Onu per misurare la qualità della vita nei diversi Paesi.

L'Isu intreccia tre indicatori, di cui solo uno economico:

il **Pil pro capite** *;

- l'alfabetizzazione (cioè la capacità di leggere e scrivere);
- la speranza di vita.

L'aspetto interessante è che, confrontando la classifica del Pil con quella dell'Isu, notiamo che gli Usa sono primi nella classifica Pil, ma tredicesimi in quella dello sviluppo umano. La Cina, seconda economia mondiale, sprofonda in 86esima posizione per sviluppo umano e peggio ancora fa l'India, in 130esima posizione ma settima per Pil (dati 2018).

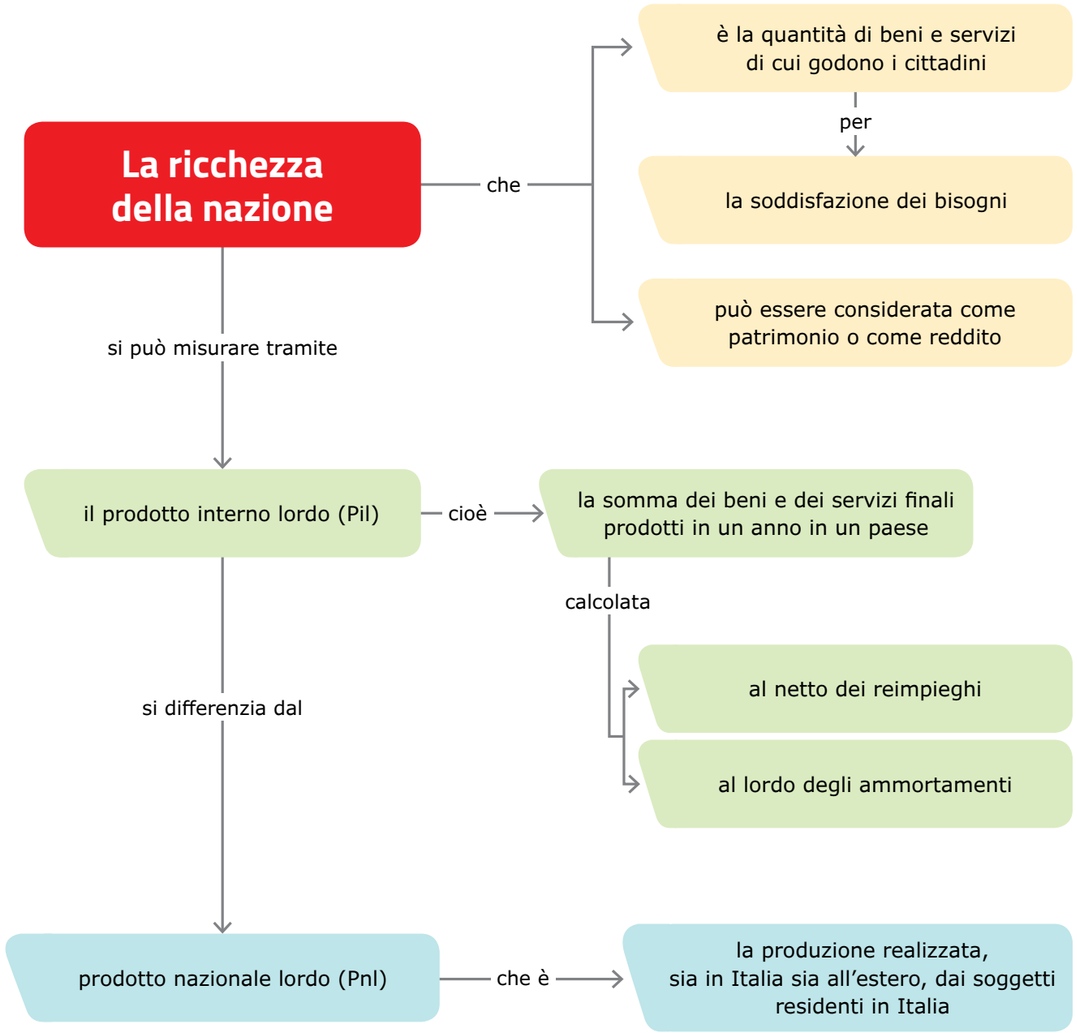
Insomma, il detto per cui i soldi non sempre fanno la felicità sembra proprio essere confermato!

* Il **Pil pro capite** si ottiene dividendo il Pil di un Paese per il numero dei suoi abitanti.

Di quali indicatori tiene conto l'Isu?

MAPPA Che cosa hai imparato

In questa Lezione hai imparato che l'economia politica si occupa di come aumentare la ricchezza nazionale. La ricchezza nazionale consiste nella quantità e qualità di beni e servizi di cui godono i cittadini per soddisfare i propri bisogni, che possono essere primari o secondari. I beni possono avere o meno un valore economico. Hai imparato anche che la ricchezza nazionale può essere espressa attraverso il Pil, cioè la somma di beni e servizi finali prodotti in un anno, in un dato Paese, al netto dei reimpieghi. In Italia il Pil è rilevato dall'Istat. Il Pil si differenzia dal Pnl che comprende la produzione realizzata sia nel nostro Paese che all'estero da soggetti residenti in Italia.



Riguardando gli appunti

GUARDA! Sintesi in 7 lingue

Che cosa si intende per ricchezza nazionale?

- La ricchezza nazionale è data dalla quantità e dalla qualità dei beni e dei servizi di cui possono godere i cittadini di uno Stato per soddisfare i propri bisogni.

Qual è la differenza tra micro e macro economia?

- La microeconomia analizza il presumibile comportamento di un operatore economico e lo estende alla generalità di quel tipo di operatore.
- La macroeconomia concentra la propria attenzione sull'intero sistema economico, analizzando gli effetti prodotti dall'andamento degli investimenti, dei consumi, del risparmio, e così via.

Che cosa sono i bisogni primari e secondari?

- I bisogni *primari* sono quelle necessità da cui dipende la sopravvivenza stessa dell'uomo (come mangiare e bere).
- I bisogni *secondari* migliorano la qualità dell'esistenza umana (come mangiare gelati, bere bibite frizzanti, ma anche leggere libri, ascoltare musica, comunicare).
- I bisogni possono essere soddisfatti, in funzione della loro natura, con *beni* o con *servizi*.

Che cosa sono i beni e i servizi?

- I beni sono tutte le *cose* capaci di soddisfare i nostri bisogni.
- I beni economici sono quei beni che, essendo disponibili in quantità limitata o dovendo essere prodotti, assumono un *prezzo*.
- I servizi sono le *attività* utili a soddisfare i bisogni.
- Servizi pubblici sono i servizi erogati dalla Pubblica Amministrazione per soddisfare i bisogni più importanti della collettività.

Che cosa sono il patrimonio e il reddito?

- Il patrimonio è un insieme di beni.
- Il reddito è un flusso di ricchezza che si rinnova continuamente e può derivare sia dal lavoro sia dallo sfruttamento del patrimonio.

Che cos'è il prodotto interno lordo?

- Prodotto interno lordo (abbreviato in Pil) viene chiamata la somma di beni e di servizi prodotti in un anno in un Paese, calcolata al *netto dei reimpieghi*.
- I reimpieghi sono le materie impiegate nella produzione.
- Nel Pil vengono quindi considerati solo i beni e i servizi *finali*.
- Il Pil viene chiamato "lordo" perché è calcolato al lordo degli ammortamenti.
- In Italia l'ammontare del Pil viene periodicamente rilevato dall'Istituto Nazionale di Statistica (Istat).

Che differenza c'è tra Pil e Pnl?

- Il Pnl misura la produzione realizzata sia nel nostro Paese sia all'estero da soggetti residenti in Italia.
- Il Pil misura la produzione realizzata esclusivamente in Italia sia da soggetti residenti nel nostro Paese sia da soggetti residenti all'estero.

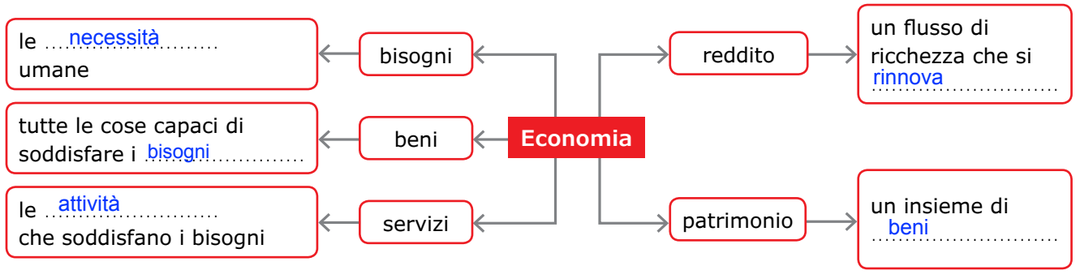
Un Pil in aumento è un indice sicuro di benessere economico?

- Non sempre. Perché prodotto interno lordo e benessere coincidano occorre, quanto meno:
  - che il tasso di disoccupazione sia molto basso;
  - che i cittadini dispongano di un ragionevole reddito;
  - che i servizi pubblici siano di buon livello,
  - che l'ambiente sia ben tutelato.

Mettiti alla prova

LOSAI? RIPASSA CON LO SMARTPHONE

1 Completa la mappa concettuale utilizzando le seguenti parole:
beni ~ rinnova ~ bisogni ~ necessità ~ attività



2 Scegli la risposta corretta.

1 L'economia politica studia:
- A come economizzare sui costi pubblici
- B come economizzare sui costi della politica
- C come aumentare la ricchezza nazionale
- D come ridurre i consumi privati

2 La ricchezza nazionale è data:
- A dalla quantità di oro in circolazione nello Stato
- B dalla quantità di denaro posseduta dalla Banca centrale
- C dalla quantità di beni e servizi di cui godono i cittadini
- D dal valore delle esportazioni

3 Nel calcolo del Pil vanno considerati:
- A tutti i beni e i servizi prodotti in Italia
- B i beni e i servizi finali
- C i beni prodotti dai residenti in Italia, sia nel nostro Paese sia all'estero
- D solo i beni e i servizi che soddisfano bisogni primari

4 Il Pil è "lordo" perché:
- A viene calcolato al netto degli ammortamenti
- B viene calcolato al netto delle tasse
- C viene calcolato al netto degli investimenti
- D viene calcolato al netto delle esportazioni

3 Rispondi alle seguenti domande.

a Come si definisce il patrimonio?
b Che cosa sono gli ammortamenti?
c Che differenza c'è tra Pil e Pnl?
d Quali tipi di beni e di servizi compongono il Pil?

4 Barra con una crocetta la risposta che ritieni esatta e motiva il perché.

a L'aumento del Pil coincide sempre con l'aumento del benessere collettivo. SÌ NO
Perché? .....

b Il valore della produzione realizzata da un'impresa italiana in Brasile viene calcolata nel Pil. SÌ NO
Perché? .....

c Mangiare cibi buoni è considerato un bisogno primario. SÌ NO
Perché? .....

d Tutte le cose sono beni. SÌ NO
Perché? .....

e L'aria che respiriamo è da considerarsi un bene economico. SÌ NO
Perché? .....

Educazione alla salute e al benessere

Dalla prevenzione alla promozione della salute

Il diritto alla salute e all'assistenza sanitaria sono senza dubbio una grande conquista, ma l'ideale sarebbe averne bisogno il meno possibile, puntando sulla **prevenzione** e la cura di noi stessi.

La prevenzione rientra nel più vasto orizzonte della **promozione** della salute. È stata soprattutto la Carta di Ottawa del 1985 a proporre il passaggio dall'atteggiamento, per così dire, negativo della prevenzione (che rimanda all'idea di *non* ammalarsi) all'atteggiamento *positivo* della promozione, che mobilita le risorse personali e sociali per raggiungere salute e benessere.

Sono moltissimi i fattori che concorrono alla salute.

Qui ci limiteremo a considerare quelli su cui ciascuno di noi può agire direttamente:

- **Non fumare -** Il fumo di sigaretta è la seconda causa di morte nel mondo, e la prima evitabile.

  È anche uno dei maggiori fattori di rischio nello sviluppo di malattie cardiovascolari, respiratorie e tumori: nella classificazione dell'Agenzia internazionale per la ricerca sul cancro (Iarc), il fumo è un cancerogeno di gruppo 1, cioè la sua cancerogenicità è scientificamente certa.
- **Ridurre al minimo l'alcool -** Il vino e gli alcolici fanno parte della tradizione e in diverse occasioni sociali può capitare di consumarli in modo piacevole ed equilibrato. Resta il fatto però che l'alcol è una sostanza cancerogena del gruppo 1, dunque certamente nociva. Come le droghe, anche l'alcol può indurre dipendenza (alcolismo) e anche l'alcolista, se privato dell'alcol, va incontro alla sindrome di astinenza.
- **Non assumere stupefacenti -** Il consumo di droga ha gravi effetti psico-fisici per la persona e pesanti costi sociali legati alla sicurezza stradale e alla criminalità organizzata dedita al traffico di stupefacenti.

  Il consumo reiterato di droga porta a un bisogno di dosi sempre più elevate, e al crescere della quantità si moltiplicano i rischi di overdose e di infezioni correlate all'uso promiscuo di siringhe. Nei più giovani la droga interferisce con la strutturazione del cervello, causando disfunzioni cognitive e comportamentali.
- **Curare l'alimentazione -** Gli studi più recenti confermano che la dieta mediterranea è quella più sana e bilanciata – a patto di moderare anche le quantità! Un rapporto sano col cibo è fortemente legato anche al benessere psicologico. Sono oltre tre milioni gli italiani che convivono con i disturbi del comportamento alimentare (DCA), specie anoressia, bulimia, *binge eating* (abbuffate incontrollate). E, fra questi, gli adolescenti sono oltre due milioni.
- **Svolgere una regolare attività fisica** - Per avere una vita attiva non è necessario praticare uno sport: anche camminare, ballare, andare in bicicletta concorrono a uno stile di vita non sedentario. Fare attività fisica non solo riduce il rischio di malattie e aiuta la salute mentale, ma contribuisce all'inclusione sociale soprattutto tra i ragazzi.

Shutterstock / Monkey Business Images

Ora tocca a te

- **Tabagismo e alcolismo sono fenomeni ben diversi, ma hanno in comune la dipendenza da una sostanza nociva. Cerca online l'ultimo rapporto dell'Istituto superiore di sanità sulla diffusione di fumo di sigaretta e alcol fra i ragazzi di età compresa tra gli 11 e i 15 anni, e commenta i dati con i tuoi compagni.**
- **I disturbi del comportamento alimentare (DCA) toccano da vicino non pochi ragazzi e ragazze. Spesso si fa fatica a parlarne, ma non vanno né nascosti né sottovalutati: esistono percorsi appositi che danno ottimi risultati! L'Istituto superiore di sanità offre il Numero Verde S.O.S. Disturbi Alimentari, gratuito e anonimo: documentatevi online su questo servizio e sulle caratteristiche dei più diffusi DCA.**

UNITÀ 3

LEZIONE 12

Il flusso circolare del reddito

Concetti chiave

I sistemi economici ..... par. 1
Reddito, famiglie e imprese ..... par. 2

1. Come funziona il sistema economico?

Se vogliamo capire quali accorgimenti siano utili ad aumentare la produzione nazionale (e quindi l'occupazione e il reddito) dobbiamo prima vedere quali sono le principali tipologie di *sistema economico*, e come funziona il sistema economico nel quale ci troviamo a operare.

Sistema economico è l'espressione che indica il *modo* in cui è organizzato l'apparato produttivo di un Paese.

I sistemi economici di maggiore rilievo sono:

- il sistema collettivista;
- il sistema capitalista puro;
- il sistema misto.

> **Il sistema collettivista**, detto anche *a economia pianificata*, è caratterizzato dal fatto che gli strumenti della produzione (in pratica le aziende) possono appartenere *solo* allo Stato.

Spetta allo Stato pianificare, attraverso i suoi organi, l'attività economica, stabilendo che cosa si deve produrre, come si deve produrre e in che misura. Questo è stato il sistema tipico dei Paesi comunisti [→ Lezione 6].

> **Il sistema capitalista puro** è caratterizzato dal fatto che i capitali monetari e le aziende appartengono *solo* ai soggetti privati.

In questo sistema lo Stato deve rimanere il più possibile estraneo al processo produttivo e deve lasciare ai privati la più ampia libertà di intraprendere iniziative economiche, o di dismetterle quando ritengano che queste non sono più sufficientemente remunerative.

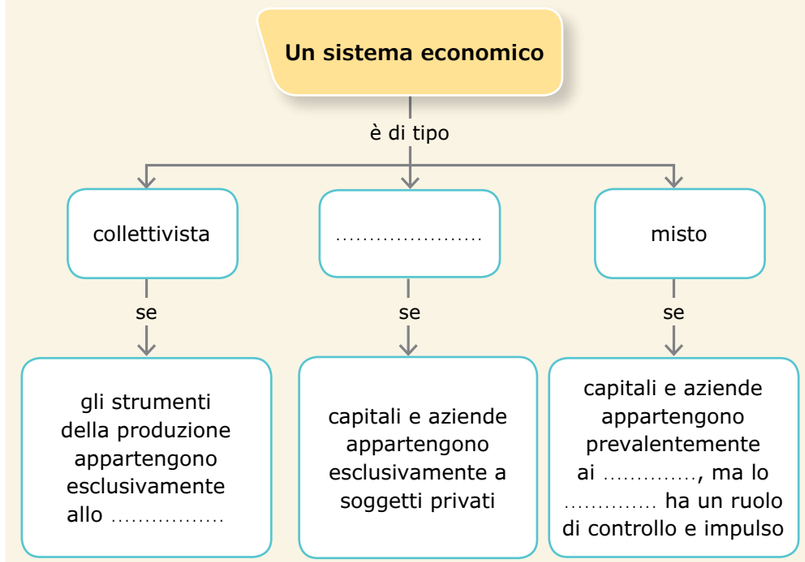
Questo sistema è stato adottato dai Paesi occidentali per tutto l'Ottocento e il primo quarto del Novecento.

> **Il sistema misto** si distingue per il fatto che i capitali monetari e le aziende appartengono *prevalentemente* ai soggetti privati, ma lo Stato interviene nel processo economico assumendo tutte quelle misure che servono a correggere le eventuali distorsioni prodotte dall'iniziativa privata e guidando l'economia verso uno sviluppo costante, nel rispetto delle esigenze di tutta la collettività.

Chiariremo più avanti che cosa significa tutto ciò. Per ora è importante sapere che, soprattutto negli Stati europei, è prevalente il sistema *a economia mista*, anche se, per effetto del riaffermarsi di teorie liberiste, il ruolo dello Stato negli ultimi anni tende sempre di più a restringersi.

Che cos'è, in generale, un sistema economico?
Quali sono i tipi principali?

Organizza le idee



? Quali sono i principali attori del sistema economico?

Gli **attori** principali, in un sistema a economia mista e aperta agli scambi con altri Paesi, sono sostanzialmente quattro:

- le **famiglie**;
- le **imprese**;
- la **Pubblica Amministrazione**;
- il **resto del mondo**.

Nei prossimi Paragrafi vedremo l'importanza di ciascuno e capiremo come, operando insieme, possono alimentare il flusso di reddito che rende ricco un Paese.

Gli **attori** di cui si parla non vanno intesi come nel linguaggio comune, cioè coloro che si dedicano alla recitazione, ma indicano quei soggetti che sono parte attiva nel sistema economico.

2. Come circola il reddito tra imprese e famiglie?

Sappiamo, per diffusa esperienza, che i beni e i servizi sono prodotti dalle *imprese*.

Ma, come appare ragionevole, le imprese sono interessate a produrre a condizione che qualcuno sia disposto a comperare ciò che viene prodotto.

Ora, non c'è dubbio che tutti noi saremmo disposti ad acquistare le cose piacevoli o interessanti che solitamente troviamo esposte nei negozi. Ma per farlo dobbiamo disporre di un reddito, cioè di un flusso di denaro che entri con una certa continuità nei nostri portafogli.

Impresa è chiamata l'attività economica volta alla produzione e allo scambio di beni o di servizi e imprenditore è colui che professionalmente esercita l'attività di impresa.

Chi ci dà questo reddito?

A dispensare reddito in cambio, per esempio, del nostro lavoro, sono essenzialmente le imprese. Possiamo schematizzare questo processo nel modo che segue:

1. le **imprese**, per produrre, hanno bisogno di capitali monetari (per acquistare macchinari, materie prime e quanto altro serve) e di lavoratori per far funzionare gli impianti. Gli economisti sono soliti dividere le imprese in tre settori: **settore primario** è chiamato quello delle imprese agricole; **settore secondario** quello delle imprese industriali; **settore terziario** quello delle imprese che offrono servizi;
2. le **imprese**, in cambio di capitali e di lavoro, corrispondono un **reddito** alle famiglie degli imprenditori e dei lavoratori sotto forma di interessi, di profitti e di stipendi;
3. le **famiglie** (sia degli imprenditori sia dei lavoratori) con il reddito che ricevono possono acquistare i beni e i servizi utili a soddisfare i loro bisogni, sia primari sia secondari;
4. la **spesa** delle famiglie per l'acquisto di beni e servizi (che per convenzione d'ora in poi chiameremo *consumo*) costituisce per le imprese un'entrata con la quale esse possono rinnovare i macchinari, acquistare nuove materie prime, pagare stipendi e profitti, e produrre altri beni e servizi.

> **Si stabilisce**, così, un ***flusso*** *di reddito* che, in modo circolare, va dalle imprese alle famiglie e dalle famiglie torna alle imprese.

Se questo flusso si interrompe l'intero sistema crolla.

Se le famiglie dei lavoratori, per ipotesi, non ricevessero più un reddito, non potrebbero acquistare la produzione delle imprese e queste, a loro volta, non avrebbero più i mezzi né l'interesse a produrre ancora. E senza produzione di beni e di servizi il Paese cesserebbe di essere ricco perché non si potrebbero più soddisfare i bisogni delle famiglie.

Similmente, se gli stipendi diminuissero, anche i consumi delle famiglie diminuirebbero. Le imprese di conseguenza dovrebbero ridurre la produzione e licenziare una parte dei dipendenti. Ma ciò farebbe diminuire ancora di più i consumi e l'economia del Paese si avviterebbe in una spirale recessiva [→ Lezione 24].

Riassumiamo ora in uno schema quanto abbiamo detto:

In che modo le imprese distribuiscono reddito alle famiglie?
E in che modo le famiglie utilizzano il loro reddito a beneficio delle imprese?

Flusso è un termine che deriva dal latino *fluere* che significa "scorrere", da cui è derivato anche *flumen*, "fiume".

3. In che misura il risparmio favorisce gli investimenti?

Abbiamo supposto, per semplicità, che tutto il reddito che giunge alle famiglie sia immediatamente consumato, cioè speso per l'acquisto di beni e di servizi.

In realtà, come la normale esperienza ci suggerisce, una parte del reddito famigliare viene solitamente **risparmiata**.

Le ragioni che possono indurre privati e famiglie al risparmio sono le più varie. Si può risparmiare, per esempio, in vista di spese future già programmate, oppure per sopperire a future necessità, o magari perché non si ha tempo e modo di consumare subito tutto il proprio reddito.

Dove collocano solitamente le persone i loro risparmi?

La risposta più o meno la conosciamo tutti. Il risparmio solitamente viene collocato sui mercati finanziari acquistando azioni od obbligazioni di grandi società, quote di fondi comuni di investimento, titoli di Stato e così via [→ Lezione 27].

E poiché i principali intermediari tra i risparmiatori e i mercati finanziari sono le banche, nella nostra esposizione supporremo che tutto il risparmio delle famiglie venga affidato alle **banche**.

Oggi i rivoli di risparmio che da milioni di persone confluiscono verso il sistema bancario alimentano una sorta di immenso bacino di denaro al quale può attingere (ovviamente pagando un **interesse** all'istituto di credito) chiunque abbia bisogno di un finanziamento, sia esso azienda o privato.

Spesso sono le famiglie a chiedere prestiti alle banche per fare acquisti importanti, per esempio per comprare una casa. Ma i soggetti che più fanno ricorso al credito sono gli imprenditori. Costoro se vogliono aumentare o migliorare la loro produzione devono operare sempre nuovi **investimenti**. Devono cioè acquistare nuovi impianti, nuovi macchinari, nuovi brevetti.

Investimento viene chiamato l'acquisto di strutture che servono ad aumentare o a migliorare l'attività produttiva.

Una parte di questi acquisti solitamente viene coperta con l'autofinanziamento, cioè con i risparmi che l'impresa stessa ha accantonato. Ma una parte ancora maggiore viene finanziata con denaro chiesto in prestito.

> **In una fase di espansione** del sistema economico la maggior parte del risparmio operato dalle famiglie e affidato alle banche viene chiesto in prestito dalle imprese e si trasforma in investimenti.

Ecco allora qual è l'importante ruolo delle banche all'interno del nostro sistema economico. Immaginiamo per un attimo che esse non esistano (e più in generale che non esistano i mercati finanziari); oppure immaginiamo che esse non ricevano più denaro perché i risparmiatori preferiscono nasconderlo in casa.

A quel punto accadrebbe che:

- le imprese non saprebbero come reperire i fondi necessari per operare nuovi investimenti;
- la mancanza di nuovi investimenti comporterebbe un calo nella produzione, cioè una riduzione del *prodotto nazionale*.

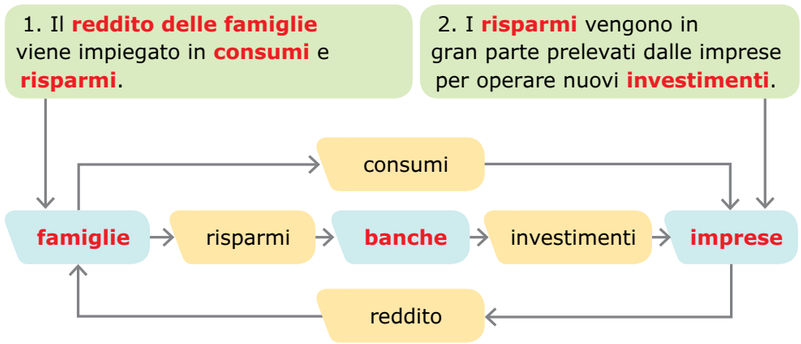
Con le banche abbiamo aggiunto un nuovo tassello (e non sarà l'ultimo) al nostro schema del **flusso del reddito**.

Che cosa sono le banche?
Che cosa si intende per investimenti?

La **banca** è un'impresa autorizzata a raccogliere denaro presso il pubblico dei risparmiatori e a impiegarlo in attività di prestito. E, proprio perché il denaro che presta in gran parte non le appartiene, l'attività bancaria è soggetta a notevoli vincoli e controlli.

Interesse è chiamato il reddito che deriva dall'impiego di capitali monetari.

In che modo le banche si inseriscono nel flusso del reddito?



4. Qual è il ruolo della Pubblica Amministrazione?

In un sistema a economia mista, oltre alle imprese e alle famiglie, assume grande importanza la **Pubblica Amministrazione.**

Con questa espressione [→ Lezione 20] indichiamo sia lo Stato sia gli altri enti pubblici, soprattutto le Regioni, le Città metropolitane e i Comuni.

Sappiamo tutti, per conoscenza diffusa, che la Pubblica Amministrazione preleva ricchezza, soprattutto attraverso i **tributi**, e la riversa per altra via nel sistema economico.

Tributi sono le somme che in vario modo lo Stato richiede ai suoi cittadini.

I tributi più importanti sono le **imposte** e le *tasse*.

- Le **imposte** sono prelievi di ricchezza che lo Stato opera d'autorità sui redditi dei cittadini.
  - *Imposte dirette* sono chiamate quelle che vengono *imposte* al cittadino per il solo fatto di aver percepito un reddito (uno stipendio, una pensione, un utile d'impresa ecc.) o, talvolta, per il fatto di possedere un patrimonio.
  - *Imposte indirette* sono chiamate quelle che i soggetti devono pagare soprattutto quando spendono il loro reddito. L'imposta indiretta più diffusa e a tutti nota è l'**Iva**.
- Le **tasse** invece sono quei tributi che talvolta le persone devono pagare se vogliono usufruire di un servizio pubblico.

Tra le tasse più note ricordiamo anche:

- la **Tari** (tassa sui rifiuti solidi urbani) che deve essere pagata da chiunque detiene e utilizza un immobile a qualunque titolo;
- la **Tasi**, la tassa per i servizi indivisibili resi dai Comuni, come l'illuminazione pubblica, la pulizia di strade e giardini, la cura del patrimonio artistico, e così via. Deve essere pagata da tutti i proprietari di immobili.

Versare tributi non è sicuramente piacevole, ma per capire la ragione di questo sacrificio che ci viene richiesto, poniamoci alcune domande.

- Un posto banco nella scuola pubblica costa alcune migliaia di euro l'anno, però ciascuno studente paga solo pochi euro di iscrizione; com'è possibile?
- Un posto letto in un ospedale pubblico costa alcune centinaia di euro al giorno, però nel nostro Paese tutti possono essere curati in ospedale senza pagare nulla; com'è possibile?

Tributo è un sostantivo che deriva dall'aggettivo latino *tributu(m)* che significava "ciò che riguarda la tribù", poi passato a indicare l'imposta che doveva pagare ciascuna delle tribù in cui era ripartito il popolo romano.

Imposta viene dal latino *imponere*, nel significato di "porre sopra". E l'imposta è un prelievo di ricchezza *messa sopra* al reddito o ai beni delle persone.

Mi fai un esempio?
Un servizio pubblico come la scuola è finanziato con le imposte. Ma gli studenti che vogliono iscriversi, o sostenere l'esame di Stato, devono pagare in più una tassa.

Che differenza c'è fra tributi, imposte e tasse? Che tipo di imposta è l'Iva?

- Ci sono persone, colpite nel fisico da un destino crudele, che non possono lavorare, eppure ricevono una pensione e la necessaria assistenza; com'è possibile?
- Tutti noi viviamo in relativa sicurezza grazie alla vigilanza delle forze dell'ordine senza per questo pagare nulla, ma il mantenimento di un corpo di polizia costa parecchi milioni di euro l'anno; com'è possibile?

È possibile perché nelle società più evolute lo Stato, attraverso la Pubblica Amministrazione, offre a tutti i suoi cittadini, siano essi ricchissimi, ricchi, poveri o poverissimi, una serie di servizi pubblici che, se resi con la necessaria efficienza, rendono la vita di tutti più serena.

Lo Stato però non ha risorse proprie e per erogare questi servizi deve prelevare il denaro necessario tramite l'imposizione di tributi.

Aggiungiamo che se lo Stato volesse fare felici le persone meno riflessive potrebbe sicuramente ridurre le entrate fiscali. Ma con esse dovrebbe ridurre anche la quantità e la qualità dei servizi che esso eroga: dunque, scuole più affollate (per risparmiare aule e personale), ospedali meno efficienti, strade più dissestate, trasporti pubblici più cari, e così via.

Per la verità un paio di soluzioni per diminuire i tributi che gravano sui cittadini senza danno per i servizi pubblici ci sarebbero.

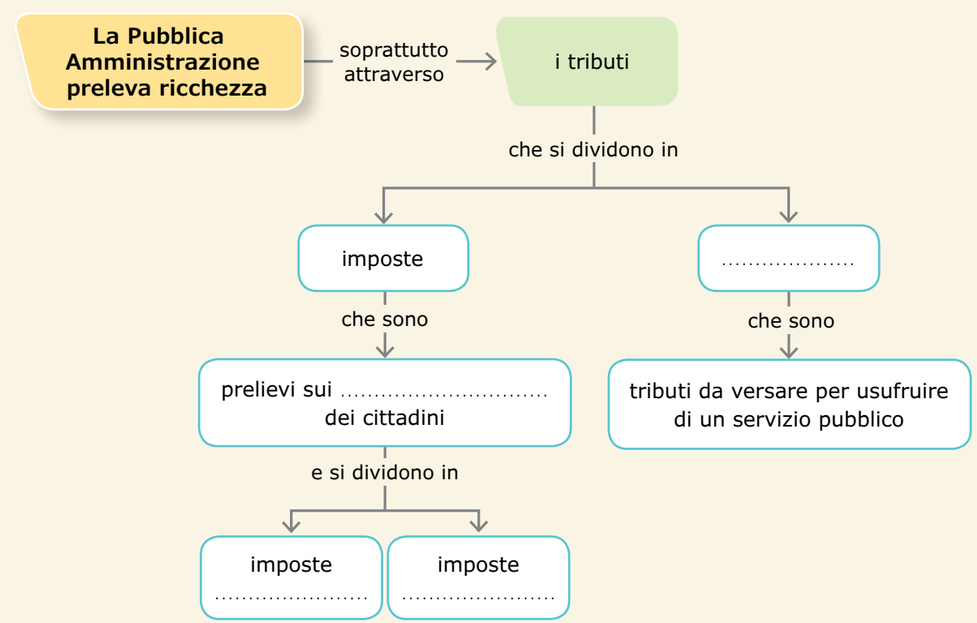
- Una consiste nell'individuare ed eliminare le spese inutili e gli **sperperi** talora operati dagli enti pubblici.
- L'altra consiste nell'eliminazione dell'**evasione fiscale**. È di chiara evidenza, infatti, che se tutti pagassero il dovuto, tutti pagheremmo di meno. Purtroppo nel nostro Paese l'evasione fiscale incontra ancora una certa diffusa tolleranza. E ciò è assolutamente irragionevole perché chi evade ci costringe a pagare anche per lui. È un po' come se il sabato sera, in discoteca, alcuni furbi facessero mettere la loro consumazione sul nostro conto.

Perché pagare i tributi offre dei vantaggi alla collettività?

L'**evasione fiscale** (il fisco è l'apparato dello Stato impegnato soprattutto a riscuotere i tributi) consiste nel violare le norme tributarie allo scopo di pagare meno tributi del dovuto, per esempio rappresentandosi "più poveri" rispetto alla realtà (nascondendo proventi, o gonfiando le spese sostenute).

Che cos'è l'evasione fiscale? In che modo danneggia la collettività?

Organizza le idee



Il bilancio dello Stato

La domanda che dobbiamo ora porci è: come si regola lo Stato nel decidere quali e quanti tributi porre a carico dei cittadini e in che modo impiegare le somme riscosse?

L'organo che ogni anno predispone per conto dello Stato un dettagliato piano di entrate e di spese è il Governo [→ Lezione 16] e questo piano viene chiamato *bilancio*.

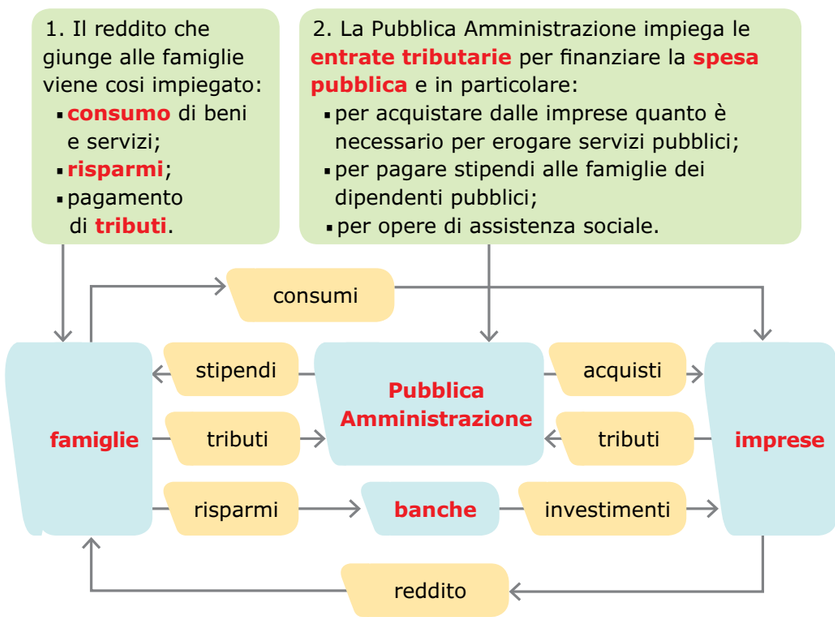
Il bilancio dello Stato è un documento che illustra:

- le **spese** che si intende sostenere per erogare servizi pubblici;
- i **tributi** che si ritiene di dover porre a carico dei cittadini per sostenere tali spese.

Questo documento viene votato dal Parlamento e, solo dopo che è stato approvato, il Governo può cominciare a riscuotere i *tributi* e ad affrontare le *spese*.

Riprendiamo ora il nostro schema del flusso circolare del reddito e aggiungiamo l'attività della Pubblica Amministrazione:

Che cosa contiene il bilancio dello Stato?



5. Gli scambi con il resto del mondo

Se ci troviamo a passare per una qualsiasi via commerciale della nostra città, non ci sarà difficile notare quanti prodotti stranieri sono in mostra nelle vetrine dei nostri negozi. Per altro verso, se ci troviamo in viaggio all'estero è altamente probabile che troviamo esposti in vendita i migliori prodotti italiani.

L'*interscambio commerciale* è ormai un pilastro essenziale per lo sviluppo economico e ha assunto grande importanza nella determinazione del reddito nazionale.

Ritorniamo, dunque, al nostro schema. Non prima, però, di aver fatto alcune precisazioni.

Gli scambi con il resto del mondo avvengono prevalentemente a opera delle imprese di importazione e di esportazione. Per esempio, se vogliamo acquistare un'automobile straniera dobbiamo rivolgerci all'impresa di importazione italiana che ha acquistato dall'impresa produttrice straniera l'auto che noi vediamo in esposizione.

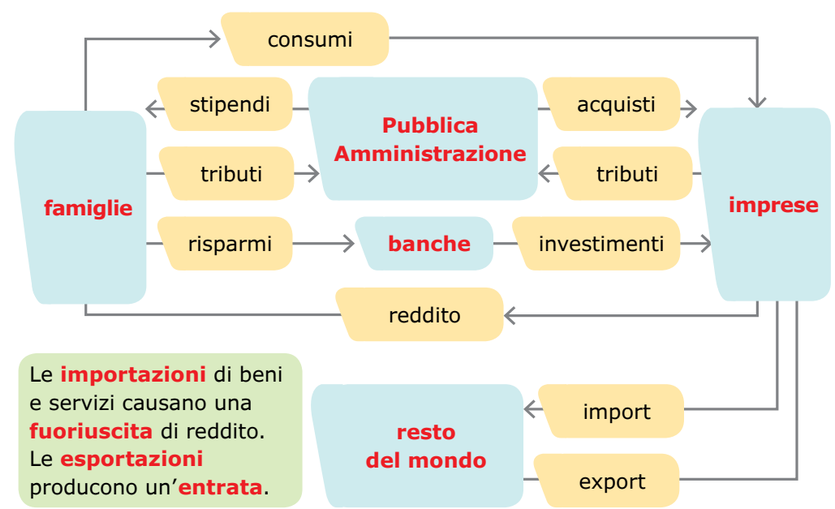
Gli scambi commerciali dell'Italia nel 2018

Alcuni Paesi da cui l'Italia importa		Alcuni Paesi verso cui l'Italia esporta	
Paese	**mln di dollari**	**Paese**	**mln di dollari**
Germania	70.193	Germania	58.719
Francia	36.626	Francia	48.655
Stati Uniti	15.958	Stati Uniti	42.406
Regno unito	11.265	Regno unito	23.789
Svizzera	10.961	Svizzera	22.328
Cina	30.889	Cina	13.127
Turchia	9.039	Turchia	8.780
Russia	14.970	Russia	7.567
Giappone	2.589	Giappone	6.465

(fonte: Ministero dello Sviluppo Economico)

Ma le importazioni (auto, moto, materie prime, brevetti industriali ecc.) vanno pagate. E ciò significa che esse provocano una fuoriuscita di reddito dal nostro circuito.

In compenso le nostre esportazioni (automobili, vini ecc.) ci vengono pagate, e ciò comporta una entrata di reddito nel nostro circuito.



Bilancia commerciale è chiamato il conto che annota:

- nella voce *entrate* il valore dei beni e dei servizi che abbiamo esportato in un anno;
- nella voce *uscite* il valore dei beni e dei servizi che abbiamo importato.

Se la bilancia commerciale è in attivo, perché il valore delle esportazioni ha superato quello delle importazioni, il nostro flusso del reddito si arricchisce.

Se la bilancia commerciale è in passivo, perché il valore delle esportazioni è stato inferiore a quello delle importazioni, il nostro flusso del reddito si impoverisce.

Che cosa viene indicato nella voce entrate della bilancia commerciale? E nella voce uscite?

È utile precisare che la **bilancia** (al femminile) commerciale non deve essere confusa con il **bilancio** (al maschile) dello Stato.

Mentre l'una registra il dare e l'avere negli scambi commerciali tra imprese nazionali e straniere, l'altro registra le entrate su cui il Governo può contare e le spese che si impegna ad effettuare.

Può accadere, pertanto, che il bilancio dello Stato sia in deficit mentre la bilancia commerciale è in attivo, o viceversa.

La bilancia commerciale non ci dà un quadro completo dei movimenti di dare e di avere. Può accadere benissimo che un Paese abbia una bilancia commerciale in *deficit* ma riesca a pareggiare i conti grazie alla valuta che portano i turisti stranieri in vacanza o alle rimesse degli emigranti o ad altre fonti di entrata.

Il quadro complessivo del dare e dell'avere è contenuto in un altro documento chiamato *bilancia dei pagamenti*.

La bilancia dei pagamenti registra e confronta il valore globale di tutte le entrate e le uscite di valuta in un anno.

? È più importante la bilancia commerciale o quella dei pagamenti?

Una *bilancia dei pagamenti* in pareggio o in attivo fa tirare un sospiro di sollievo alle autorità monetarie: significa che per quell'anno il Paese non è andato in deficit. Negli anni successivi poi si vedrà.

Una *bilancia commerciale* in attivo ci dice che il Paese esporta più beni di quanti ne importa. Ciò significa che il sistema produttivo del Paese è efficiente e competitivo, e che questa è una realtà solida che legittima l'aspettativa di buoni risultati anche per gli anni successivi.

Che differenza c'è tra la bilancia commerciale e la bilancia dei pagamenti?

6. Quali sono gli effetti del protezionismo?

In economia l'invasione di prodotti stranieri induce talvolta, con scarsa riflessione, a invocare una politica *protezionista*.

Protezionismo è chiamata la strategia che mira a proteggere i prodotti nazionali dalla concorrenza straniera.

Che cosa sono i dazi?
Che ruolo hanno nelle politiche protezioniste?

Il sistema più semplice per attuarlo è quello di imporre forti **dazi**, cioè forti tasse, sulle merci provenienti dall'estero. In tal modo il prezzo di queste merci diventa così alto che il consumatore preferisce rivolgersi ai prodotti nazionali.

Come ha dimostrato la concreta esperienza, poche iniziative sono dannose per l'economia quanto l'attuazione di pratiche protezioniste. Vediamone sinteticamente le ragioni.

- Per una questione di comprensibile reciprocità, se ciascuno protegge la propria produzione, gli scambi internazionali tendono a esaurirsi e nessuno riesce più a esportare quanto vorrebbe. Ciò comporta una contrazione della produzione e del reddito.

  Storicamente, soprattutto i Paesi europei hanno cercato di superare questo limite conquistando militarmente nuovi mercati per approvvigionarsi di materie prime e per collocarvi i loro prodotti. Il *colonialismo* e le guerre che in passato hanno dilaniato l'Europa ne sono state la tragica conseguenza.
- Sul piano interno il protezionismo ha creato problemi non minori. La mancanza di concorrenza ha frenato, negli imprenditori, sia l'interesse a contenere i prezzi, sia l'interesse a operare investimenti in nuove tecnologie per migliorare la qualità dei loro prodotti.

? Come si possono rendere concorrenziali i prodotti nazionali?

I beni e i servizi prodotti in un Paese sono concorrenziali con quelli di altri Paesi se sono migliori nella **qualità** e se sono offerti a **minor prezzo**. Ma per poter essere offerti a minor prezzo devono avere costi di produzione più bassi. E ciò pone un interrogativo: come si abbassano i costi di produzione? Un aiuto in questo senso può sicuramente venire da una solida collaborazione tra lo Stato e il mondo imprenditoriale.

- **Lo Stato** deve predisporre tutte quelle *infrastrutture* (strade, porti, aeroporti, fonti di energia, Internet veloce) che agevolino la fase della produzione e dell'esportazione dei prodotti. Deve inoltre favorire la ricerca scientifica e tecnologica, attraverso il potenziamento delle Università e dei centri specializzati. E deve eliminare tutti quegli impedimenti burocratici che non rispondono a reali esigenze di controllo.
- **Il mondo imprenditoriale**, da parte sua, deve reinvestire almeno una parte dei profitti nella creazione di nuove strutture e nell'innovazione tecnologica. Se, per mancanza di investimenti, le imprese impiegano tecnologie superate o presentano prodotti non innovativi, non potranno mai essere competitive sui mercati internazionali. Neppure se lo Stato fornisse loro le migliori infrastrutture del mondo.

In che modo lo Stato e le imprese possono rendere concorrenziale la produzione nazionale?

? L'Italia ha un forte interscambio commerciale con gli altri Paesi europei, soprattutto con la Germania e con la Francia. Se questi Paesi incappassero in una forte crisi recessiva, noi ne trarremmo un vantaggio o uno svantaggio?

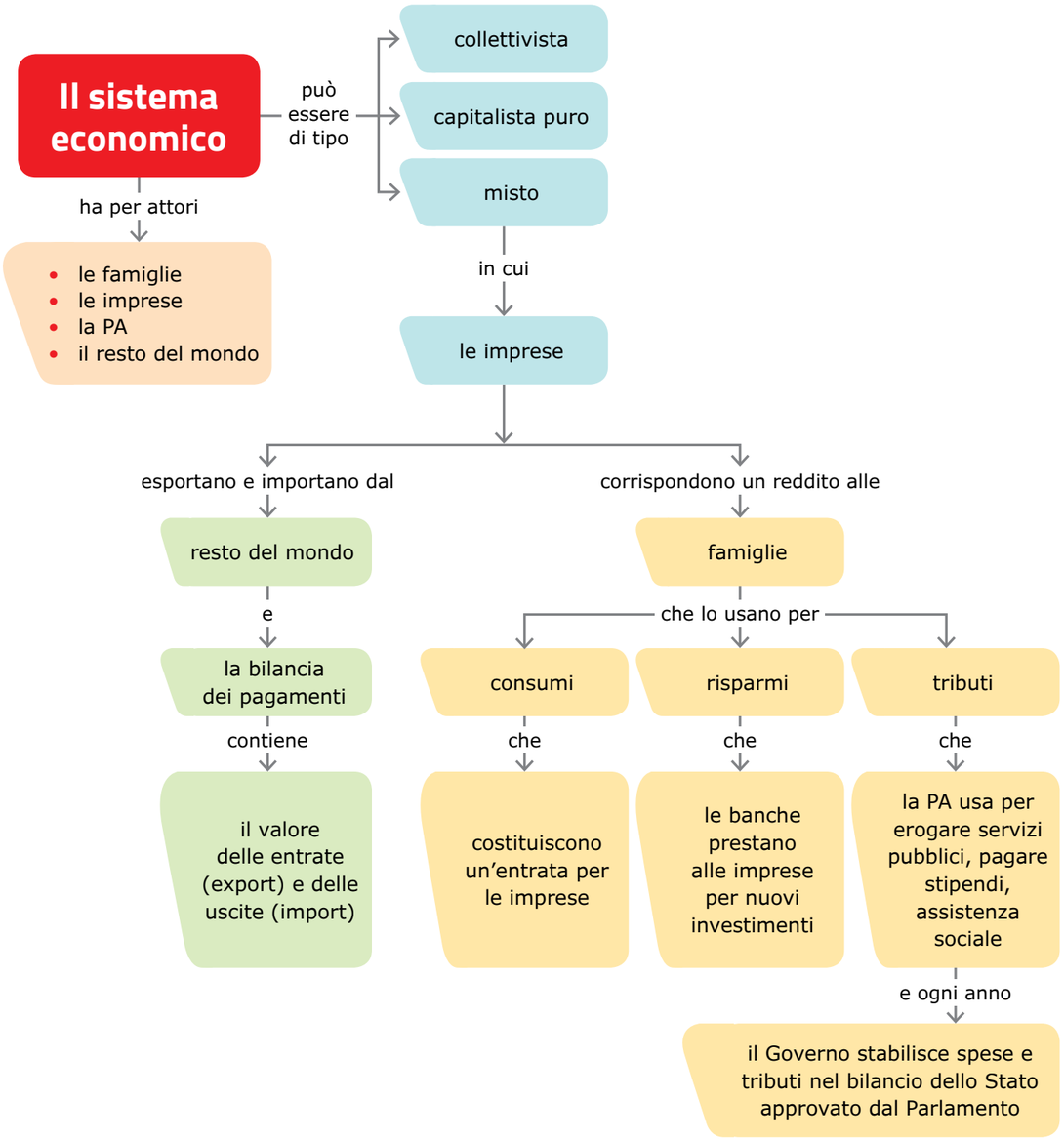
Ne trarremmo sicuramente uno svantaggio perché la minore ricchezza farebbe diminuire i loro consumi e le loro importazioni. Al contrario, se il loro Pil aumentasse, amplierebbero i consumi e con essi le importazioni. Per altro verso anche gli altri Paesi europei esportano nel nostro Paese. E per la stessa ragione sono indotti a "tifare" per una sana crescita della nostra economia.

L'interscambio commerciale, in sostanza, ha creato, tra i Paesi economicamente più sviluppati, una sorta di *solidarietà forzata* per la quale ciascuno, pur cercando di prevalere in tutti i modi sugli altri, spera che gli altri rimangano comunque *buoni compratori*.

Stockphoto / s_oleg

MAPPA Che cosa hai imparato

In questa Lezione hai imparato che cos'è un sistema economico, quali sono i suoi attori principali e come interagiscono fra loro. Hai seguito il flusso del reddito che circola dalle imprese alle famiglie e dalle famiglie alle imprese, hai imparato come il risparmio favorisca gli investimenti e quale sia il ruolo delle banche. Hai anche studiato come agisce la Pubblica Amministrazione attraverso l'imposizione di tributi, che cos'è il bilancio dello Stato e, infine, qual è il ruolo delle importazioni e delle esportazioni da e verso il resto del mondo.



Riguardando gli appunti

GUARDA! Sintesi in 7 lingue

Che cos'è un sistema economico?

- Il sistema economico indica il modo in cui è organizzato l'apparato produttivo di un Paese.
- Nel sistema *collettivista*, o a *economia pianificata*, gli strumenti della produzione (le aziende) possono appartenere *solo* allo Stato.
- Nel sistema *capitalista puro* capitali monetari e aziende appartengono *solo* a soggetti privati.
- Nel sistema *misto* i capitali monetari e le aziende appartengono *prevalentemente* a soggetti privati, ma lo Stato interviene con funzione di controllo e di impulso.

Come opera un sistema economico?

- Le *imprese*, per produrre, hanno bisogno di capitali monetari e di lavoratori. In cambio di capitali e lavoro, le imprese corrispondono un *reddito* alle famiglie sotto forma di interessi, profitti e stipendi.
- Le *famiglie* impiegano il loro reddito in consumi, risparmi e pagamento di tributi.
- La spesa delle famiglie per il consumo costituisce per le imprese un'entrata fondamentale per proseguire nella produzione e nella distribuzione del reddito alle famiglie.
- Si stabilisce così un *flusso di reddito* circolare.

In che misura il risparmio favorisce gli investimenti?

- Una parte del reddito delle famiglie viene destinata al *risparmio*, solitamente affidato alle banche.
- *Investimento* viene chiamato l'acquisto di strutture che servono ad aumentare o migliorare la produzione.
- Nelle fasi di *espansione* del sistema economico, la maggior parte del risparmio operato dalle famiglie viene chiesto in prestito dalle imprese e si trasforma in investimenti.

Qual è il ruolo della Pubblica Amministrazione?

- In un sistema a economia mista, la Pubblica Amministrazione preleva ricchezza soprattutto attraverso i tributi e la riversa, per altra via, nel sistema economico.

Qual è la differenza tra imposte e tasse?

- Le *imposte* sono prelievi di ricchezza che lo Stato opera d'autorità sui redditi dei cittadini.
- Le imposte *dirette* vanno versate per il solo fatto di aver percepito un reddito o di possedere un patrimonio.
- Le imposte *indirette* vanno versate soprattutto quando spendiamo il nostro reddito. L'imposta indiretta più diffusa e a tutti nota è l'Iva.
- Le *tasse* sono quei tributi richiesti per poter usufruire di un servizio pubblico.

Che cos'è il bilancio dello Stato?

- Il bilancio è un documento in cui ogni anno il Governo illustra le *spese* che intende sostenere per erogare servizi pubblici e i *tributi* che ritiene di applicare per sostenere tali spese.

Che cos'è la bilancia commerciale?

- La bilancia commerciale è il conto che annota nella voce *entrate* il valore dei beni e dei servizi che abbiamo esportato in un anno; nella voce *uscite* il valore dei beni e dei servizi che abbiamo importato.
- Se la bilancia commerciale è in *attivo* significa che le esportazioni superano le importazioni, e il nostro flusso del reddito si arricchisce.
- Se la bilancia commerciale è in *passivo* significa che le importazioni superano le esportazioni, e il nostro flusso del reddito si impoverisce.

Che cos'è la bilancia dei pagamenti?

- La bilancia dei pagamenti registra e confronta il valore globale di tutte le entrate e le uscite di valuta in un anno.

Che cos'è il protezionismo?

- Il protezionismo è la strategia che mira a proteggere i prodotti nazionali dalla concorrenza straniera.
- Si attua imponendo dazi molto alti sulle merci provenienti dall'estero in modo da scoraggiarne l'acquisto da parte dei cittadini.

UNITÀ 2

LEZIONE 7

La Costituzione repubblicana del 1948

Concetti chiave

- Lo Statuto albertino ..... par. 1
- Costituzioni rigide e Costituzioni flessibili ..... par. 1
- Nascita e struttura della Costituzione italiana ..... par. 3

1. Quali trasformazioni ha operato lo Statuto albertino?

Abbiamo già chiarito, nella Lezione 6, che nella prima metà dell'Ottocento la borghesia riuscì, soprattutto con la forza rivoluzionaria, ad assumere un prevalente potere politico in quasi tutti i Paesi europei e a imporre ai monarchi il rispetto di una *Costituzione*.

> **La Costituzione**, lo ricordiamo, è la legge fondamentale dello Stato; la legge, cioè, che contiene le regole e i principi posti a fondamento dell'intero ordinamento giuridico.

Accettando di rispettare le norme di una Costituzione, i sovrani dell'Ottocento rinunciarono definitivamente al loro potere assoluto e consentirono la nascita dello *Stato di diritto*.

> **Lo Stato di diritto**, come abbiamo visto, è un modello di Stato nel quale tutti, compreso il re, sono soggetti alle legge.

Che cosa c'è scritto nelle Costituzioni?

Ogni Stato predispone la propria *legge fondamentale* in piena autonomia e vi scrive ciò che ritiene più importante. In tutte le Costituzioni moderne, tuttavia, sono presenti:

- norme che tutelano i fondamentali diritti dei cittadini;
- norme che regolano l'organizzazione e l'attività dei pubblici poteri.

Per quanto riguarda il nostro Paese, tralasciando le Costituzioni concesse e ritirate nel periodo risorgimentale, possiamo considerare come prima, vera Costituzione lo **Statuto albertino**, così chiamato perché **concesso** ai propri sudditi dal re di Piemonte Carlo Alberto di Savoia.

Lo Statuto albertino, emanato nel 1848, era una Costituzione che trasformava la monarchia sabauda **da assoluta a costituzionale.**

Venne chiamato "Statuto" (da *statuire*, "stabilire") per sottolineare che era stato stabilito, cioè concesso unilateralmente dal re e non era stato imposto con la forza da un'assemblea popolare, come era accaduto nella Francia rivoluzionaria.

Tuttavia lo Statuto riconosceva ai cittadini alcune libertà che si erano affermate con la Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino del 1789, uno dei punti culminanti della rivoluzione francese.

Dopo la proclamazione del Regno d'Italia, lo Statuto venne esteso a tutto il Paese e divenne la prima Costituzione dell'Italia unita.

Lo Statuto appartiene alle Costituzioni **concesse** dal sovrano con atto unilaterale (dette anche **ottriate,** dal francese *octroyé*). Si differenziano da Costituzioni "votate", cioè approvate da un'assemblea.

Quando, e da chi, fu emanato lo Statuto Albertino? Si trattava di una Costituzione rigida o flessibile?

Come erano ripartiti i poteri dello Stato nello Statuto albertino?

Nello Statuto non esisteva una netta separazione dei poteri e il re conservava un ruolo di primo piano.

- Il **potere legislativo**, che consiste nel discutere e approvare le leggi, veniva affidato congiuntamente al Parlamento e al re, il cui consenso, detto "sanzione", era indispensabile perché le leggi entrassero in vigore. Il Parlamento era composto da una Camera dei deputati elettiva e da un Senato nominato dal re.
- Il **potere esecutivo**, che consiste nel governare il Paese, spettava al re, il quale poteva nominare e revocare i suoi ministri. Ma ben presto prevalse la prassi secondo la quale il Governo non poteva rimanere in carica se non riceveva il voto favorevole del Parlamento.
- Il **potere giudiziario**, infine, che consiste nel giudicare la violazione delle leggi e applicare ai responsabili le previste sanzioni, era affidato a giudici nominati dal re.

Lo Statuto albertino era una Costituzione flessibile o rigida?

Sono **flessibili** le Costituzioni le cui norme possono essere modificate o integrate con una semplice legge del Parlamento. Sono **rigide** quelle che possono essere modificate o integrate solo attraverso una procedura molto complessa che richiede ampie maggioranze in Parlamento, così da garantire la più ampia convergenza delle forze politiche e sociali del Paese.

Lo Statuto era una Costituzione flessibile e come tale poteva essere modificato con una semplice legge del Parlamento. Questa caratteristica lo rese assai **vulnerabile** e durante il ventennio **fascista** fu agevole, per la maggioranza parlamentare composta da fascisti, modificarlo in modo da trasformare lo *Stato liberale* in uno *Stato totalitario*.

Per evitare che ciò potesse ripetersi in futuro e che qualsiasi maggioranza parlamentare potesse, con troppa semplicità, modificare le regole fondamentali dello Stato, è stato stabilito che la nostra Costituzione repubblicana sia una **Costituzione rigida**.

Il termine **fascismo** deriva dai *fasci littori* dell'antica Roma, che erano fasci di verghe legati insieme con al centro una scure. I *littori* (cioè i portatori di fasci) scortavano nelle cerimonie ufficiali i più alti magistrati romani.

← Lo Statuto albertino fu emanato nel 1848.

2. Com'è iniziata e com'è finita la parentesi fascista?

Abbiamo visto, nella Lezione 6, come il generale passaggio dallo Stato liberale ottocentesco allo Stato liberal-democratico abbia subìto in Italia una battuta d'arresto a causa della dittatura fascista.

In che modo il fascismo trasformò l'Italia in senso autoritario e illiberale?

Le ragioni che hanno favorito nel nostro Paese l'iniziale fortuna del fascismo sono molte e complesse e noi qui possiamo delineare solo alcuni passaggi chiave.

Iniziamo osservando che la situazione economica italiana, già grave all'inizio del Novecento, era divenuta drammatica dopo la fine della Prima guerra mondiale. Molte fabbriche, che durante il conflitto avevano lavorato per l'esercito, chiudevano i battenti; i reduci non trovavano lavoro; il costo della vita aumentava; l'agricoltura era in crisi. Scioperi e manifestazioni di protesta si susseguivano con ritmo incalzante da nord a sud e sembrava che la rivoluzione socialista stesse per esplodere da un momento all'altro.

In questo scenario di grande confusione e di grande tensione sociale fece la sua comparsa, nel 1919, una nuova formazione politica, denominata **Fasci italiani di combattimento**, fondata a Milano da Benito Mussolini. Questa nuova formazione, che proclamava di voler riportare nel Paese l'ordine e la legalità, si impose rapidamente all'attenzione generale.

Il 28 ottobre 1922, certo di aver conquistato ormai il sostegno della borghesia e di un'ampia parte degli ambienti militari, Mussolini dette il via a una *marcia su Roma* di tutte le squadre fasciste. Doveva essere un tentativo di rivoluzione ma il re Vittorio Emanuele III ordinò all'esercito di non opporre resistenza e i fascisti entrarono nella Capitale senza incontrare ostacoli.

Due giorni più tardi il re conferiva a Benito Mussolini l'incarico di formare un nuovo Governo.

? Quali trasformazioni operò il Governo fascista?

Dopo essere stato nominato Capo del Governo e dopo aver ottenuto una schiacciante maggioranza di consensi nelle elezioni del 1924*, Mussolini dette subito avvio al processo di trasformazione dello Stato italiano in *Stato dittatoriale*. Questa trasformazione avvenne attraverso una serie di *regi decreti* e di leggi, dette *leggi fascistissime,* i cui effetti possono essere riassunti in questi termini:

- **Soppressione delle libertà democratiche:** fu limitata la libertà di riunione, di associazione, di manifestazione del pensiero e la stampa fu assoggettata a censura.
- **Soppressione del pluralismo politico**: i partiti politici e i sindacati, diversi da quelli fascisti, vennero posti fuori legge. Nel 1924 una nuova legge elettorale consentì agli italiani di votare con un sì o con un no per una sola lista: quella fascista.
- **Soppressione della Camera dei deputati:** nel 1939, la Camera dei deputati venne sostituita con la cosiddetta *Camera dei fasci e delle corporazioni,* composta esclusivamente da fascisti, che non aveva più il compito di approvare le leggi ma solo quello di collaborare con il Governo alla formazione delle leggi.
- **Concentrazione dei massimi poteri nella persona del Capo del Governo**, responsabile del suo operato solo davanti al re.
- **Emanazione delle leggi razziali**: a partire dal settembre 1938, la «Gazzetta Ufficiale» pubblicò diversi decreti sulla "difesa della razza". Il programma di epurazione si indirizzò soprattutto contro gli ebrei, a partire dalle scuole e dalle Università. Quattromila docenti vennero allontanati dalle loro cattedre. Ai ragazzi di fede ebraica fu vietato di proseguire gli studi oltre la scuola dell'obbligo. I più grandi furono esentati dal servizio militare. I matrimoni misti vennero vietati.

* In un circostanziato discorso alla Camera, il deputato socialista Giacomo Matteotti denunciò come le elezioni del 1924 si fossero svolte in un clima di violenza e di intimidazione e come in talune sezioni elettorali la custodia delle urne contenenti le schede fosse stata affidata a uomini della milizia fascista. Dieci giorni dopo Matteotti fu assassinato.

Che cosa prevedevano le leggi razziali?

? Come si concluse l'esperienza fascista?

Il 10 giugno 1940 Mussolini aveva trascinato l'Italia in guerra.

Il 10 luglio 1943 un primo contingente di truppe anglo-americane sbarcava in Sicilia. La guerra per l'Italia era praticamente perduta.

La notte del 24 luglio si riunì il Gran consiglio del fascismo che votò la sfiducia a Benito Mussolini, Capo del Governo.

La mattina successiva (il **25 luglio**) il re diede l'ordine di arrestare Mussolini e affidò il Governo al maresciallo Pietro Badoglio.

L'8 settembre venne ufficialmente annunciato che l'Italia aveva sottoscritto un armistizio con gli anglo-americani. La sera stessa il re e i suoi ministri lasciarono in gran fretta Roma e si rifugiarono a Brindisi, nel territorio già occupato dalle truppe alleate. L'esercito e il Paese furono abbandonati a se stessi.

Con la fuga del re l'Italia rimase divisa in due parti.

Il centro-nord era occupato dai Tedeschi, che nel frattempo avevano liberato Mussolini e avevano favorito la formazione della Repubblica sociale italiana, con capitale a Salò.

Il sud era occupato dagli anglo-americani che, insieme ad alcuni reparti superstiti dell'esercito italiano, faticosamente tentavano di risalire la penisola.

Sul territorio controllato dalle truppe naziste si accendeva intanto la lotta partigiana. A guidarla erano gli esponenti dei vecchi partiti politici che, posti fuori legge dal fascismo, si erano ricostituiti nella clandestinità e si erano poi riuniti nei Comitati di liberazione nazionale (Cln).

Il 25 aprile 1945 l'Italia venne definitivamente liberata dall'occupazione tedesca.

Il 2 giugno 1946 il popolo italiano fu chiamato alle urne per il *referendum istituzionale* monarchia/repubblica. Fu quella la prima volta nella storia del nostro Paese in cui poterono **votare anche le donne**. Il referendum vide prevalere la Repubblica, anche se con uno scarto di soli due milioni di voti.

Che cosa accadde il 25 aprile del 1945?

Quale fu l'esito del referendum del 2 giugno 1946?

3. Com'è nata la nuova Carta costituzionale?

Il 2 giugno del 1946 agli elettori erano state consegnate due schede. Una serviva per operare la scelta tra monarchia e repubblica. L'altra serviva per eleggere i deputati che, riuniti in **Assemblea costituente**, avrebbero redatto una nuova Carta costituzionale.

Quando entrò in vigore la Costituzione repubblicana?

Quale altro importante documento costituzionale italiano era entrato in vigore esattamente 100 anni prima?

Questa seconda scelta non era meno importante della prima. Occorre considerare, infatti, che nella vita di uno Stato ciò che più conta non è la presenza di un re o di un Presidente della Repubblica. La democrazia non fa rima necessariamente con repubblica, anzi: al mondo ci sono regimi repubblicani oppressivi e ci sono monarchie pienamente democratiche.

Il Regno Unito, la Svezia, la Norvegia, la Spagna sono solo alcuni esempi di monarchie democratiche.

Ciò che realmente conta, allora, è il modo in cui la Costituzione organizza l'esercizio dei poteri pubblici e tutela i diritti fondamentali dei cittadini. È la Costituzione che disegna uno Stato più o meno democratico, più o meno accentrato, più o meno garantista, più o meno sensibile alle istanze sociali. Eleggendo i membri dell'Assemblea costituente, il popolo italiano sceglieva le persone alle quali avrebbe affidato il proprio futuro; gli architetti ai quali avrebbe demandato il progetto di una *nuova casa comune*.

L'Assemblea, eletta il 2 giugno e composta da 556 membri, lavorò per 19 mesi.

La nuova Costituzione italiana venne definitivamente approvata il 22 dicembre 1947, in pieno periodo natalizio.

Il 27 dicembre fu promulgata e pubblicata su un'edizione straordinaria della «Gazzetta Ufficiale».

Il giorno di capodanno del 1948 la Costituzione entrò ufficialmente in vigore.

? Come si presenta la nostra Costituzione?

La nostra Costituzione è, innanzitutto, una Costituzione *rigida*. Come già sappiamo, questo non significa che non può essere cambiata, ma che può essere cambiata solo con la complessa procedura prevista dall'art. 138 della Costituzione stessa e della quale ci occuperemo più avanti.

> Strutturalmente la Costituzione è composta da **139 articoli**, suddivisi in **tre parti**:

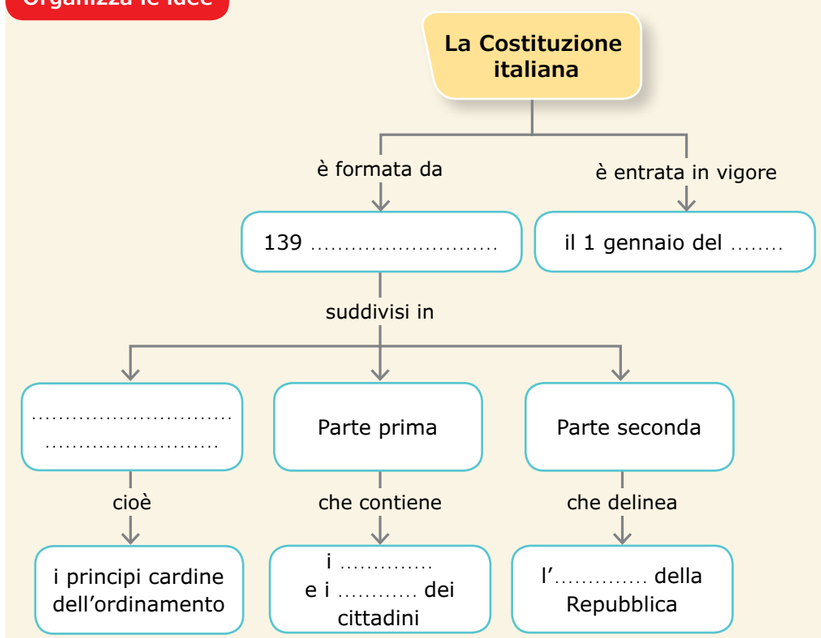
- i **Principi fondamentali**, che contengono per l'appunto i principi cardine del sistema;
- la Parte prima, nella quale sono fissati i principali **diritti e doveri dei cittadini**;
- la Parte seconda, nella quale è delineato l'**ordinamento della Repubblica**, cioè il funzionamento dei principali organi dello Stato.

La Costituzione reca **in calce** le **Disposizioni transitorie e finali** che erano state poste per regolare alcune questioni legate al trapasso dal vecchio al nuovo ordinamento.

L'espressione "**in calce**", spesso usata nel linguaggio giuridico, significa "alla fine, al termine".

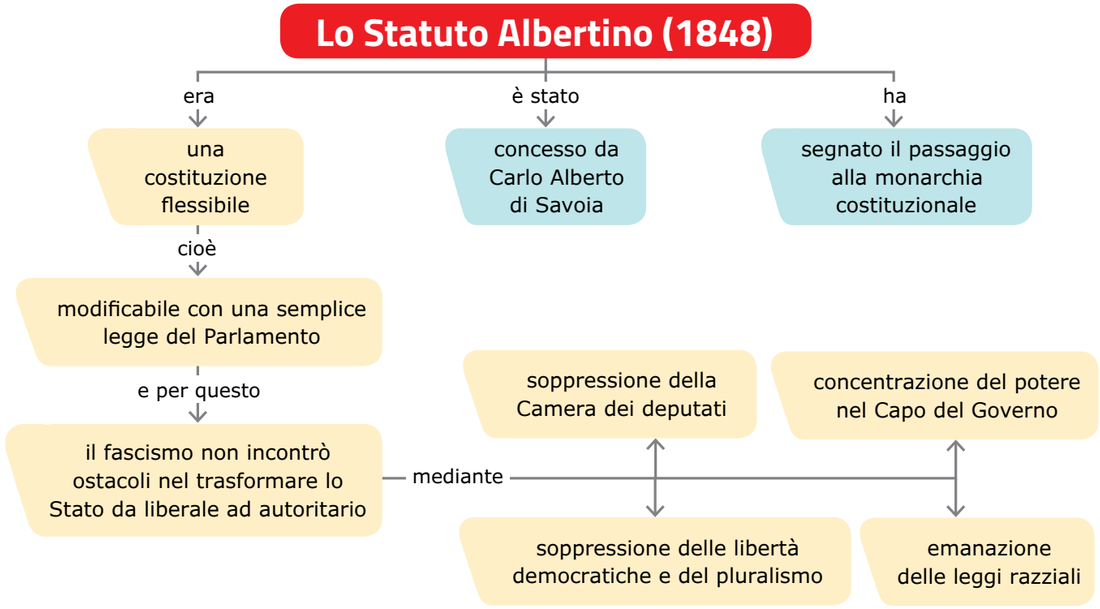
Attualmente rimangono in vigore solo la XII, che vieta la ricostituzione del partito fascista, e parte della XIII, che stabilisce il passaggio allo Stato italiano dei beni di casa Savoia.

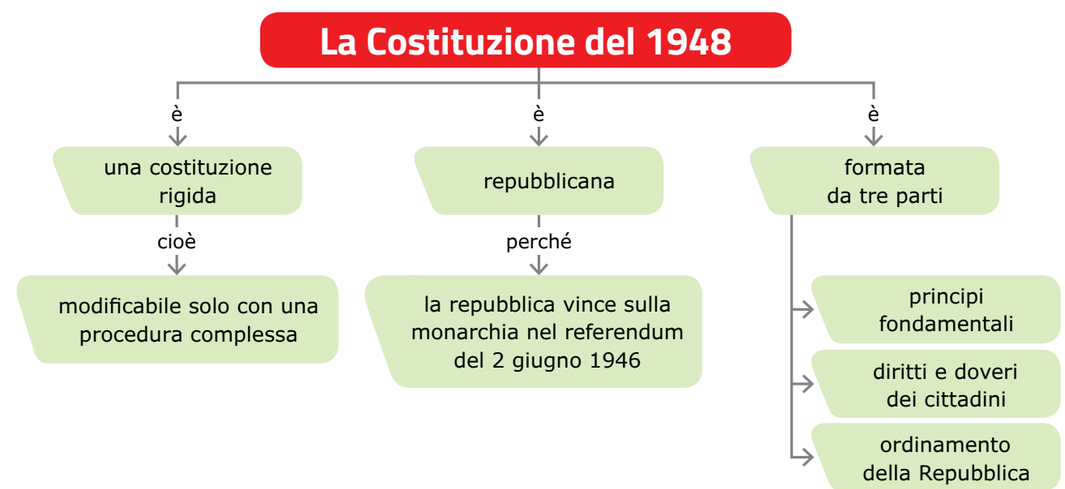
Organizza le idee



MAPPA Che cosa hai imparato

In questa Lezione hai approfondito il ruolo della Costituzione, il documento che contiene le regole e i principi fondamentali dell'ordinamento della Repubblica. Hai seguìto l'evoluzione storica che ha portato dallo Statuto albertino del 1848 alla Costituzione repubblicana del 1948, e hai imparato la differenza fra Costituzione flessibile (come lo Statuto albertino) e rigida (come la Costituzione del 1948). Hai ripercorso la parabola del regime fascista, che soppresse molte libertà e garanzie costituzionali, e le fasi che hanno portato alla nascita della Repubblica italiana: dal referendum del 1946 ai lavori dell'Assemblea costituente, all'avvento della Costituzione repubblicana del 1948.





Riguardando gli appunti

GUARDA! Sintesi in 7 lingue

Che cos'è la Costituzione?

- La Costituzione è la legge *fondamentale* dello Stato, cioè contiene le regole e i principi posti a fondamento dell'intero ordinamento giuridico.
- Le Costituzioni solitamente contengono norme che tutelano i diritti fondamentali dei cittadini e norme che regolano l'organizzazione e l'attività dei pubblici poteri.

Quando è stata introdotta in Italia la prima Costituzione?

- Nel 1848 il re di Piemonte Carlo Alberto di Savoia *concesse* ai propri sudditi uno Statuto che trasformava la monarchia sabauda da assoluta in costituzionale. Dopo la proclamazione del Regno d'Italia lo *Statuto albertino* venne esteso a tutta la penisola e divenne la prima Carta costituzionale italiana.
- Lo Statuto albertino era una costituzione flessibile.

Che cosa significa Costituzione flessibile e Costituzione rigida?

- *Flessibili* sono le Costituzioni le cui norme possono essere modificate o integrate con una semplice legge del Parlamento.
- *Rigide* sono le Costituzioni le cui norme possono essere modificate o integrate dal Parlamento solo attraverso una procedura molto complessa. L'attuale Costituzione italiana è rigida.

Come si instaurò il regime fascista?

- Nel 1919 Benito Mussolini fondò a Milano i *Fasci italiani di combattimento*.
- Il 28 ottobre 1922, dopo una *marcia su Roma* di tutte le squadre fasciste, il re Vittorio Emanuele III conferì a Mussolini l'incarico di formare un nuovo Governo.
- Negli anni successivi lo Stato liberale italiano venne trasformato in Stato dittatoriale mediante l'emanazione di una serie di *regi decreti* e di *leggi* (dette *fascistissime*) che disponevano la soppressione delle libertà democratiche e del pluralismo politico.
- Nel 1938 furono emanate le leggi razziali.
- Nel 1939 la Camera dei deputati venne sostituita con una cosiddetta *Camera dei fasci e delle corporazioni.* I massimi poteri dello Stato vennero concentrati nella figura del Capo del Governo.

Come si concluse l'esperienza fascista?

- La notte del 24 luglio 1943, con la guerra ormai perduta, il Gran consiglio del fascismo votò la sfiducia al Capo del Governo. La mattina successiva (25 luglio) Mussolini venne arrestato e il Governo fu affidato al maresciallo Badoglio.
- L'8 settembre 1943 fu annunciato che l'Italia aveva sottoscritto un armistizio con gli anglo-americani. Il re e i suoi ministri scapparono da Roma lasciando senza guida l'intero Paese.
- Sul territorio controllato dalle truppe naziste si accese la lotta partigiana. Il 25 aprile 1945 l'Italia venne definitivamente liberata dall'occupazione tedesca.
- Il 2 giugno 1946 il popolo italiano fu chiamato a scegliere tra monarchia e repubblica (referendum istituzionale). La scelta repubblicana vinse per due milioni di voti. Per la prima volta votarono anche le donne.

Com'è nata la nuova Costituzione?

- Il 2 giugno 1946 gli italiani votarono anche per l'elezione dei deputati che, riuniti in Assemblea costituente, avrebbero redatto una nuova Carta costituzionale.
- La nuova Costituzione venne definitivamente approvata dall'Assemblea il 22 dicembre 1947, e il 1° gennaio 1948 entrò ufficialmente in vigore.

Come si presenta la Costituzione?

- Strutturalmente, la Costituzione si apre con l'enunciazione dei *Principi fondamentali*, che ne costituiscono la premessa. Prosegue con la Parte prima, che fissa i principali *diritti e doveri dei cittadini.* Termina con la Parte seconda, che delinea l'*ordinamento della Repubblica*, cioè il funzionamento dei principali organi dello Stato.

Mettiti alla prova

LOSAI? RIPASSA CON LO SMARTPHONE

1 Completa la mappa concettuale utilizzando le seguenti parole:
1948 ~ 1848 ~ flessibile ~ rigida

2 Scegli la risposta corretta.

1 La Costituzione repubblicana è entrata in vigore il primo gennaio del:
A 1847 C 1948
B 1947 D 1968

2 Il 2 giugno viene celebrata la "festa della Repubblica" perché:
A il re andò in esilio
B entrò in vigore la Costituzione repubblicana
C si tenne il referendum per la scelta tra monarchia e repubblica
D ebbe termine la Seconda guerra mondiale

3 Se una Costituzione può essere modificata con una legge ordinaria del Parlamento:
A è flessibile
B è rigida
C è democratica
D è riformista

4 La Costituzione del 1948 e lo Statuto albertino sono costituzioni rigide o flessibili?
A Sia la Costituzione del 1948 sia lo Statuto albertino sono flessibili
B Sia la Costituzione del 1948 sia lo Statuto albertino sono rigidi
C La Costituzione del 1948 è rigida, lo Statuto albertino era flessibile
D La Costituzione del 1948 è flessibile, lo Statuto albertino era rigido

3 Rispondi alle seguenti domande.

a Che ruolo ha avuto l'Assemblea costituente nella formazione della Carta del 1948?
b Qual è la differenza fra Costituzione rigida e flessibile?
c In quale occasione le cittadine italiane votarono per la prima volta?
d Quali trasformazioni attuò il governo fascista?

4 Barra con una crocetta la risposta che ritieni esatta e motiva il perché.

a Si possono modificare solo le Costituzioni flessibili. SÌ NO
Perché? .....
.....
.....

b Il 2 giugno 1946 gli italiani votarono solo per il referendum monarchia/repubblica. SÌ NO
Perché? .....
.....
.....

c Lo Statuto albertino era una Costituzione rigida. SÌ NO
Perché? .....
.....
.....

d La Costituzione Repubblicana è divisa in due parti. SÌ NO
Perché? .....
.....
.....

UNITÀ 2

LEZIONE 8

Concetti chiave

- Il principio repubblicano, democratico e lavorista ..... par. 1
- I diritti inviolabili ..... par. 2
- Il principio di uguaglianza ..... par. 3
- I rapporti Stato-Chiesa ..... par. 7
- Pari dignità di tutte le religioni ..... par. 8

I principi fondamentali

1. L'importanza della scelta repubblicana, democratica e lavorista

La Costituzione italiana si apre con una norma che è quasi un biglietto da visita del nostro Stato.

> **Art. 1**

«L'Italia è una Repubblica democratica, fondata sul lavoro.

La sovranità appartiene al popolo, che la esercita nelle forme e nei limiti della Costituzione.»

Nel testo dell'articolo 1 incontriamo tre principi:

- il principio repubblicano (l'Italia è una Repubblica);
- il principio democratico (l'Italia è una democrazia; la sovranità appartiene al popolo);
- il principio lavorista (è fondata sul lavoro).

Vediamo in che cosa consistono.

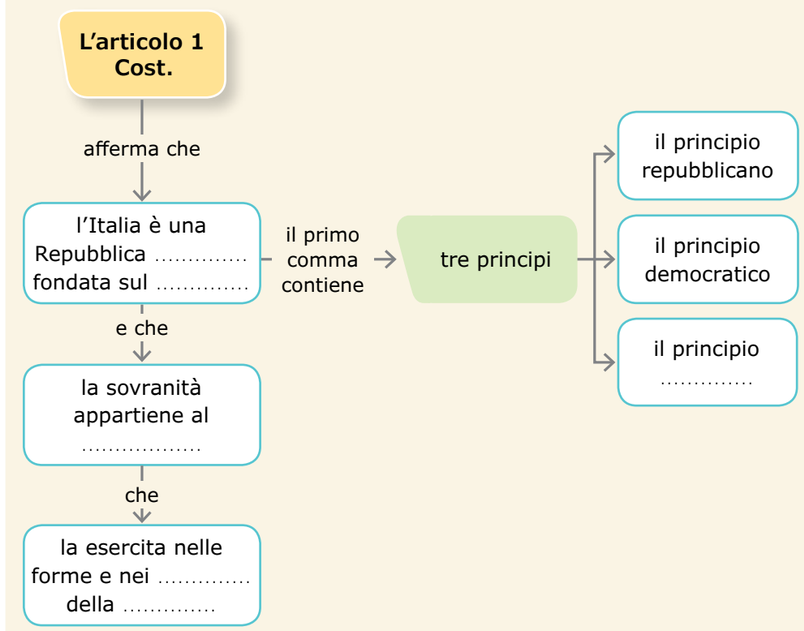
- *Repubblica*, come già sappiamo, è una forma di Governo in cui il Capo dello Stato esercita i suoi poteri per delega del popolo e, soprattutto, per un tempo determinato. La scelta a favore della Repubblica, compiuta col referendum del 2 giugno 1946, è **irreversibile**: l'art. **139 Cost.** stabilisce che: «la forma repubblicana non può essere oggetto di revisione costituzionale». L'Italia è, più precisamente, una repubblica parlamentare. Come vedremo più avanti, ciò significa che il Parlamento è il perno del sistema: oltre a esercitare il potere legislativo, il Parlamento esercita un controllo sull'operato del Governo che rimane in vita solo se ha il sostegno – in gergo, la fiducia – delle Camere. In ogni momento il Parlamento può ritirare il suo appoggio al Governo (votare la sfiducia) costringendolo alle dimissioni;
- *democratica* significa che tutto il popolo partecipa alle scelte politiche. In che modo vi partecipa? Come precisa l'art. 1, vi partecipa «nelle forme e nei limiti indicati dalla Costituzione» e cioè, come vedremo meglio più avanti, eleggendo i propri rappresentanti, presentando al Parlamento proposte di legge di iniziativa popolare, promuovendo referendum e così via;
- *fondata sul lavoro* è un'espressione sulla quale spesso si ironizza. Ma a torto. Con essa, infatti, i costituenti hanno voluto sottolineare come la Repubblica abbia compiuto un salto di qualità rispetto al vecchio Stato monarchico-liberale che poneva i titoli di sangue e la ricchezza a fondamento del sistema politico e sociale. Con l'introduzione del **principio lavorista** nella Carta costituzionale si è voluto annunciare la nascita di un nuovo modello di Stato che avrà riguardo per la persona umana senza più distinzione di nascita o di censo.

Che cosa significa che la Repubblica italiana è fondata sul lavoro?

La sovranità popolare incontra dei limiti?

L'Italia potrebbe tornare a essere una monarchia?

Organizza le idee



2. Come vengono riconosciuti i diritti inviolabili?

Dopo aver stabilito quali sono i caratteri fondamentali dello Stato italiano, la Costituzione pone una norma importantissima per la tutela delle nostre libertà.

> **Art. 2**

«La Repubblica riconosce e garantisce i *diritti inviolabili dell'uomo*, sia come singolo sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità [...].»

Per capire l'importanza di questa disposizione contenuta nell'articolo 2, dobbiamo considerare che, in linea generale, i diritti ci vengono attribuiti dallo Stato attraverso l'emanazione di norme giuridiche. Tuttavia, secondo un principio ormai ampiamente condiviso dalla cultura giuridica, ci sono diritti così importanti che non hanno bisogno di essere attribuiti dallo Stato perché nascono con l'uomo. In altre parole, questi diritti vengono prima dello Stato e della legge, e sono da considerare come **inviolabili**.

La scelta da parte dei Costituenti del verbo "riconoscere" esprime l'idea per cui i diritti fondamentali non sono creati dallo Stato né hanno bisogno, per esistere, di una legge che li istituisca. La Repubblica prende atto della loro esistenza – li riconosce appunto – e si impegna a garantirne il godimento a tutti. Non solo ai cittadini italiani, ma a qualsiasi essere umano, compreso chi, per ipotesi, si fosse introdotto in Italia illegalmente.

La norma precisa, infine, che i diritti inviolabili sono riconosciuti alle persone sia come singole sia nelle **formazioni sociali**. Ciò significa che la Costituzione considera fondamentale, per il pieno sviluppo della persona umana, anche la possibilità di riunirsi in formazioni, cioè in gruppi sociali organizzati, come la famiglia, le associazioni, i comitati, i partiti politici, i sindacati, e così via.

Mi fai un esempio?

Rientrano tra i diritti inviolabili: il diritto alla vita, la libertà personale, la libertà religiosa, il diritto alla manifestazione del pensiero, all'istruzione e altri fondamentali diritti.

Una riforma della Costituzione potrebbe eliminare le norme che riconoscono i diritti inviolabili?

La risposta è assolutamente negativa. L'aggettivo "inviolabile" deve essere inteso come **immodificabile.**

Del resto, se una riforma costituzionale arrivasse a eliminare diritti così basilari, farebbe crollare il tipo di Stato disegnato dalla Costituzione e porterebbe a un sovvertimento del sistema democratico.

Perché la Repubblica "riconosce" i diritti inviolabili? Le norme che li contengono possono essere modificate?

3. Com'è garantito il principio di uguaglianza?

Il terzo articolo della Costituzione pone un altro pilastro nel nostro sistema giuridico: **il principio di uguaglianza.**

> **Art. 3**

«Tutti i cittadini hanno pari dignità sociale e sono *eguali davanti alla legge*, senza distinzione di sesso, di razza, di lingua, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali e sociali.

È compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana [...].»

- **Il primo comma** stabilisce che le leggi non devono operare discriminazioni tra i cittadini accordando ad alcuni ingiustificati privilegi e gravando altri di ingiustificati oneri. Né possono privare alcune categorie di persone di diritti che invece sono riconosciuti ad altre. Ciò comporta l'incostituzionalità di qualsiasi legge ordinaria che operi in senso contrario.

  Tuttavia, il fatto che *formalmente* la legge non possa operare discriminazioni non garantisce che *sostanzialmente* tali discriminazioni non vi siano.

  Per esempio, *formalmente* tutti abbiamo diritto di frequentare l'Università o di rivolgerci a un giudice con l'assistenza di un bravo avvocato. Ma se non abbiamo denaro sufficiente per pagare l'iscrizione all'Università o la parcella dell'avvocato, questi diritti è come se non li avessimo.

  Le differenti condizioni personali e sociali determinano, in sostanza, una *discriminazione di fatto* tra chi ha i mezzi necessari per godere dei propri diritti e chi non li ha.

  Che fare? Come attenuare queste differenze? Come attuare una *uguaglianza sostanziale* dei cittadini davanti alla legge?

- **Il secondo comma** interviene imponendo agli organi della Repubblica di operare affinché siano rimossi gli ostacoli di ordine economico e sociale che impediscono alle persone di godere pienamente dei propri diritti.

  Viene così affermato al più alto livello il principio di *uguaglianza sostanziale*.

  Danno attuazione a questo principio costituzionale, per esempio, le norme che:

  – consentono agli studenti universitari le cui famiglie hanno un basso reddito di pagare minori tasse;

  – consentono, a chi non ha sufficienti mezzi economici, di essere difeso in un processo a spese dello Stato;

  – consentono, a chi ha un basso reddito, di pagare imposte minori rispetto a chi ha un alto reddito;

Sai spiegare la differenza fra l'uguaglianza in senso formale (I comma) e quella in senso sostanziale (II comma)?

  – dispongono, nelle assunzioni al lavoro, quote di riserva in favore delle persone diversamente abili;

  – organizzano il sistema sanitario nazionale in modo che tutti possano essere curati allo stesso modo nelle strutture pubbliche, indipendentemente dal reddito di ciascuno.

Perché si sostiene che libertà e uguaglianza non sempre sono conciliabili?

Libertà e uguaglianza sono il fondamento di ogni democrazia. Ciò non di meno questi due principi, tanto spesso accostati, presentano caratteri del tutto contrapposti.

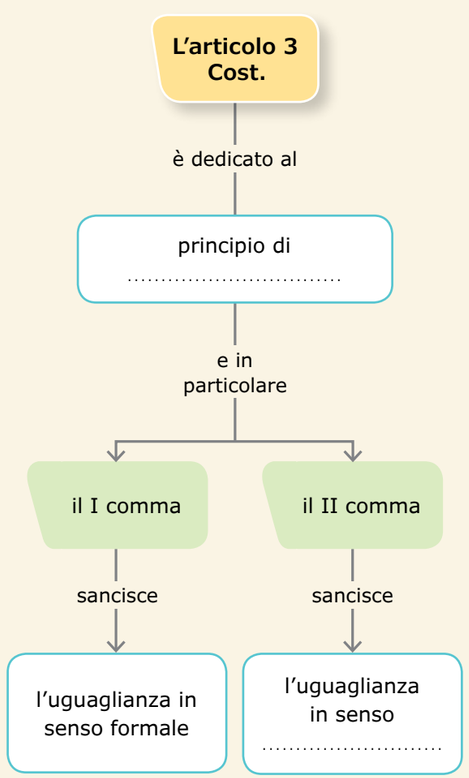
Il massimo grado di libertà, soprattutto nei rapporti economici e sociali, favorisce i soggetti più forti e più ricchi, generando il massimo della disuguaglianza.

Ma, per altro verso, il massimo grado di uguaglianza, ponendo tutti forzatamente sullo stesso piano, avvilisce ogni libertà.

Non c'è dubbio, allora, che il legislatore debba, con molta oculatezza, operare sempre una giusta mediazione per evitare che il prevalere dell'uno o dell'altro principio determini situazioni sociali insostenibili.

Perché la massima libertà può confliggere con la massima uguaglianza?

Organizza le idee



4. Che cosa significa "diritto al lavoro"?

Abbiamo già visto che l'art. 1 della Costituzione definisce l'Italia una repubblica democratica «fondata sul lavoro». In questa espressione si condensa il principio lavorista: esso comporta che il "titolo di dignità" dei cittadini è il lavoro, e non più i titoli nobiliari o i privilegi di classe o di censo come avveniva in passato.

L'art. 4 della Carta aggiunge ulteriore sostanza all'enunciazione dell'art. 1 affermando il diritto al lavoro.

> Art. 4

«La Repubblica riconosce a tutti i cittadini *il diritto al lavoro* e promuove le condizioni che rendano effettivo questo diritto [...].»

Dopo aver letto questa norma, qualcuno potrebbe chiedersi: ma se lavorare è un diritto, un disoccupato non potrebbe rivolgersi al giudice e pretendere che gli sia trovato un lavoro?

Certamente non può essere così. Riconoscere il diritto al lavoro non significa che lo Stato ha il dovere di garantire a tutti un'occupazione, ma che deve realizzare **la massima occupazione possibile** attraverso **politiche per l'occupazione**.

Lo si capisce meglio prestando attenzione all'ultima frase: «La Repubblica [...] promuove le condizioni che rendano effettivo questo diritto». Ciò significa che la Costituzione impegna gli organi dello Stato a promuovere (cioè assumere) ogni iniziativa utile a stimolare gli investimenti e con essi l'espansione della produzione e dell'occupazione.

In che modo lo Stato deve cercare di rendere effettivo il diritto al lavoro?

Ma come può operare lo Stato in questa direzione? Può farlo, per esempio:

- potenziando le infrastrutture necessarie allo sviluppo produttivo;
- tenendo basso il costo del denaro in modo che sia meno dispendioso per gli imprenditori operare nuovi investimenti;
- riducendo la pressione fiscale sulle imprese che assumono nuovo personale; e così via.

Si tratta di interventi di politica economica che gli Stati contemporanei attuano ormai abitualmente ma che nel nostro Paese incontrano un grosso limite costituito dall'impossibilità di dilatare troppo la spesa pubblica. Questa infatti può essere coperta solo aumentando il prelievo fiscale o il debito pubblico e entrambi, in Italia, sono già a un livello nettamente superiore a quello delle media europea.

5. La Repubblica italiana è indivisibile?

La Repubblica italiana è una e indivisibile. Lo stabilisce l'art.5 Cost., che prosegue però affermando che la Repubblica riconosce e promuove le autonomie locali.

> Art. 5

«*La Repubblica, una e indivisibile*, riconosce e promuove le autonomie locali [...].»

Con l'espressione **autonomie locali** si indicano essenzialmente le Regioni, le Città metropolitane, le Province e i Comuni [→ Unità 6].

Nel complesso, pertanto, il significato della norma è il seguente:

- l'Italia è una Repubblica indivisibile;
- alcune funzioni pubbliche possono tuttavia essere assegnate a Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni che potranno gestirle in modo "autonomo", cioè secondo proprie scelte.

6. Come sono tutelate le minoranze linguistiche?

Sul territorio italiano sono presenti diverse **minoranze alloglotte**. Vi è un gruppo franco-provenzale in Valle d'Aosta; un consistente gruppo tedesco-tirolese in Alto Adige; uno slavo in Friuli-Venezia Giulia. Vi sono, poi, altri gruppi minori sparsi sul territorio nazionale, come i Ladini nelle valli dolomitiche, i Catalani ad Alghero, i Greci e gli Albanesi in varie Regioni meridionali.

Alloglotta è una parola di origine greca composta da *allos*, che significa "diverso", e *glossa* che significa "lingua". Alloglotta pertanto è chi parla una lingua diversa da quella della maggioranza degli abitanti di un Paese.

La domanda che dobbiamo porci è: queste minoranze devono integrarsi nel tessuto nazionale, devono cioè *italianizzarsi*, o hanno diritto di conservare la propria identità culturale?

La Costituzione risponde valorizzando il principio *pluralista*:

> Art. 6

«La Repubblica tutela con apposite norme le minoranze linguistiche.»

Secondo te, perché la tutela delle minoranze linguistiche e la valorizzazione delle autonomie locali contribuiscono all'idea del pluralismo?

Con questa norma i costituenti hanno mutato radicalmente orientamento rispetto al passato regime fascista che si era particolarmente impegnato nella cancellazione delle diverse realtà etniche presenti sul territorio italiano.

7. Come sono regolati i rapporti tra lo Stato e la Chiesa cattolica?

Con la norma che stiamo per considerare la Costituzione ha posto le basi del rapporto tra lo Stato italiano e la Chiesa cattolica.

> Art. 7

«Lo Stato e la Chiesa cattolica sono, ciascuno nel proprio ordine, indipendenti e sovrani. I loro rapporti sono regolati dai *Patti Lateranensi*.»

Che cosa significa che Stato e Chiesa cattolica sono indipendenti e sovrani?

Si tratta di una norma di grande rilevanza perché i suoi effetti si ripercuotono tanto su chi è credente quanto su chi non lo è. Prima di esaminarla, tuttavia, sarà opportuno chiarire le ragioni che stanno alla base della sua formulazione.

Nel 1870 le truppe italiane entravano in Roma completando l'unità della Nazione e ponendo fine al potere temporale dei Papi. Il Pontefice, che allora era Pio IX, si ritirò nei palazzi vaticani e interruppe ufficialmente ogni rapporto con lo Stato italiano.

Nel 1929, cioè dopo quasi 60 anni, il Governo fascista operò una *conciliazione* con la Santa Sede che venne ufficialmente consacrata dalla firma dei cosiddetti **Patti Lateranensi**, così chiamati perché furono sottoscritti nel Palazzo di San Giovanni in Laterano.

I **Patti Lateranensi** si compongono di tre documenti: il trattato regola la costituzione dello Stato della Città del Vaticano; la convenzione finanziaria fissa il risarcimento da corrispondere al Pontefice per la perdita dello Stato pontificio; il concordato contiene le norme che regolano i rapporti tra lo Stato italiano e la Chiesa cattolica.

Caduto il fascismo, l'Assemblea costituente si trovò a dover ridefinire i rapporti tra la Repubblica e la Chiesa. Secondo le forze laiche la Carta avrebbe dovuto garantire la libertà religiosa di tutti, cioè senza privilegiare nessuna fede. I partiti cattolici sostenevano invece che la religione cattolica non potesse essere equiparata alle altre, essendo di gran lunga la più radicata nella storia e nelle tradizioni del popolo italiano. Il dibattito fra forze laiche e cattoliche vide prevalere, alla fine, la posizione cattolica e nella Carta costituzionale fece la sua comparsa l'**art. 7** che:

- riafferma il valore dei Patti Lateranensi;
- obbliga lo Stato italiano a concordare con la Santa Sede qualsiasi loro modificazione;
- rende incostituzionale qualsiasi legge che sia in contrasto con essi.

8. Come sono regolati i rapporti tra lo Stato e le altre Chiese?

Nel delineare il rapporto fra le istituzioni dello Stato e la dimensione religiosa, la Costituzione si occupa anche delle religioni diverse da quella cattolica e in proposito così dispone:

> Art. 8

«Tutte le confessioni religiose sono egualmente libere davanti alla legge. Le confessioni religiose diverse dalla cattolica hanno diritto di organizzarsi secondo i propri statuti, in quanto non contrastino con l'ordinamento giuridico italiano. I loro rapporti con lo Stato sono regolati per legge sulla base di intese con le relative rappresentanze.»

L'espressione "**tutte le confessioni religiose sono libere davanti alla legge**" significa che tutte possono liberamente esercitare il loro ministero purché esso non preveda pratiche contrarie all'ordine pubblico e al buon costume.

Lo Stato, a seconda del rapporto che stabilisce con le confessioni religiose, può configurarsi come *teocratico, ateo, confessionale, laico*.

- **Lo Stato teocratico** è caratterizzato da un'assoluta identificazione tra potere politico e potere religioso. Il termine viene dal greco ed è composto da *kratos* ("governo") e *theòs* ("Dio"). Nel sistema teocratico l'attività di governo è esercitata direttamente dall'autorità religiosa e i principi della fede sono tradotti in leggi la cui osservanza è obbligatoria per tutti. Possiamo riconoscere questo tipo di organizzazione in alcuni Paesi di fede islamica.
- **Lo Stato ateo** non riconosce alcuna religione e, anzi, tende a limitare o addirittura a sopprimere la stessa libertà religiosa. Si sono avuti esempi di Stato ateo nei Paesi governati con il sistema comunista.
- **Lo Stato confessionale** impronta la propria legislazione ai principi della religione dominante che riconosce come religione di Stato. Tutte le altre confessioni sono soltanto tollerate.
- **Lo Stato laico**, al contrario, si basa sulla separazione tra potere religioso e potere politico. Esso rivendica la propria indipendenza da ogni condizionamento di tipo confessionale e pone tutte le religioni sullo stesso piano, lasciando che le rispettive organizzazioni gestiscano come meglio credono le questioni di fede, purché nel rispetto dell'ordine pubblico e del buon costume.

In sostanza, la laicità può essere definita come neutralità ed equidistanza dello Stato da tutte le confessioni religiose.

Sai spiegare la differenza fra uno stato laico e uno stato ateo?

Mi fai un esempio?
Un esempio di Stato teocratico è l'Arabia Saudita; sono atei gli Stati governati col sistema comunista; l'Italia era uno Stato confessionale ai tempi dello Statuto Albertino, che elevava la religione cattolica a religione di Stato; Stato laico per eccellenza è la Francia.

L'Italia si può definire uno Stato laico?

Lo Stato italiano nasce dichiaratamente laico e il suo programma nei confronti della religione è ben sintetizzato dalla frase di Cavour «Libera Chiesa in libero Stato»: libera la Chiesa di occuparsi delle anime dei suoi fedeli, ma libero anche lo Stato di curare le cose terrene secondo le proprie leggi.

La laicità *non* va intesa come *avversione* o *indifferenza* verso il fenomeno religioso, ma come **indipendenza ed equidistanza** dello Stato sia rispetto a tutte le fedi, sia rispetto alle posizioni **atee** e **agnostiche**.

La Corte Costituzionale ha avuto modo di dichiarare (sent. 203 del 1989) che la laicità è un «principio supremo dell'ordinamento costituzionale italiano», uno dei profili della forma di Stato delineata nella Carta costituzionale della Repubblica.

Un **ateo** non crede nell'esistenza di Dio.

Un **agnostico** si astiene dal prendere posizione sull'esistenza o meno di Dio.

Shutterstock / MikeDotta

Perché mi riguarda?

I simboli religiosi in classe e la laicità dello Stato in una discussa sentenza

Siamo all'inizio degli anni Duemila, in provincia di Padova. La signora Lautsi, italiana ma di origini finlandesi, ha due figli che frequentano la scuola media locale. Nelle classi dei suoi figli è appeso, sulla parete, un crocifisso.

La signora Lautsi decide di rivolgersi ai giudici per chiedere che il crocifisso venga tolto: in Italia vige l'indipendenza dello Stato dalla Chiesa – sostiene – e una scuola pubblica non può esporre il simbolo di una determinata religione: è una violazione della libertà religiosa degli allievi di tutte le altre fedi, e anche di quelli non credenti.

La presenza del crocifisso fra gli arredi scolastici derivava da due Decreti regi risalenti agli anni Venti, quando ancora lo Statuto albertino definiva la religione cattolica come religione di Stato. Ma oggi? La loro presenza è ancora giustificata?

Come si può immaginare, la vicenda inizia a far molto discutere. L'opinione pubblica è divisa tra chi dà ragione alla mamma di Padova e chi sottolinea il valore delle radici cristiane.

Il caso, nel frattempo, arriva sino alla Corte europea dei diritti dell'uomo di Strasburgo (caso "Lautsi contro Italia").

In primo grado la Corte dà ragione alla signora Lautsi: il crocifisso in aula è una violazione sia della libertà religiosa degli alunni, che «avvertirebbero così di essere educati in un ambiente scolastico che ha il marchio di una data religione», sia del diritto dei genitori di educare i figli secondo le proprie convinzioni.

Il Governo italiano però decide di appellarsi contro questa decisione, e la nuova sentenza capovolge il verdetto. La presenza del crocifisso, scrivono i giudici, non vìola la libertà di religione perché rappresenta solo un segno della tradizione e del costume italiano, non uno strumento di indottrinamento religioso.

E voi che cosa ne pensate? Confrontatevi fra voi su questo tema: siete d'accordo con la sentenza di primo grado o con quella d'appello? Per quali motivi?

9. Come sono tutelati la cultura e il paesaggio?

Dopo aver delineato i rapporti tra lo Stato e le confessioni religiose, la Costituzione passa a occuparsi di temi completamente diversi, quali la promozione della cultura, la tutela del paesaggio e la conservazione del patrimonio storico e artistico.

L'art. 9 tutela espressamente l'ambiente?

> **Art. 9**

«La Repubblica promuove lo sviluppo della cultura e la ricerca scientifica e tecnica.

Tutela il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione.»

Sull'importanza di promuovere, cioè di agevolare, la crescita culturale di un Paese non c'è bisogno di spendere molte parole, tanto è evidente l'opportunità di tale intervento.

Per quanto riguarda in modo particolare la ricerca scientifica, è sufficiente riflettere sul valore sociale e umano delle ricerche sul cancro, sull'Aids, sui trapianti di organi, sulle energie pulite per renderci conto dell'importanza di una tale promozione. E se anche volessimo limitarci a considerare solo l'aspetto puramente economico, è di tutta evidenza come oggi le scoperte scientifiche e le innovazioni tecnologiche costituiscano il più potente elemento propulsivo nel campo della produzione di beni e di servizi.

Il secondo comma dell'art. 9 esorta la Repubblica a tutelare il **paesaggio**. Osservando lo scempio che è stato fatto del nostro territorio, non è difficile dedurne che tale esortazione è rimasta a lungo disattesa. Solo in tempi relativamente recenti si è sviluppata una più concreta attenzione non solo verso la conservazione del paesaggio inteso come bellezza dei luoghi, ma anche verso la tutela dell'*ambiente* in cui viviamo.

È stata la **Corte costituzionale** a ricavare dall'art. 9 (che parla del paesaggio) e dall'art. 32 (che parla di salute) l'esistenza di un diritto a un ambiente salubre.

Il termine "ambiente" viene impiegato, in questo contesto, per indicare l'insieme delle condizioni necessarie per la continuazione della specie umana sul nostro pianeta. E che tali condizioni siano ormai seriamente minacciate non è un mistero per nessuno.

In Italia, nel 1986, è stato istituito il **Ministero per l'Ambiente** con il compito di:

- assicurare la promozione, la conservazione e il recupero delle condizioni ambientali;
- provvedere alla conservazione e alla valorizzazione del patrimonio naturale;
- difendere le risorse naturali.

Nel corso degli anni sono poi stati emanati numerosi provvedimenti in tema di difesa del territorio, inquinamento, gestione dei rifiuti, risparmio delle riserve idriche, e così via. La tutela dell'ambiente è anche al centro dell'**Agenda 2030** per lo sviluppo sostenibile, che abbiamo già incontrato più volte.

Getty Images / iStockphoto

10. Come si pone l'Italia nel diritto internazionale?

Per quanto concerne il rapporto fra l'Italia e il diritto internazionale, la Costituzione stabilisce che:

> **Art. 10**

«L'ordinamento giuridico italiano si conforma alle norme del diritto internazionale generalmente riconosciute.»

L'espressione *norme generalmente riconosciute* indica le **consuetudini internazionali**. Dunque l'art. 10 Cost. vincola lo Stato italiano a rispettare le consuetudini del diritto internazionale. Ma in che cosa consistono? Come vedremo nell'Unità 5, esse sono norme non scritte che si sono andate formando nel corso del tempo attraverso la ripetizione costante di determinati comportamenti. Ma la ripetizione nel tempo non basta per avere una consuetudine: occorre anche che tali comportamenti vengano tenuti nella convinzione di adempiere a un obbligo giuridico, cioè siano avvertiti come obbligatori.

Sono tali, per esempio, le norme che impongono il rispetto dei convogli della Croce Rossa in zone di guerra; quelle che riconoscono particolari immunità alle sedi e al personale diplomatico, e così via. La consuetudine internazionale più antica, risalente al diritto romano, è quella per cui i patti vanno rispettati («pacta sunt servanda»).

Nei commi successivi la norma detta i principi fondamentali sulla condizione dello **straniero in Italia**, sul **diritto di asilo** e sull'**estradizione**. Temi dei quali ci siamo già occupati nella Lezione 5.

11. L'Italia può entrare in guerra?

Dopo le grandi tragedie causate dalla Prima e dalla Seconda guerra mondiale, i Paesi europei, e l'Italia fra questi, hanno deciso che di guerre, in Europa, ce ne erano state abbastanza e che era il caso di voltare pagina. Opportunamente pertanto la nostra Costituzione ha disposto che:

Ripudiare significa rifiutare.

Qual è la posizione della Costituzione rispetto alla guerra?

> **Art. 11**

«L'Italia **ripudia** la guerra come strumento di offesa alla libertà dei popoli e come mezzo di risoluzione delle controversie internazionali [...].»

La norma, letta con attenzione, ci dice che il nostro Paese rifiuta la guerra come strumento di **offesa**, ma non esclude che azioni belliche possano essere intraprese a scopo di **difesa**. Ed è proprio la funzione difensiva che legittima, anche nel nostro ordinamento, la presenza di un esercito.

? Se il nemico ci aggredisce o ci minaccia, chi decide se possiamo reagire con le armi?

La risposta ci viene da alcuni articoli della Costituzione che, per il caso di aggressione, così dispongono:

- «le Camere deliberano lo stato di guerra e conferiscono al Governo i poteri necessari.» (art. 78);
- «il Presidente della Repubblica [...] dichiara lo stato di guerra deliberato dalle Camere.» (art. 87);
- l'art. 52 infine aggiunge: «La difesa della Patria è sacro dovere del cittadino. [...]».

12. Com'è fatta la bandiera italiana?

Con la descrizione dei caratteri della nostra bandiera si chiude la parte della Costituzione dedicata ai Principi fondamentali.

> Art. 12

«La bandiera della Repubblica è il tricolore italiano: verde, bianco e rosso, a tre bande verticali di eguali dimensioni.»

? Chi ha scelto il tricolore come bandiera per l'Italia?

La storia della nostra bandiera inizia nel 1796. In quell'anno Napoleone stava conducendo vittoriosamente la campagna d'Italia e alle truppe francesi si erano unite due legioni di volontari italiani: la Legione lombarda e la Legione italiana. L'11 ottobre Napoleone scriveva al direttorio che esse avevano scelto come colori nazionali il bianco, il verde e il rosso.

Questa scelta verrà confermata l'11 maggio 1798 dal Gran Consiglio della Repubblica Cisalpina. In quella sede si precisò che la bandiera doveva essere formata da tre bande verticali e parallele: verde quella prossima all'asta, bianca quella centrale e rossa la successiva.

Anche se non viene menzionato dalla Costituzione, un altro simbolo della Repubblica italiana è l'inno nazionale. Nel 1946, su proposta del Ministro della guerra Facchinetti, fu scelto come inno provvisorio *il Canto degli Italiani*, un canto risorgimentale scritto dal giovane studente Goffredo Mameli e messo in musica da Michele Novaro nel 1847. Il testo rispecchia il senso di patriottismo diffuso alla vigilia dei moti del 1848 e della prima guerra di Indipendenza.

Il *Canto degli Italiani* resterà inno provvisorio per ben 71 anni. Solo nel 2017 il legislatore gli ha conferito lo status di inno ufficiale.

Desmond Maddocks

MAPPA Che cosa hai imparato

In questa Lezione hai imparato quali sono i principi fondamentali della nostra Costituzione (artt. 1-12). Il primo articolo descrive l'Italia come una repubblica democratica fondata sul lavoro. Gli articoli seguenti garantiscono i diritti fondamentali dell'uomo, il principio di uguaglianza formale e sostanziale, il diritto al lavoro; stabiliscono l'unità e indivisibilità dello Stato ma valorizzando le autonomie locali; tutelano le minoranze linguistiche e attribuiscono pari libertà a tutte le confessioni religiose; proteggono la cultura, il paesaggio e il patrimonio storico-artistico del nostro Paese; affermano che l'Italia si conforma al diritto internazionale vigente e ripudia la guerra. Infine, stabiliscono che la bandiera italiana è il tricolore.

I Principi fondamentali (artt.1-12)

ci dicono che → l'Italia

- è una → Repubblica democratica (la sovranità appartiene al popolo) fondata sul lavoro (principio lavorista), art. 1
- riconosce e garantisce → i diritti inviolabili dell'uomo, come singolo e nelle formazioni sociali, art. 2
- considera → tutti i cittadini uguali davanti alla legge (uguaglianza formale) e si impegna per ridurre le disuguaglianze di fatto (uguaglianza sostanziale), art. 3
- riconosce → il diritto al lavoro e promuove le condizioni per renderlo effettivo, art. 4
- è uno → stato laico
- tutela → la cultura, la ricerca scientifica, il paesaggio e il patrimonio storico-artistico, art. 9
- si conforma → alle norme di diritto internazionale generalmente riconosciute, art. 10
- ripudia → la guerra come strumento di offesa, art. 11
- ha per bandiera → il tricolore verde, bianco e rosso, art. 12

e infatti

- lo Stato italiano e la Chiesa cattolica sono autonomi e sovrani. I loro rapporti sono regolati dai Patti lateranensi, art. 7
- tutte le confessioni religiose sono uguali davanti alla legge, salvo il rispetto dell'ordine pubblico e del buon costume, art. 8

Riguardando gli appunti

GUARDA! Sintesi in 7 lingue

Con quale affermazione si apre la Costituzione?

- L'art. 1 stabilisce che l'Italia è una Repubblica democratica fondata sul lavoro. La sovranità appartiene al popolo, che la esercita nelle forme e nei limiti della Costituzione.
- L'espressione "fondata sul lavoro" è alla base del *principio lavorista,* che segna la fine delle distinzioni di nascita o di censo tra i cittadini.

Che cosa dispone l'art. 2 della Costituzione?

- L'art. 2 stabilisce che la Repubblica deve riconoscere e garantire i diritti inviolabili dell'uomo sia come singolo sia nelle formazioni sociali.
- Le formazioni sociali cui fa riferimento la norma sono i gruppi sociali organizzati come la famiglia, le associazioni, i partiti politici, i sindacati e così via.

Qual è il contenuto dell'art. 3 della Costituzione?

- L'articolo 3 contiene il riconoscimento del principio di uguaglianza, in base al quale i cittadini hanno pari dignità sociale e sono eguali davanti alla legge, senza distinzioni di sesso, di razza, di lingua, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali e sociali.
- Il secondo comma dell'art. 3 specifica che è compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che, limitando di fatto la libertà e l'uguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana.

Qual è il significato del "diritto al lavoro" contenuto nell'art. 4 della Costituzione?

- Il primo comma dell'art. 4 dispone: «La Repubblica riconosce a tutti i cittadini il diritto al lavoro e promuove le condizioni che rendono effettivo questo diritto. […]» Ciò vuol dire che lo Stato deve assumere tutte quelle iniziative che, agevolando la produzione e il commercio, inducano gli imprenditori a impiegare un numero sempre crescente di lavoratori.

Che cosa prevede l'art. 5 della Costituzione?

- L'art. 5 stabilisce senza equivoci che la Repubblica è una e indivisibile. La stessa norma tuttavia precisa che è favorita la costituzione di autonomie locali.

Le minoranze linguistiche ricevono tutela costituzionale?

- Sì. L'art. 6 dispone: «La Repubblica tutela con apposite norme le minoranze linguistiche.»

Come sono regolati i rapporti tra lo Stato italiano e le confessioni religiose?

- L'art. 7 riafferma il valore dei Patti Lateranensi e obbliga lo Stato italiano a concordare con la Santa Sede qualsiasi loro modificazione.
- L'art. 8 riconosce la libertà di culto anche per le altre confessioni religiose e stabilisce che i loro rapporti con lo Stato sono regolati per legge.

In che misura la Costituzione si occupa della cultura e dell'ambiente?

- L'art. 9 dispone: «La Repubblica promuove lo sviluppo della cultura e la ricerca scientifica e tecnica. Tutela il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione.»

Che cosa stabilisce la Costituzione in merito ai rapporti internazionali?

- L'art. 10 obbliga l'Italia al rispetto delle consuetudini internazionali, cioè di quelle norme che si sono formate nel tempo attraverso la ripetizione di comportamenti ritenuti giuridicamente obbligatori.

Che cosa prevede l'art. 11 a proposito della guerra?

- L'art. 11 stabilisce che «L'Italia ripudia la guerra come strumento di offesa alla libertà degli altri popoli e come mezzo di risoluzione delle controversie internazionali.»

Com'è fatta la bandiera italiana?

- L'art. 12 fissa le caratteristiche della bandiera italiana: il tricolore verde, bianco e rosso.

Mettiti alla prova

LOSAI? RIPASSA CON LO SMARTPHONE

1 Completa la mappa concettuale utilizzando le seguenti parole:
Presidente della Repubblica ~ difensiva ~ Parlamento ~ offensiva

L'art. 11 Cost. vieta all'Italia → di intraprendere una guerra ……offensiva…… → ma non una guerra ……difensiva…… → lo stato di guerra è deliberato dal ……Parlamento…… / la guerra è dichiarata dal ……Presidente della Repubblica……

2 Scegli la risposta corretta.

1 «Tutti i cittadini […] sono eguali davanti alla legge»: quale principio è sancito all'art.3, comma 1?:
- A uguaglianza razionale
- B uguaglianza sostanziale
- C uguaglianza formale
- D uguaglianza legale

2 Secondo quanto dispone l'art. 6 della Costituzione in Italia le minoranze linguistiche:
- A devono perdere la loro identità e integrarsi
- B sono tutelate dalla legge
- C non sono tutelate dalla legge
- D sono solo tollerate

3 L'art. 2 Cost. riconosce e tutela i diritti inviolabili:
- A di ogni essere umano
- B solo dei cittadini italiani
- C solo dei cittadini dell'Unione europea
- D anche degli stranieri ma solo se regolarmente residenti

4 Uno Stato che persegue una chiara separazione tra politica e religione è definito:
- A ateo
- B confessionale
- C laico
- D teocratico

3 Rispondi alle seguenti domande.

a Come sono regolati i rapporti tra lo Stato e la Chiesa cattolica?

b In che modo sono tutelate le minoranze linguistiche dalla Costituzione?

c L'art. 4 della Costituzione riconosce a tutti i cittadini il diritto al lavoro. Che cosa significa?

d Secondo l'art. 1 Cost. l'Italia è una «Repubblica democratica». Spiega il significato dei due termini.

4 Barra con una crocetta la risposta che ritieni esatta e motiva il perché.

a Si possono eliminare gli articoli della Costituzione che riconoscono i diritti inviolabili. SÌ NO
Perché? ……

b La Costituzione vieta sempre e comunque all'Italia di entrare in guerra. SÌ NO
Perché? ……

c Una Regione potrebbe staccarsi dall'Italia e formare uno Stato indipendente. SÌ NO
Perché? ……

d Le confessioni religiose diverse da quella cattolica non sono tutelate dall'ordinamento. SÌ NO
Perché? ……

UNITÀ 2

LEZIONE 9

Concetti chiave

- Diritti e doveri dei cittadini ..... par. **1**
- Rapporti civili ..... par. **2**, **3**, **4**, **5**, **6**, **8**
- Rapporti etico-sociali ..... par. **12** e **13**
- I doveri del cittadino ..... par. **14**

Rapporti civili ed etico-sociali

1. Uno sguardo d'insieme

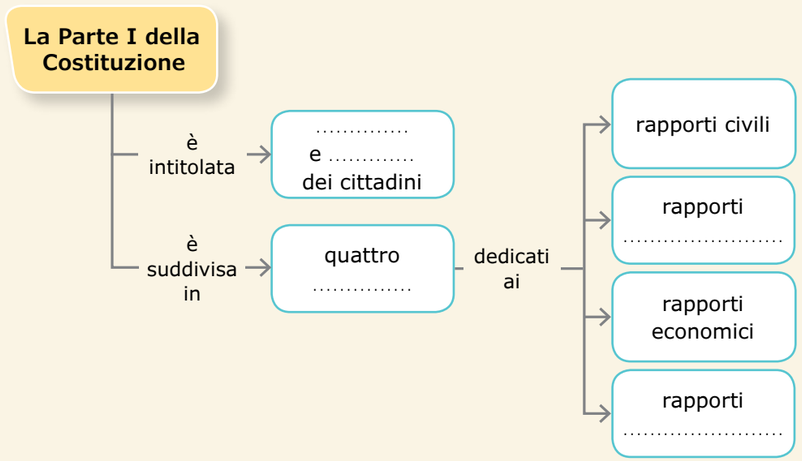
La Carta costituzionale, dopo aver enunciato i *Principi fondamentali* a cui dovrà ispirarsi tutta la legislazione dello Stato, prosegue con una prima parte intitolata: **Diritti e doveri dei cittadini.**

Questa prima parte, a sua volta, è suddivisa in *quattro titoli*:

- il *Titolo I*, rubricato **rapporti civili**, contiene le norme poste dalla Costituzione a garanzia delle fondamentali libertà dei cittadini;
- il *Titolo II*, rubricato **rapporti etico-sociali**, contiene norme poste a tutela della famiglia, della salute e della libertà nella ricerca scientifica, nell'arte e nell'insegnamento;
- il *Titolo III*, rubricato **rapporti economici**, contiene norme che delineano il sistema economico che caratterizza il nostro Paese e pongono garanzie a tutela del lavoro;
- il *Titolo IV*, rubricato **rapporti politici**, contiene norme poste a garanzia della partecipazione di tutti i cittadini alla vita politica del Paese.

In questa Lezione e nella prossima esamineremo, articolo per articolo, il contenuto dei diversi titoli.

Organizza le idee



2. La tutela della libertà personale

La prima domanda che dobbiamo porci è perché mai la libertà personale debba essere tutelata. Chi può insidiare la nostra libertà?

L'unico soggetto che con il suo apparato repressivo può legalmente ed efficacemente minacciare la nostra libertà personale è lo Stato.

Sappiamo infatti che le norme penali sono accompagnate da una sanzione che il più delle volte consiste proprio in una prolungata limitazione della libertà e sappiamo anche che l'esecuzione di tali sanzioni è assicurata con l'impiego della forza pubblica.

Tutti noi naturalmente abbiamo (o dovremmo avere) grande fiducia nell'oculatezza con cui lo Stato dispone e applica tali sanzioni. Ma l'esperienza non è avara di casi in cui l'apparato statale o alcuni suoi organi hanno usato il potere repressivo in modo strumentale o troppo disinvolto.

Ecco allora la necessità di una norma di rango costituzionale che in modo chiaro e netto ponga un argine a deviazioni, abusi o leggerezze sempre possibili.

> **L'art. 13 Cost.** stabilisce in proposito:

«La libertà personale è inviolabile.

Non è ammessa forma alcuna di detenzione, di ispezione o perquisizione personale, né qualsiasi altra restrizione della libertà personale, se non per atto motivato dell'autorità giudiziaria e nei soli casi e modi previsti dalla legge. [...]»

La norma, dunque, esordisce con l'enunciazione di un principio generale (*la libertà personale è inviolabile*) e nel secondo comma precisa che non è ammessa forma alcuna di detenzione, di ispezione (corporale) e perquisizione (sugli abiti), né altra restrizione della libertà personale.

Quali sono le restrizioni della libertà personale vietate dall'art. 13? In quali casi è legittimo limitare la libertà personale?

? E con i detenuti come la mettiamo?

Ragionevolmente il divieto non può essere inteso in senso assoluto.

Il **secondo comma dell'art. 13**, letto attentamente, ci dice che limitare la libertà personale è possibile:

- ma solo nei casi e nei modi previsti dalla legge;
- e solo per ordine del giudice.

Stabilendo che solo un giudice può emanare provvedimenti che limitino la libertà personale, la Costituzione ha inteso affidare questo delicatissimo compito a un organo che si presume (e si spera) sia particolarmente competente, distaccato e indipendente.

? Se una persona sta rapinando una banca, la polizia deve attendere l'ordine del giudice prima di arrestarla?

Il **terzo comma dell'art. 13 Cost.** ci offre una risposta molto chiara e ragionevole.

In casi straordinari, stabilisce la norma, l'autorità di pubblica sicurezza può procedere all'arresto temporaneo di una persona anche senza il permesso del giudice. Ma ciò può avvenire soltanto:

- se la persona è gravemente indiziata di aver commesso un reato e sussistono sufficienti elementi per ritenere che possa darsi alla fuga;
- se la persona viene colta nell'atto di commettere un reato o subito dopo averlo commesso; si dice, in questo caso, che il soggetto è in **flagranza** *di reato*.

Flagranza è un termine che deriva dal latino *flagrare*, nel significato di "ardere". È in flagranza chi è colto quando il delitto è ancora *caldo*.

Per indurre una persona a confessare un reato si possono usare "le maniere forti"?

La risposta è assolutamente e fermamente negativa! In tutti i Paesi civili solo la legge può stabilire quali pene vanno applicate e solo il giudice può ordinare di applicarle. E in nessun Paese civile è previsto dalla legge l'uso della violenza fisica sulle persone arrestate.

Il quarto comma dell'art. 13 Cost. stabilisce categoricamente che:

«È punita ogni violenza fisica e morale sulle persone comunque sottoposte a restrizione di libertà.»

Questa norma rappresenta una grande conquista di civiltà rispetto al diritto medievale e moderno. Per lunghi secoli, infatti, chi veniva arrestato – magari senza nemmeno conoscere l'accusa – veniva non di rado sottoposto a vere e proprie torture per indurlo a confessare.

È chiaro che questo genere di trattamento, oltre a essere contrario a ogni principio di umanità, era anche assai poco attendibile: spesso il malcapitato si risolveva a confessare qualsiasi misfatto pur di far cessare i tormenti.

3. L'inviolabilità del domicilio e la segretezza della corrispondenza

Strettamente collegata alla tutela della libertà personale è l'inviolabilità del **domicilio** e della corrispondenza.

La Costituzione intende il **domicilio** in senso ampio, facendovi rientrare anche i luoghi di dimora occasionale, come una camera d'albergo (Corte cost., sentenza 31/3/1987 n. 88).

> Art. 14

«Il domicilio è inviolabile.

Non vi si possono eseguire ispezioni o perquisizioni o sequestri, se non nei casi e modi stabiliti dalla legge secondo le garanzie prescritte per la tutela della libertà personale. [...]»

> Art. 15

«La libertà e la segretezza della corrispondenza e di ogni altra forma di comunicazione, sono inviolabili.

La loro limitazione può avvenire soltanto per atto motivato dell'autorità giudiziaria con le garanzie stabilite dalla legge.»

Considerando attentamente le due norme notiamo che ancora una volta la Costituzione, dopo aver affermato un principio generale (il domicilio e la corrispondenza sono inviolabili), introduce alcune ragionevoli eccezioni.

Risulta infatti dalla lettura che:

- **il domicilio** può essere sottoposto a perquisizione, **la corrispondenza** può essere sequestrata e le conversazioni telefoniche (che sono una forma di comunicazione) possono essere registrate, *solo* su ordine del giudice e solo nei casi, nei modi e con le garanzie previste dalla legge;
- senza autorizzazione del giudice, le forze dell'ordine possono violare il domicilio di una persona solo nei casi particolari previsti dalla legge. Per esempio quando in quel luogo si sta commettendo un reato o quando la violazione si renda necessaria per accertamenti di natura sanitaria, per verifiche sulla pericolosità degli ambienti o per controlli di natura tributaria operati dalla Guardia di Finanza.

Mi fai un esempio?
Anche le e-mail e i messaggi sul cellulare rientrano nella previsione dell'art.15 e sono protetti dalla segretezza e inviolabilità.

4. La libertà di circolazione e di soggiorno

> Art. 16

«Ogni cittadino può circolare e soggiornare liberamente in qualsiasi parte del territorio nazionale, salvo le limitazioni che la legge stabilisce in via generale per motivi di sanità o di sicurezza [...].

Ogni cittadino è libero di uscire dal territorio della Repubblica e di rientrarvi, salvo gli obblighi di legge.»

Questa norma costituisce un altro tassello che va a inserirsi nel quadro delle libertà personali costituzionalmente garantite.

Essa consente alla legge di porre restrizioni alla libertà di circolazione e di soggiorno dei cittadini *solo* per ragioni di sanità o di sicurezza.

Avremo modo di vedere, nell'Unità 4, che la Costituzione torna su questo tema (art. 120) vietando espressamente alle Regioni di ostacolare, con le loro norme, la libera circolazione delle persone e delle cose tra i rispettivi territori.

Mi fai un esempio?
Alle persone di cui sia stata accertata la pericolosità per la sicurezza pubblica può essere imposto l'obbligo di soggiornare nel Comune di residenza, o vietato di soggiornare in uno o più Comuni.

La libertà di circolazione vale anche per gli stranieri?

Poiché l'art. 16 parla di *cittadini*, se ne deve dedurre che le medesime garanzie non sono estese agli stranieri.

Oggi, tuttavia, la qualificazione di straniero va intesa in senso restrittivo poiché, in base agli accordi comunitari, ogni cittadino dell'Unione europea ha diritto di circolare, stabilirsi e lavorare liberamente sul territorio di qualsiasi Stato membro. Di fatto, pertanto, rimangono esclusi dalla garanzia costituzionale solo gli stranieri provenienti da Paesi extracomunitari.

Ai cittadini della Ue il soggiorno può essere inibito [→ Unità 7]:

- solo se si protrae oltre tre mesi e la persona risulti priva di reddito, di lavoro e di assicurazione sanitaria (salvo che sia studente);
- oppure quando il giudice abbia accertato la pericolosità sociale della persona.

Alex Segre / Alamy

5. La libertà di riunione

La libertà di riunione costituisce una condizione fondamentale per la crescita culturale e politica di una Nazione.

I convegni, i seminari, le assemblee e persino le manifestazioni di piazza sono occasioni importantissime per la formazione, la circolazione e il confronto delle idee. Opportunamente, allora, la nostra Costituzione ha posto una specifica norma a tutela di questa libertà.

> Art. 17

«I cittadini hanno diritto di riunirsi pacificamente e senz'armi.

Per le riunioni, anche in luogo aperto al pubblico, non è richiesto preavviso.

Delle riunioni in luogo pubblico deve essere dato preavviso alle autorità, che possono vietarle soltanto per comprovati motivi di sicurezza o di incolumità pubblica».

- **Il primo comma**, al fine evidente di garantire la sicurezza pubblica, pone un limite di ordine generale: le riunioni, sia pubbliche sia private, devono svolgersi pacificamente e senza armi.
- **I commi successivi** stabiliscono che per tenere una riunione in luogo pubblico deve essere dato preavviso alle autorità. Mentre per le riunioni che si tengono in luoghi *aperti al pubblico* o in luoghi privati non occorre alcun preavviso.

I cittadini hanno il diritto di riunirsi purché la riunione rispetti due requisiti: quali?
Per indire una riunione in una piazza occorre dare preavviso all'autorità?

? Che differenza c'è fra luogo pubblico, luogo aperto al pubblico e luogo privato?

Luoghi pubblici sono le strade, le piazze, le stazioni ferroviarie e qualsiasi altro posto dove vi è libertà di circolazione. La riunione convocata in luogo pubblico può essere vietata dalla pubblica autorità quando sussistano *comprovati motivi* di sicurezza o di incolumità.

Luoghi aperti al pubblico sono i cinema, i teatri, i pub, le palestre, gli stadi e in generale tutte quelle strutture per le quali, ricorrendo determinati presupposti (come l'iscrizione o il pagamento del biglietto d'ingresso), vi è libertà di accesso. Chi voglia organizzare riunioni in tali luoghi, dispone la norma in esame, non è obbligato a darne preventivo avviso alla pubblica autorità.

Nelle manifestazioni che si svolgono in luogo pubblico o aperto al pubblico è vietato l'uso dei caschi protettivi e di qualsiasi altro mezzo (per esempio il passamontagna) che renda difficoltoso il riconoscimento dei partecipanti.

Luoghi privati sono le case di abitazione, le fabbriche, le sedi di partito, di sindacato e così via. Neppure per le riunioni convocate in questi luoghi vi è alcun obbligo di comunicazione alla pubblica autorità.

6. La libertà di associazione

> Art. 18

«I cittadini hanno diritto di associarsi liberamente, senza autorizzazione, per fini che non sono vietati ai singoli dalla legge penale.

Sono proibite le associazioni segrete e quelle che perseguono, anche indirettamente, scopi politici mediante organizzazioni di carattere militare.»

? Qual è la differenza tra libertà di associazione e libertà di riunione?

La riunione è un incontro tra più persone destinato a concludersi in un breve arco di tempo.

L'associazione, invece, prevede la costituzione di una organizzazione stabile. Sono associazioni i partiti politici, i sindacati, i circoli culturali, le organizzazioni religiose, e così via.

Secondo quanto dispone la Costituzione, chi vuole costituire un'associazione non ha bisogno di chiedere permessi o autorizzazioni. Gli unici divieti riguardano la formazione di:

- associazioni per delinquere, cioè finalizzate alla realizzazione di obiettivi vietati dalla legge penale;
- associazioni paramilitari con finalità politiche;
- associazioni **segrete**.

Sono associazioni **segrete**, e quindi soggette a scioglimento, solo quelle che, occultando la propria esistenza, svolgono attività diretta a interferire sull'esercizio di funzioni pubbliche o di interesse nazionale Non rientrano in questa categoria le associazioni che per tutelare la privacy dei loro iscritti non ne rendono pubblici i nominativi.

Organizza le idee

I cittadini sono liberi

- di → riunirsi pacificamente e senza ..... (art. 17) — dando preavviso → solo se la riunione è in un .....
- di → associarsi (art. 18) — per fini che → non sono vietati ai singoli dalla .....

7. La libertà di religione

Dei rapporti tra lo Stato italiano e le istituzioni religiose, come abbiamo visto nella Lezione 8, si occupano gli artt. 7 e 8 della Costituzione.

La norma che stiamo per esaminare, invece, ha per oggetto solo la **libertà di credo**, garantita a chiunque risieda sul territorio nazionale, sia esso cittadino o straniero.

> Art. 19

«Tutti hanno diritto di professare liberamente la propria fede religiosa in qualsiasi forma, individuale o associata, di farne propaganda e di esercitarne in privato o in pubblico il culto, purché non si tratti di riti contrari al buon costume.»

L'unico limite posto dalla norma, dunque, è il divieto di praticare culti contrari al *buon costume*, inteso, essenzialmente, come offesa alla morale sessuale corrente.

? E se una persona non è credente?

Anche la libertà di coscienza dei non credenti rientra sicuramente sotto la tutela dell'art. 19. La professione di ateismo, pertanto, dovrebbe ricevere, nel nostro Paese, la medesima protezione della professione di fede.

8. La libertà di manifestazione del pensiero

Tra i provvedimenti che i regimi autoritari generalmente adottano con maggior solerzia vi è la limitazione, se non addirittura la soppressione, della libertà di manifestazione del pensiero. Perché? Perché attraverso il confronto delle idee si sviluppa la comune crescita culturale. E tale crescita, unita a una corretta e documentata informazione, può alimentare movimenti di opposizione non graditi ai detentori del potere.

"Mettere il bavaglio alla stampa", dunque, è una delle prime preoccupazioni dei sistemi illiberali. Per contro, nessun sistema democratico può fare a meno di riconoscere ai cittadini la più ampia libertà di espressione. Anzi, una delle caratteristiche essenziali della democrazia è il controllo (e la critica) sull'operato del governo da parte dell'opinione pubblica e dei mezzi di informazione – perciò definiti anche come "quarto potere" accanto ai tre poteri dello Stato (legislativo, esecutivo e giudiziario). E tutto ciò può avvenire solo a condizione che le idee circolino liberamente.

Coerentemente con il disegno di una Repubblica libera e democratica, la nostra Costituzione stabilisce:

> **Art. 21**

«Tutti hanno diritto di manifestare liberamente il proprio pensiero con la parola, lo scritto e ogni altro mezzo di diffusione.

La stampa non può essere soggetta ad autorizzazioni o censure. [...]»

La norma pertanto:

- garantisce *a tutti* la libertà di espressione (quindi non solo ai cittadini, ma anche agli stranieri);
- vieta ogni forma di censura.

Mi fai un esempio?
L'art. 21 usa una formula generale, «ogni altro mezzo di diffusione» del pensiero, e in questo modo copre anche Internet e le comunicazioni via web.

È da sottolineare che la mancanza di censure non è sufficiente a soddisfare il diritto del cittadino a una corretta informazione. Se, infatti, il controllo dei grandi mezzi di comunicazione (soprattutto televisioni, Internet e giornali) finisce in mano a uno o a pochi editori, è possibile che questi siano tentati di dare alle notizie il taglio più aderente ai propri interessi. Per tale ragione in tutti i Paesi civili lo Stato contrasta i monopoli nell'informazione e favorisce la nascita di una *pluralità di fonti informative*.

Che legame esiste tra libertà di manifestazione del pensiero e pluralismo dell'informazione?

Solo la pluralità consente alle persone di operare un raffronto tra le diverse versioni dei fatti e di crearsi un proprio autonomo convincimento.

? L'insulto è una "libera manifestazione del pensiero"?

Le frasi ingiuriose, sebbene talvolta esprimano il pensiero della persona più efficacemente di una complessa argomentazione, non rientrano nell'ambito della tutela offerta dall'art. 21 Cost.

Come ha chiarito la Corte costituzionale, vi sono *limiti impliciti* alla libertà di manifestazione del pensiero non direttamente menzionati dall'art. 21 Cost. ma con esso sicuramente compatibili. Sono tali, per esempio:

- il divieto di *insultare* e *diffamare* le persone;
- il divieto di commettere *apologia di reato*, cioè di esaltare la violazione delle norme penali;
- il divieto di violare la **privacy** delle persone.

Quest'ultimo divieto è attenuato se la violazione riguarda persone che rivestono un ruolo pubblico come i personaggi della politica, dello sport o dello spettacolo. In questi casi il *diritto di cronaca* tende a prevalere sul loro diritto alla riservatezza.

9. La tutela della capacità giuridica, della cittadinanza e del nome

> **Art. 22**

«Nessuno può essere privato, per motivi politici, della capacità giuridica, della cittadinanza, del nome.»

Quali limiti incontra la libertà di espressione?

Ricordiamo [→ Lezione 3] che:

La capacità giuridica è la capacità di essere titolare di diritti e di doveri.

Affermare che in una società tutte le persone hanno la piena capacità giuridica significa dire che tutti possono avere gli stessi diritti.

Privare una persona della capacità giuridica (cioè di ogni diritto) significa renderla, davanti alla legge, simile a un animale o a una cosa. Gli schiavi non avevano capacità giuridica.

Limitare la capacità giuridica di una persona significa privarla della possibilità di essere titolare di una parte dei diritti. E dunque significa porla in una condizione di inferiorità rispetto agli altri cittadini.

Mi fai un esempio?
Il regime fascista limitò fortemente la capacità giuridica degli ebrei italiani.
Per prevenire il ripetersi di violazioni così gravi, i Costituenti hanno inserito l'art. 22 Cost.

10. L'amministrazione della giustizia

Il Titolo I della Costituzione si chiude con alcuni articoli (artt. 24-27) che pongono le norme fondamentali per una corretta **amministrazione della giustizia**.

Tra l'altro queste norme riconoscono:

- il diritto di essere assistiti da un difensore durante il processo;
- il diritto di essere giudicati in base a leggi entrate in vigore prima che il fatto sia stato commesso;
- il diritto a non essere considerati colpevoli prima che sia stata emessa una sentenza definitiva;
- il divieto di infliggere pene contrarie al senso di umanità;
- il divieto della pena di morte.

Di questi e di altri temi legati all'amministrazione della giustizia ci occuperemo in maniera più approfondita nell'Unità 4.

11. I principi posti a fondamento del diritto di famiglia

Iniziamo ora ad esaminare il Titolo dedicato ai **principi etico-sociali**, partendo dalla famiglia.

La famiglia è stata il primo nucleo dell'organizzazione sociale, e ha preceduto nel tempo altre e più complesse forme di organizzazione, come la tribù, la città, lo Stato.

Questo suo essere cellula base e prima fonte di educazione e di condizionamento per i figli ha indotto spesso i legislatori a regolare la famiglia in modo che essa formasse il tipo di cittadino che si intendeva avere.

Ciò spiega perché nei regimi autoritari questa si presenti sempre molto gerarchizzata, fondata sull'obbedienza all'autorità paterna e maritale.

La Costituzione repubblicana, coerentemente con il suo impianto democratico, ha posto su questo tema tre importanti norme.

> **L'art. 29**, c. 2 riconosce la parità di diritti tra uomo e donna, peraltro già affermata in via generale dall'art. 3 Cost., e stabilisce:

«[...] Il matrimonio è ordinato sulla eguaglianza morale e giuridica dei coniugi, con i limiti stabiliti dalla legge a garanzia dell'unità familiare.»

> **L'art. 30**, in relazione ai figli, dispone:

«È dovere e diritto dei genitori mantenere, istruire ed educare i figli, anche se nati fuori del matrimonio [...].»

Oggi peraltro la legge ha eliminato ogni differenza fra figli nati nel matrimonio e figli nati fuori del matrimonio.

> **L'art. 31**, infine, pone i cardini di un programma di sostegno alle famiglie e di protezione dell'infanzia:

«La Repubblica agevola con misure economiche e altre provvidenze la formazione della famiglia e l'adempimento dei compiti relativi, con particolare riguardo alle famiglie numerose.»

Mi fai un esempio?
Il nostro codice civile, emanato nel 1942, stabiliva testualmente che il marito è «il capo della famiglia» e che la moglie era obbligata ad «accompagnarlo ovunque egli creda opportuno fissare la sua residenza». Una previsione evidentemente non in linea con l'art.29 Cost.

In base all'art. 29 Cost., il marito è il capo della famiglia?

Che cosa prevede la Costituzione riguardo ai rapporti genitori-figli?

Shutterstock / YanLev

12. Il diritto alla salute

Dispone la Costituzione:

> **Art. 32**

«La Repubblica tutela la salute come fondamentale diritto dell'individuo e interesse della collettività, e garantisce cure gratuite agli indigenti. [...]»

Prima dell'avvento del **Welfare State**, cioè di quel modello di Stato che assicura ai cittadini un livello di benessere almeno accettabile, la salute rappresentava un **privilegio** di pochi e non un diritto per tutti.

Le classi più ricche potevano permettersi di pagare le migliori cure mediche, mentre i più poveri erano destinati a restarne senza, o, nel migliore dei casi, ricevevano assistenza dalle opere religiose.

Oggi invece l'art. 32 della Costituzione definisce la salute come un **fondamentale diritto dell'individuo** e prevede **cure gratuite per gli indigenti**.

Vale la pena ricordare che l'**Organizzazione Mondiale della Sanità** ha definito la salute non come semplice assenza di malattie, ma come uno stato di completo benessere fisico, mentale e sociale.

Ad occuparsi della salute fisica e psichica della popolazione è il **Servizio sanitario nazionale** (Ssn), istituito nel 1978.

Prima di questa data ogni categoria di lavoro aveva una propria *mutua*, cioè una propria assicurazione, la quale garantiva prestazioni sanitarie più o meno efficienti in funzione dei contributi, più o meno elevati, versati dai suoi assicurati. Con questo sistema il diritto alla salute riceveva una tutela differenziata a seconda del reddito dei cittadini.

> **La riforma del 1978** ha introdotto il principio della generalità e uguaglianza delle prestazioni, perseguito con l'istituzione di un unico servizio sanitario nazionale.

Ma della sanità pubblica non si lamentano tutti?

Non c'è dubbio che questo servizio, spesso criticato per la sua scarsa efficienza e per l'ingente dispersione di risorse economiche, debba assolutamente essere migliorato. Ma degno di considerazione ci sembra il fatto che con esso si è superato il concetto di una sanità che distingue tra poveri, meno poveri, ricchi e ricchissimi. L'enorme struttura sanitaria pubblica offre a tutti i cittadini le proprie prestazioni *senza distinzione di censo*. Naturalmente non è vietato ai cittadini di rivolgersi alle strutture private quando essi lo ritengano più rassicurante o confortevole

La salute è un diritto. Ma è anche un dovere?

Il secondo comma dell'art. 32 Cost. così dispone:

«Nessuno può essere obbligato a un determinato trattamento sanitario se non per disposizione di legge. La legge non può in nessun caso violare i limiti imposti dal rispetto della persona umana.»

La Costituzione, pertanto, garantisce al paziente la **libertà di accettare o respingere** i trattamenti sanitari. E ciò comporta che al diritto alla salute non corrisponde un uguale *obbligo di curarsi*.

La legge, tuttavia, prevede alcune eccezioni a tale libertà, e tra queste ricordiamo l'obbligo, per tutti, di **sottoporsi a vaccinazioni** utili a prevenire forme epidemiche e a tutelare la salute pubblica.

Mi fai un esempio?
Un esempio di legittimo rifiuto di una terapia medica è quello dei Testimoni di Geova che, per motivi religiosi, rifiutano le trasfusioni di sangue (sempre che l'interessato sia maggiorenne e capace di intendere e di volere).

Che cosa si intende per "consenso informato"?

La libertà di accettare o di rifiutare un determinato trattamento sanitario deve essere accompagnata dalla possibilità, per la persona, di conoscere le conseguenze della propria scelta. Stabilisce in proposito la legge che il personale sanitario deve **informare** il paziente sul suo reale stato di salute e sulle possibili **conseguenze** della terapia o delle analisi diagnostiche proposte. Il paziente, qualora decida di accettare, deve esprimere *per iscritto* il proprio consenso. Il consenso può essere solo *verbale* se la terapia o l'analisi è di *routine* e se c'è consolidato rapporto di fiducia tra medico e paziente.

Il consenso è presunto quando la persona non sia in grado di esprimerlo e le sue condizioni siano talmente gravi da richiedere un intervento immediato, come talvolta accade in seguito a incidenti stradali.

Che cosa si intende per consenso informato?

Quand'è che il consenso si considera presunto?

La salute e l'ambiente

Sappiamo già che i Costituenti non hanno previsto nessuna norma a tutela dell'ambiente. Ciò perché alla fine degli anni Quaranta l'emergenza ambientale non era ancora avvertita. È solo tra gli anni Sessanta e Settanta che i temi dell'ecologia iniziano a sensibilizzare l'opinione pubblica e a farsi strada nelle agende dei governi mondiali.

Nello stesso periodo anche l'Italia inizia a essere toccata da gravi **disastri ambientali**. Nel luglio del 1976 il paese di **Seveso**, in Lombardia, viene investito da una nube di diossina TCDD, una sostanza chimica estremamente tossica fuoriuscita da uno stabilimento industriale. Gli abitanti di Seveso e dintorni vengono duramente colpiti e la notizia ha grande risonanza anche fuori dai confini nazionali, fino a sollecitare provvedimenti da parte dell'allora Comunità europea.

In che modo la Corte Costituzionale è giunta a enunciare il diritto a un ambiente salubre?

Negli anni successivi il nostro Paese è stato purtroppo interessato da numerosi altri disastri ambientali. Per citarne alcuni: il passaggio della nube radioattiva proveniente dalla centrale di Chernobyl nel 1986, le morti per la **polvere d'amianto** a Casale Monferrato, il massiccio inquinamento dovuto alle industrie chimiche a **Porto Marghera** e agli impianti siderurgici dell'**Ilva a Taranto**, i danni prodotti dalle **ecomafie** nella cosiddetta "terra dei fuochi" tra Napoli e Caserta.

Sono dette **ecomafie** le organizzazioni criminali di stampo mafioso dedite al traffico e allo smaltimento illecito di rifiuti. Le modalità con cui le ecomafie smaltiscono illegalmente i rifiuti sono varie: dall'abbandono o seppellimento nei campi e nei boschi all'affondamento in alto mare, dalla combustione illecita (da qui l'espressione "terra dei fuochi") all'occultamento dei rifiuti nelle fondamenta di edifici, strade e ponti in costruzione, fino all'esportazione nei Paesi in via di sviluppo.

E così, a partire dagli anni Ottanta, la **Corte Costituzionale** inizia a leggere l'art. 9, che tutela il paesaggio, in combinazione con l'art. 32 e il diritto alla salute. La Corte afferma che il diritto alla salute comprende anche il **diritto alla salubrità dell'ambiente**, poiché da un ambiente inquinato possono derivare disturbi e malattie che costituiscono una chiara minaccia al diritto alla salute.

Shutterstock / Goran Bogicevic

Doppio Click

Calcola la tua impronta ecologica

L'impronta ecologica, o *ecological footprint*, è un indicatore che misura "quanti pianeta Terra" servirebbero per sostenere l'umanità, se tutti vivessero secondo un determinato stile di vita. In altri termini, l'impronta ecologica calcola quanta superficie di terra e mare è necessaria per rigenerare le risorse consumate da una comunità umana e assorbirne i rifiuti. Introdotta a metà degli anni Novanta, è utilizzata dal Wwf nel suo *Living Planet Report*.

Ogni anno l'impronta ecologica mondiale viene utilizzata per calcolare l'*Earth Overshoot Day*, cioè il giorno in cui l'umanità esaurisce le risorse prodotte dal pianeta nell'intero anno ed entra in sovraconsumo (*overshoot*). Nel 2019 *l'Earth Overshoot Day* è caduto il 29 luglio, mai così presto dal 1970.

Sapevi che puoi calcolare la tua impronta ecologica e il tuo personale *overshoot day*?

Basta utilizzare il calcolatore elaborato dal Global Footprint Network, un'organizzazione che collabora con più di 20 Paesi nel mondo, tra cui l'Italia, e con istituti di ricerca, associazioni, università (come quella di Siena) ed enti locali (come la Regione Piemonte).

Vai alla pagina dedicata del Global Footprint Network (**footprintcalculator.org**) e rispondi alle domande.

Ti verrà chiesto delle tue abitudini alimentari e di trasporto, di che materiali è fatta la tua casa (di bambù e legno o di cemento e acciaio?), se produci più o meno rifiuti dei tuoi vicini ecc.

Al termine del test saprai di "quanti pianeta terra" avremmo bisogno se tutta l'umanità adottasse il tuo stile di vita e in quale giorno dell'anno scatta il tuo personal *overshooting*.

Chi fra i tuoi compagni va in *overshooting* per primo? Chi per ultimo? Quanti "pianeti Terra" consuma in media la vostra classe? Quali differenze notate confrontando lo stile di vita del compagno/a che ha la *footprint* più leggera con quello di chi lascia l'orma più pesante?

13. La libertà di insegnamento e il diritto all'istruzione

Dopo l'esperienza fascista, durante la quale era stato imposto alla scuola un modello educativo funzionale ai principi del regime, la Costituzione repubblicana ha voluto affermare in modo netto che la scuola, l'arte e la scienza devono essere libere da ogni condizionamento.

> **L'art. 33** dispone in proposito:

«L'arte e la scienza sono libere e libero ne è l'insegnamento.

La Repubblica detta le norme generali sull'istruzione e istituisce scuole statali per tutti gli ordini e gradi.

Enti e privati hanno il diritto di istituire scuole ed istituti di educazione, senza oneri per lo Stato [...].»

Il primo comma della norma in esame contiene il fermo divieto, per lo Stato, di porre censure all'espressione artistica o limitazioni alla ricerca scientifica e contiene anche la garanzia della **libertà d'insegnamento**.

Tale libertà comporta:

- il divieto di imporre ai docenti della scuola pubblica interpretazioni ufficiali delle discipline da loro insegnate;
- il divieto di operare una selezione nell'assunzione degli insegnanti che non sia fondata esclusivamente sull'accertamento della loro conoscenza della materia e, al massimo, della loro capacità di esporre e di comunicare.

Diverso è il discorso per le scuole private, nelle quali è possibile stabilire l'indirizzo da dare all'insegnamento. Un esempio è costituito dalle scuole *confessionali*, che hanno il dichiarato fine di impartire agli studenti un insegnamento ispirato alla loro fede.

L'istituzione delle scuole private è consentita dal secondo comma dell'art. 33, ma nel terzo comma è precisato che ciò non deve comportare oneri, cioè spese, per lo Stato.

In che cosa consiste la libertà di insegnamento?

A che condizione la Costituzione permette di istituire scuole private?

Il diritto all'istruzione e il diritto allo studio

«La scuola è aperta a tutti». Così esordisce l'art. 34 della Costituzione garantendo il **diritto all'istruzione a tutti**, ragazze e ragazzi, ricchi e poveri, cittadini e stranieri. Anche gli stranieri irregolari hanno diritto all'istruzione, e in questo la Carta è in sintonia con le convenzioni internazionali e il diritto dell'Unione europea. L'istruzione infatti è il fondamento per la formazione della personalità umana e rientra tra quei diritti fondamentali che non possono essere negati sulla base della regolarità del soggiorno.

Proprio per la sua importanza la Costituzione definisce l'istruzione primaria non solo come un diritto, ma anche come un **dovere** (si parla non a caso di scuola dell'obbligo).

L'istruzione è solo un diritto o anche un obbligo?

In che cosa consiste il diritto allo studio?

? E per chi volesse proseguire negli studi ma non avesse i mezzi per farlo?

È qui che entra in gioco il **diritto allo studio**: «i capaci e meritevoli, anche se privi di mezzi, hanno diritto di raggiungere i gradi più alti degli studi». Per realizzare questo diritto – riconducibile al più ampio obiettivo dell'**uguaglianza sostanziale** – la Carta impone allo Stato di prevedere borse di studio e assegni alle famiglie.

Organizza le idee

Rispetto al mondo della scuola, la Costituzione prevede

- la libertà di ..... per cui ai docenti non può essere imposta un'interpretazione ufficiale delle loro discipline
- il diritto all' ..... per cui tutti hanno diritto di ricevere un'istruzione
  - chi è capace e ..... ma privo di mezzi può contare su borse e assegni.

14. Quali doveri impone la Costituzione?

Finora abbiamo parlato di diritti. Ma i doveri dove sono?

Dei 42 articoli che compongono l'intera *Parte I* della Costituzione solo tre contengono la previsione di specifici *doveri*.

La ragione di tale squilibrio è nella considerazione che lo Stato apparato (il cui principale attributo, lo ricordiamo, è la sovranità) può imporre doveri attraverso l'emanazione di leggi e regolamenti senza bisogno di specifiche autorizzazioni da parte della Costituzione. Il problema che in generale si pongono le Costituzioni democratiche, pertanto, non è individuare nuovi doveri, quanto piuttosto garantire una sfera di libertà, per il cittadino, all'interno della quale lo Stato non possa entrare se non con grandi cautele. Prima di chiudere questa Lezione vediamo, brevemente, i tre articoli in questione.

Quali articoli della Costituzione stabiliscono i doveri dei cittadini?

La difesa della Patria

> **Art. 52**

«La difesa della Patria è sacro dovere del cittadino.

Il servizio militare è obbligatorio nei limiti e modi stabiliti dalla legge. [...] L'ordinamento delle Forze armate si informa allo spirito democratico della Repubblica.»

È utile precisare che dal 2000 è cessato il servizio obbligatorio di leva e che l'obbligo di indossare la divisa militare potrebbe tornare solo:

- se fosse deliberato lo stato di guerra;
- se si verificasse una crisi internazionale che richiedesse un aumento della consistenza numerica delle nostre Forze armate.

Gli obblighi fiscali

> **Art. 53**

«Tutti sono tenuti a concorrere alle spese pubbliche in ragione della loro capacità contributiva.

Il sistema tributario è informato a criteri di progressività.»

Questa norma non è di immediata comprensione per chi non conosce i fondamenti della *scienza delle finanze*. Possiamo cercare, però, di illustrarla brevemente. Un sistema tributario è improntato a criteri di:

- **proporzionalità**, se il prelievo fiscale si effettua applicando la stessa aliquota a tutti i redditi, grandi o piccoli;
- **progressività** (come abbiamo già visto nella Lezione 6), se il prelievo fiscale si effettua applicando aliquote via via minori al diminuire del reddito imponibile delle persone.

La nostra Costituzione ha scelto il secondo sistema perché risponde a un criterio di maggiore **uguaglianza sostanziale**.

Che cosa significa che il sistema tributario si basa sulla progressività?

La fedeltà alla Repubblica

> **L'art. 54** conclude la breve rassegna dei doveri costituzionali con un forte richiamo alla necessità di ciascuno di essere fedele alle istituzioni repubblicane:

«Tutti i cittadini hanno il dovere di essere fedeli alla Repubblica e di osservarne la Costituzione e le leggi.

I cittadini cui sono affidate funzioni pubbliche hanno il dovere di adempierle con disciplina ed onore, prestando giuramento nei casi stabiliti dalla legge.»

MAPPA Che cosa hai imparato

In questa Lezione hai passato in rassegna i diritti e i doveri dei cittadini previsti dalla Costituzione nel Titolo I, dedicato ai rapporti civili, e nel Titolo II, dedicato ai rapporti etico-sociali.
Hai imparato che la libertà personale, il domicilio e le comunicazioni sono inviolabili, e che i cittadini sono liberi di circolare, riunirsi e associarsi; di professare una religione; di esprimere il loro pensiero.
Hai imparato anche quali principi regolano l'amministrazione della giustizia, quali governano il diritto di famiglia e come vengono garantiti il diritto alla salute e la libertà d'insegnamento.
Infine, hai appreso quali doveri prevede la Costituzione per i cittadini.

Il Titolo I, dedicato ai Rapporti civili

stabilisce che

SONO INVIOLABILI
- la libertà personale (art. 13);
- il domicilio (art. 14);
- la libertà e segretezza di ogni comunicazione (art. 15)

È GARANTITA LA LIBERTÀ DI
- circolazione e soggiorno (art. 16);
- riunione (art. 17);
- associazione (art. 18);
- manifestazione del pensiero (art. 21);

NESSUNO PUÒ ESSERE PRIVATO
- della capacità giuridica, della cittadinanza e del nome (art. 22)

SONO GARANTITI
- il diritto di difesa (art. 24);
- il diritto di essere giudicati in base a leggi entrate in vigore prima del fatto (art. 25);
- il diritto di non essere considerati colpevoli prima della sentenza definitiva, di non subire pene inumane, di non essere condannati a morte (art. 27).

Il Titolo II, dedicato ai Rapporti etico-sociali

stabilisce che

NEI RAPPORTI FAMILIARI SONO PREVISTI
- la parità fra i coniugi (art. 29);
- i diritti/doveri dei genitori verso i figli (art. 30);
- il sostegno alle famiglie (art. 31);

LA SALUTE È
- un fondamentale diritto dell'individuo e interesse della collettività (art. 32);

- l'ARTE e la SCIENZA sono libere, e libero ne è l'insegnamento (art. 33);
- tutti hanno diritto all'ISTRUZIONE (art. 34);

SONO DOVERI DEI CITTADINI:
- la difesa della patria (art. 52);
- gli obblighi fiscali (art. 53);
- la fedeltà alla Repubblica (art. 54).

Riguardando gli appunti

GUARDA! Sintesi in 7 lingue

In che modo l'art. 13 tutela la libertà personale?
- Il primo comma enuncia il principio generale: «la libertà personale è inviolabile». E il secondo comma specifica che non è ammessa forma alcuna di detenzione, di ispezione (corporale) e perquisizione (sugli abiti), né altra restrizione della libertà personale.
- Le forze dell'ordine possono procedere a limitazione della libertà personale solo nei casi e nei modi previsti dalla legge e solo per ordine del giudice, oppure per iniziativa dell'autorità di pubblica sicurezza nei casi di flagranza di reato o di indiziato di delitto.

Come tutelano gli artt. 14 e 15 l'inviolabilità del domicilio e la segretezza della corrispondenza?
- Il domicilio può essere sottoposto a perquisizione.
- La corrispondenza può essere sequestrata e le conversazioni telefoniche (che sono una *forma di comunicazione*) possono essere registrate solo su ordine del giudice e nei soli casi previsti dalla legge.

Come tutela l'art. 16 la libertà di circolazione e soggiorno?
- L'art. 16 consente restrizioni alla libertà di circolazione e di soggiorno dei cittadini *solo* per ragioni di sanità o sicurezza.
- Ai cittadini della Ue il soggiorno può essere inibito solo se si protrae oltre tre mesi in assenza di reddito, di lavoro e assicurazione sanitaria (tranne nel caso in cui si sia studenti), oppure quando il giudice abbia accertato la pericolosità sociale della persona.

Come tutela l'art. 17 la libertà di riunione?
- L'art. 17 stabilisce che i cittadini hanno diritto di riunirsi pacificamente e senza armi.
- Per le riunioni, anche in luogo aperto al pubblico, non è richiesto preavviso.
- Delle riunioni in luogo pubblico, invece, deve essere dato preavviso alle autorità, che possono vietarle soltanto per comprovati motivi di sicurezza o di incolumità pubblica.

Come tutela l'art. 18 la libertà di associazione?
- L'art. 18 stabilisce che i cittadini hanno diritto di associarsi liberamente, senza bisogno di chiedere alcuna autorizzazione, per fini che non sono vietati ai singoli dalla legge penale.
- Sono però proibite le associazioni segrete e quelle che perseguono, anche indirettamente, scopi politici mediante organizzazioni di carattere militare.

Qual è la differenza tra libertà di associazione e libertà di riunione?
- La riunione è un incontro tra più persone destinato a concludersi in un breve arco di tempo.
- L'associazione prevede la costituzione di una organizzazione stabile: è il caso dei partiti politici, dei sindacati, delle organizzazioni religiose ecc.

Come tutela l'art. 19 la libertà religiosa?
- L'art. 19 riconosce a tutti (anche ai non cittadini) il diritto di professare liberamente la propria fede religiosa in qualsiasi forma, individuale o associata; di farne propaganda; di esercitarne in privato o in pubblico il culto, fermo restando il limite del buon costume.
- Anche la libertà di coscienza dei non credenti rientra sotto la tutela dell'art. 19.

Come tutela l'art. 21 la libertà di manifestazione del pensiero?
- L'art. 21 garantisce a tutti la libertà di manifestazione del pensiero e aggiunge che la stampa non può essere soggetta ad autorizzazioni o censure.
- Vi sono limiti impliciti alla libertà di manifestazione del pensiero, non espressamente menzionati dall'art. 21, quali:

UNITÀ

4

La struttura dello Stato italiano

Shutterstock / Vladimir Mucibabic

SOMMARIO LEZIONI

15 Dove nascono le leggi

16 Il Governo del Paese

17 Il Presidente della Repubblica e la Corte costituzionale

18 L'amministrazione della giustizia

19 Le autonomie locali

20 La Pubblica Amministrazione

Progetto
Multidisciplinare
Reporter in Comune: intervista al Sindaco sulla sostenibilità

Obiettivo città sostenibili: che cosa fa il tuo Comune?

Nel mondo di oggi, per la prima volta nella storia, la maggior parte degli esseri umani vive in città. Più di una persona su due abita nei centri urbani, ed entro il 2050 è previsto un ulteriore aumento dovuto alla crescita vertiginosa dell'urbanizzazione nei Paesi poveri.

Progettare un modello di città sostenibile è quindi una delle sfide più importanti per il futuro dell'umanità e del pianeta. Il Goal 11 dell'Agenda è dedicato proprio a questo obiettivo: creare **città** e **comunità sostenibili**.

Un obiettivo che vede in prima linea i **Comuni** che, come studieremo in questa unità, fra tutti gli enti locali sono quelli più vicini ai cittadini.

Gran parte dei Comuni italiani ha già all'attivo dei progetti a favore della sostenibilità. Gli ambiti sono diversi: si va dalla valorizzazione dell'ambiente naturale (boschi, spiagge, laghi, pianure) alla **mobilità sostenibile**; dalla riduzione delle emissioni inquinanti al risparmio delle **risorse naturali**, anche rispetto all'uso del riscaldamento domestico e dell'acqua. Le amministrazioni comunali curano anche momenti formativi rivolti ai cittadini per informarli, per esempio, sulla **raccolta differenziata** o per coinvolgerli in progetti di **riqualificazione** degli spazi urbani.

È chiaro quindi che, anche se l'Agenda 2030 guarda al pianeta nel suo complesso, il cammino verso lo sviluppo sostenibile parte anche dalle città o dai paesi in cui viviamo. Ed è lì che ciascuno di noi può dare un contributo concreto.

GUARDA!

Link
- Ultim'ora Libro sempre aggiornato

Obiettivo > SOSTENIBILITÀ

All'interno dell'Agenda 2030 troviamo un Goal specificamente dedicato alle città sostenibili, il Goal 11. Ma non è l'unico a entrare in gioco per rendere più vivibili i luoghi in cui viviamo. Consideriamo questi tre Goal:

CITTÀ E COMUNITÀ SOSTENIBILI | ACQUA E SERVIZI IGIENICO-SANITARI | CONSUMO E PRODUZIONE RESPONSABILI

Mettiamolo in agenda

GOAL 11

11 CITTÀ E COMUNITÀ SOSTENIBILI

- Garantire un sistema di trasporti sicuro, conveniente, accessibile e sostenibile;
- ridurre l'impatto ambientale delle città, prestando particolare attenzione alla qualità dell'aria e alla gestione dei rifiuti urbani e di altri rifiuti;
- fornire accesso universale a spazi verdi e pubblici sicuri, inclusivi e accessibili, in particolare per donne, bambini, anziani e disabili;
- supportare i positivi legami economici, sociali e ambientali tra aree urbane, periurbane e rurali;
- attuare politiche per l'inclusione, l'efficienza delle risorse, la mitigazione dei cambiamenti climatici, la resistenza ai disastri.

GOAL 6

6 ACQUA PULITA E SERVIZI IGIENICO-SANITARI

- Migliorare la qualità dell'acqua eliminando le discariche, riducendo l'inquinamento e il rilascio di prodotti chimici e scorie pericolose, dimezzando la quantità di acque reflue non trattate e aumentando considerevolmente il riciclaggio e il reimpiego sicuro;
- garantire approvvigionamenti e forniture sostenibili di acqua potabile;
- supportare e rafforzare la partecipazione delle comunità locali nel miglioramento della gestione dell'acqua e degli impianti igienici.

GOAL 12

12 CONSUMO E PRODUZIONE RESPONSABILI

- Accertarsi che tutte le persone, in ogni parte del mondo, abbiano le informazioni rilevanti e la giusta consapevolezza dello sviluppo sostenibile e di uno stile di vita in armonia con la natura;
- ridurre in modo sostanziale la produzione di rifiuti attraverso la prevenzione, la riduzione, il riciclo e il riutilizzo.

Ecosistema Urbano è uno studio pubblicato ogni anno da Legambiente, in collaborazione con Ambiente Italia e Il Sole 24 Ore. Lo studio fotografa la sostenibilità ambientale dei capoluoghi italiani attraverso cinque parametri: aria, acqua, rifiuti, mobilità, ambiente. Cerca online l'edizione più recente di Ecosistema Urbano: è possibile consultare in maniera interattiva la classifica generale e quelle per ciascun parametro. Come si colloca il tuo capoluogo?

ECOSISTEMA URBANO
rapporto sulle performance ambientali delle città 2019

UNITÀ 4

LEZIONE 15

Dove nascono le leggi

Concetti chiave

- Ruolo e composizione del Parlamento ..... par. 1
- Iter legislativo ..... par. 5 e 6
- Leggi ordinarie e costituzionali ..... par. 8

1. Come si presenta il Parlamento italiano?

In ogni Paese democratico il Parlamento è l'organo che rappresenta al massimo grado la sovranità popolare.

Nel nostro Paese questo organo è composto:

- dalla Camera dei deputati;
- dal Senato della Repubblica.

Non esiste, pertanto, una "sede del Parlamento", ma due sedi distinte (Palazzo Montecitorio e Palazzo Madama) nelle quali si riuniscono rispettivamente i deputati e i senatori.

> **Il Parlamento italiano**:

- è un organo elettivo, in quanto i suoi componenti sono eletti direttamente dal popolo;
- è un organo rappresentativo, in quanto i parlamentari eletti rappresentano la volontà popolare;
- è titolare della funzione legislativa, che consiste nel proporre, discutere e votare le leggi.

> **Altre importanti funzioni**, assegnate a questo organo dalla Costituzione, sono:

- indirizzare e controllare l'operato del Governo [→ Lezione 16];
- eleggere il Capo dello Stato [→ Lezione 17];
- ratificare (cioè convalidare) i trattati internazionali di maggiore importanza;
- concedere l'amnistia e l'indulto [→ Paragrafo 9];
- dichiarare la guerra [→ Paragrafo 9];
- nominare cinque giudici della Corte costituzionale [→ Lezione 17];
- porre sotto accusa il Presidente della Repubblica per i reati di alto tradimento e attentato alla Costituzione (→ Lezione 17).

Com'è fatto un Parlamento?

In generale un Parlamento può essere composto da una sola camera (**monocameralismo**) o da due camere (**bicameralismo**). Sappiamo già che il Parlamento italiano è bicamerale, essendo formato dalla Camera dei deputati e dal Senato della Repubblica.

Il bicameralismo può essere, a sua volta, **perfetto** o **imperfetto**. L'Italia è pressoché l'unico Paese al mondo ad aver scelto il bicameralismo perfetto.

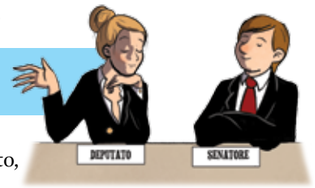
Quali sono i due rami del Parlamento?
Che cosa significa che il Parlamento è un organo rappresentativo?
Di quale fondamentale funzione è titolare?

Perfetto significa che le due Camere svolgono funzioni perfettamente identiche, e per questo viene anche detto bicameralismo paritario.

Imperfetto significa che le due Camere hanno funzioni diverse: una Camera, detta *bassa*, esprime gli interessi nazionali, mentre l'altra, detta *alta*, è espressione delle istituzioni territoriali come gli Stati membri nei sistemi federali (è il caso del Senato americano e del *Bundesrat* tedesco).

I Costituenti adottarono questo modello per garantire **decisioni più ponderate** da parte del Parlamento, dal momento che una Camera può correggere gli errori o le sviste commesse dall'altra. Nel corso degli anni sono stati presentati diversi disegni di legge per differenziare la composizione e i compiti delle due Camere, ma finora senza successo.

È più importante un deputato o un senatore?



Tra deputati e senatori non esiste un ordine di importanza perché, come abbiamo visto, il Parlamento italiano è un organo **bicamerale perfetto**.

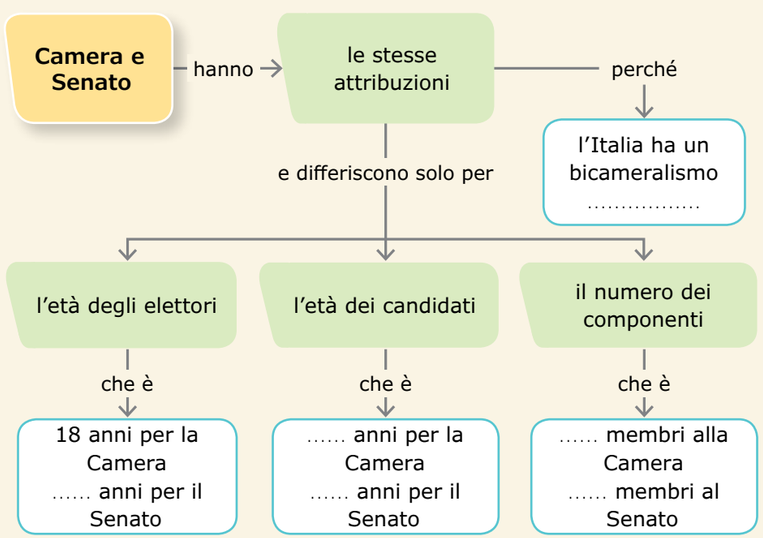
Tra le due camere esistono però alcune **differenze** che riguardano soprattutto:

- l'età degli elettori: sono elettori della Camera dei deputati i cittadini che abbiano compiuto 18 anni, mentre sono elettori per il Senato i cittadini che abbiano compiuto 25 anni di età;
- l'età dei candidati: sono eleggibili alla Camera dei deputati i cittadini che abbiano compiuto 25 anni, mentre sono eleggibili al Senato solo i cittadini che abbiano compiuto 40 anni;
- il numero dei componenti: la Camera dei deputati è composta da 630 membri, 12 dei quali sono eletti nella circoscrizione estero, mentre il Senato della Repubblica è composto da 315 membri, sei dei quali eletti nella circoscrizione estero. Nel 2019 il Parlamento ha approvato una riforma costituzionale che riduce il numero di parlamentari, sottoposta a referendum confermativo nel 2020.

  Ai senatori elettivi vanno poi aggiunti i **senatori a vita**, fra i quali rientrano di diritto gli **ex Presidenti della Repubblica** e fino ad altri cinque senatori nominati dal Presidente della Repubblica tra i cittadini che hanno dato lustro alla Patria per **altissimi meriti** nel campo sociale, scientifico, artistico e letterario.

Mi fai un esempio?
I senatori a vita di nomina più recente sono l'economista Mario Monti; il premio Nobel per la medicina Rita Levi Montalcini (morta nel 2012); la neurobiologa Elena Cattaneo; l'architetto Renzo Piano; il fisico nucleare Carlo Rubbia.

Organizza le idee



Quanto tempo rimangono in carica i parlamentari?

> La **legislatura**, cioè l'arco di tempo che va da un'elezione all'altra del Parlamento, ha la durata di **cinque anni.**

Tuttavia è possibile che a essa venga posto fine anticipatamente. Può accadere, infatti, che i parlamentari siano in forte dissidio tra di loro e non riescano ad approvare leggi o altri provvedimenti. In questi casi il Presidente della Repubblica, accertata l'incapacità delle Camere di funzionare regolarmente, può deciderne lo scioglimento anticipato e indire nuove elezioni politiche.

> **Lo scioglimento anticipato** delle Camere non può avvenire, però, nel cosiddetto *semestre bianco*, cioè negli ultimi sei mesi del mandato presidenziale, salvo che questi coincidano in tutto o in parte con gli ultimi sei mesi della legislatura (art. 88 Cost.). La ragione del divieto è evitare che il Presidente della Repubblica possa essere colto dalla tentazione di sciogliere anticipatamente le Camere sperando che i nuovi parlamentari siano più favorevoli a una sua rielezione.

> **Il prolungamento della legislatura** è consentito dalla Costituzione (art. 60) solo se vi è una guerra in corso. In tal caso ai Costituenti non è sembrato ragionevole privare il Paese della guida politica e distrarre i parlamentari con impegni di natura elettorale.

Che cos'è una legislatura?
Quanto tempo dura?
In quali casi la durata può essere inferiore o superiore?

I messaggi presidenziali

Può accadere che, pur non essendovi le ragioni per uno scioglimento, il Parlamento non riesca a portare a soluzione alcuni urgenti problemi, oppure trascuri di occuparsi di questioni particolarmente gravi o comunque importanti.

In questi casi il Presidente della Repubblica può inviare alle Camere un *messaggio* con il quale esprime la sua preoccupazione e le sollecita a operare nel miglior modo possibile.

Quando il Parlamento si riunisce in seduta comune

Vi sono alcuni compiti di grande rilievo, tassativamente indicati dalla Costituzione, che le due Camere svolgono insieme riunendosi in *seduta comune* nell'aula della Camera dei deputati. Per esempio, spetta alle Camere riunite in *seduta comune* eleggere il Presidente della Repubblica o (cosa che non è ancora mai accaduta) metterlo in stato d'accusa per alto tradimento o per attentato alla Costituzione (art. 90 Cost.).

Che cosa indica l'espressione "seduta comune"?

2. Come si diventa parlamentare?

Nel nostro ordinamento qualsiasi cittadino, uomo o donna, che possieda i requisiti di età richiesti dalla legge e che non sia stato privato dell'elettorato passivo, può candidarsi nelle liste di un partito. E se riceve un numero sufficiente di voti, può essere eletto deputato o senatore.

La legge, tuttavia, contempla alcuni casi di *incandidabilità*, di *ineleggibilità* e di *incompatibilità*.

> **Non sono candidabili** le persone che hanno subito condanne definitive a pene superiori a due anni di reclusione per i delitti, consumati o tentati, di maggiore allarme sociale (mafia, terrorismo, tratta di persone) o per delitti contro la Pubblica Amministrazione (soprattutto corruzione). La loro esclusione serve a evitare che incarichi così importanti e delicati vengano assunti da persone che si sono macchiate di gravi delitti.

Mi fai un esempio?
Anche gli ecclesiastici possono essere membri del Parlamento. Ciò si deduce dal fatto che non c'è alcuna norma che espressamente lo escluda.

Non incorrono in questa censura le persone che sono solo *indagate* dalla Magistratura e quelle la cui condanna non è ancora divenuta **definitiva**.

> **Sono ineleggibili**, invece, alcune categorie di soggetti ai quali non viene imputato alcun reato ma che, per il ruolo che svolgono, potrebbero esercitare indebite pressioni sugli elettori ricavandone un ingiusto vantaggio elettorale.

Per esempio, sono ineleggibili (se non si sono dimessi dal loro incarico prima dell'inizio della campagna elettorale) gli ispettori di pubblica sicurezza, gli ufficiali superiori delle Forze armate, i Sindaci dei grandi Comuni e, in generale, tutti i soggetti che si trovino in uno dei casi contemplati nel d.p.r. n. 361 del 1957.

Costoro potrebbero anche candidarsi, ma la loro eventuale elezione verrebbe poi dichiarata nulla.

> **Sono incompatibili** con il ruolo di parlamentare alcuni incarichi, come quello di Presidente della Repubblica o di giudice della Corte costituzionale. Inoltre, nessuno può essere contemporaneamente senatore e deputato. Chi, dopo le elezioni, si trovasse in una posizione di incompatibilità dovrebbe rinunciare, a sua scelta, a una delle due cariche.

La **condanna** è **definitiva** se non è più possibile ricorrere a un giudice di grado superiore oppure quando è stata confermata dalla Cassazione.

Che differenza c'è fra incandidabilità, ineleggibilità e incompatibilità?

Qual è la particolarità del mandato parlamentare?

Esiste una sanzione per chi fa promesse in campagna elettorale che poi non mantiene? E per chi passa da un partito all'altro?

Il parlamentare che non rispetti gli impegni assunti non è formalmente censurabile. La Costituzione infatti (art. 67) stabilisce che i membri del Parlamento esercitano la loro funzione **senza vincolo di mandato**.

Ciò significa che il parlamentare, nello svolgere la sua funzione, non è vincolato a ciò che ha promesso agli elettori. Può accadere, infatti, che dopo le elezioni si modifichino alcune condizioni, cosicché la promessa fatta risulti contraria all'interesse nazionale. In questo caso il parlamentare non può e non deve mantenerla.

Identica considerazione si può fare per quanto riguarda il passaggio da un partito all'altro. Il parlamentare deve essere libero di lasciare il partito nelle cui liste è stato eletto se ritiene che questo abbia assunto una linea politica che egli giudica non più utile all'interesse nazionale. Tuttavia, non sono rari i casi di promesse elettorali non mantenute e di "cambi di bandiera" operati per motivi molto meno nobili della cura dell'interesse nazionale.

In tali ipotesi spetta al cittadino elettore non riconfermare la propria fiducia al parlamentare che si è dimostrato poco corretto. Se il cittadino torna, invece, ad accordare il proprio voto a persone che non lo meritano, non può, poi, che rammaricarsi con se stesso.

Che cos'è il vincolo di mandato?
Che cosa prevede la Costituzione al riguardo?

Com'è regolata la presenza delle donne in Parlamento?

In più di 70 anni di vita della Repubblica il numero delle donne elette al Parlamento, o che comunque occupano o hanno occupato cariche elettive, è sempre stato piuttosto esiguo e ciò ha sollevato a più riprese le giuste proteste del mondo femminile. Per porre rimedio a questa palese distorsione è stato modificato, nel 2003, l'art. 51 della Costituzione che ora così dispone:

«Tutti i cittadini dell'uno o dell'altro sesso possono accedere agli uffici pubblici e alle cariche elettive in condizioni di uguaglianza, secondo i requisiti stabiliti dalla legge. A tale fine la Repubblica promuove con appositi provvedimenti le pari opportunità tra donne e uomini.[...]».

Mi fai un esempio?
L'attuale legge elettorale prevede che, per le elezioni di Camera e Senato, i partiti non possano presentare liste con più del 60% dei candidati appartenenti a uno dei due sessi: in questo modo è garantita la presenza in lista di almeno il 40% di donne.

La norma, dunque, non si limita a una semplice affermazione di principio, ma sollecita gli organi della Repubblica a operare concretamente, con appositi provvedimenti, affinché venga superata questa anacronistica disuguaglianza.

Come operano le immunità parlamentari?

La legge deve essere uguale per tutti. Ma i parlamentari sono i rappresentanti del popolo. Sono coloro ai quali il popolo (con maggiore o minore oculatezza) ha delegato l'esercizio della sovranità. E questa funzione deve essere posta, nei limiti del ragionevole, al riparo dalle ingerenze degli altri poteri dello Stato. Ecco perché la Costituzione (art. 68) accorda loro due importanti *immunità*.

Che differenza c'è fra l'immunità per le opinioni espresse e l'immunità procedurale?

- **L'immunità per le opinioni espresse** consente ai membri di Camera e Senato di non essere chiamati a rispondere davanti al giudice per le opinioni manifestate e per i voti dati nell'esercizio delle loro funzioni (art. 68 Cost.).
- **L'immunità procedurale,** disposta nella restante parte dell'art. 68 Cost., pone dei limiti al modo in cui un giudice può procedere nelle indagini su un parlamentare. In particolare, il magistrato che sospetti un parlamentare di aver commesso un reato, potrà sicuramente indagare su di lui e potrà chiamarlo in giudizio se e quando avrà raccolto sufficienti prove di colpevolezza. Ma (è questo l'oggetto dell'immunità) senza la preventiva autorizzazione della Camera alla quale il parlamentare appartiene:
  - non potrà sottoporlo a perquisizione personale o domiciliare;
  - non potrà intercettare le sue conversazioni o sequestrare la sua corrispondenza;
  - non potrà sottoporlo ad **arresto preventivo** *.

* L'**arresto preventivo** serve in generale per evitare che un indagato inquini le prove a suo carico, cioè le prove che lo danneggiano, o che si dia alla fuga prima che sia terminato il processo.

Doppio Click

Gentile Onorevole, le scrivo... Come contattare un Deputato via e-mail?

Se desiderate richiamare l'attenzione su una causa che vi sta a cuore, o segnalare un'iniziativa della vostra scuola che abbia un valore civico o culturale, potete comunicare direttamente con uno dei 630 deputati per posta elettronica. Non è detto che otterrete certamente una risposta, o che la otterrete in fretta, ma perché non provare?
Ecco come si fa.
A ciascun deputato è assegnato un indirizzo e-mail pubblico. Per trovarlo basta andare sul sito della Camera, **www.camera.it**, e cliccare sulla voce "Deputati e organi". Da lì si accede all'elenco completo dei deputati e alle schede personali di ciascuno. Se sapete già chi contattare, vi basterà cercare il nome usando il menu a tendina "Seleziona la scheda di un deputato".
Altrimenti, per non scrivere a un destinatario scelto a caso, sfruttate lo strumento di ricerca sulla destra che consente di filtrare i deputati per fascia di età, città di nascita (può darsi che un vostro concittadino sia più sensibile alle vostre iniziative!), titolo di studio, professione, circoscrizione in cui è stato eletto e gruppo parlamentare.
Scegliete tra i risultati della ricerca quello che vi sembra il vostro interlocutore ideale, e cliccate sul tasto "Scrivi": da lì si accede a un form che consente di inviare il vostro messaggio direttamente alla sua casella.
Se invece desiderate andare in visita a Palazzo Madama o a Palazzo di Montecitorio, è possibile prenotare una visita scolastica seguendo le indicazioni sui siti di Camera e Senato.

3. Come sono organizzate le Camere

L'art. 64 Cost. consente alle Camere di organizzarsi secondo un proprio regolamento interno. Secondo quanto si desume dai regolamenti, gli organi principali di ciascuna Camera sono: il Presidente, i Gruppi parlamentari, le Commissioni permanenti e speciali e le Giunte.

Che ruolo hanno i presidenti di Camera e Senato?

- **Il Presidente** è eletto dai membri di ciascuna Camera e ne dirige i lavori da una posizione di imparzialità. Il Presidente del Senato e quello della Camera sono, rispettivamente, la seconda e la terza più alta carica dello Stato (la prima carica è il Presidente della Repubblica).
- **I Gruppi parlamentari** sono, per l'appunto, dei raggruppamenti di parlamentari *eletti nel medesimo partito*. Esiste poi il *gruppo misto*, in cui confluiscono sia coloro che hanno abbandonato il proprio Gruppo senza confluire in un altro, sia gli esponenti dei partiti minori che non raggiungono il numero minimo di componenti per formare un loro Gruppo (almeno 20 componenti alla Camera e 10 al Senato).

  Ogni volta che occorre adottare un provvedimento o votare una legge, ciascun Gruppo discute al proprio interno la posizione da assumere e poi delega uno o più rappresentanti a esprimere, in aula, il parere di tutto il Gruppo. In questo modo l'attività parlamentare procede in modo più ordinato e spedito.

  Ogni Gruppo elegge un **capogruppo** che ne coordina l'attività.
- **Le Commissioni permanenti** sono composte da un numero di senatori o di deputati tale da rispecchiare la consistenza numerica dei diversi Gruppi parlamentari nelle due Camere, di cui sono quindi una "rappresentazione in scala ridotta".

  La loro funzione è rendere più celeri i lavori del Parlamento svolgendo un lavoro preparatorio su tutti i provvedimenti che la Camera dovrà poi **deliberare** *.

  Ciascuna Commissione si occupa esclusivamente delle questioni riguardanti una determinata materia e a essa vengono rimessi, per un primo esame, tutti i provvedimenti riguardanti quella materia. Per esempio, tutti i progetti di legge riguardanti la scuola verranno assegnati alla Commissione *Istruzione*; tutti i progetti riguardanti le forze armate verranno assegnati alla Commissione *Difesa* e così via.

* **Deliberare** significa decidere dopo adeguata discussione. **Delibera** è la decisione assunta.

Che differenza c'è fra le Commissioni permanenti e speciali?

- **Le Commissioni speciali** vengono costituite di volta in volta per risolvere questioni particolari, come condurre inchieste, elaborare studi e così via. L'aggettivo *speciale* non deve trarci in inganno: non si tratta di organismi *eccezionali*, ma solo di Commissioni a cui è affidato uno *specifico* compito, talché si sciolgono quando tale compito è stato assolto.
- **Le Giunte** sono organismi, composti da più parlamentari, costituiti per svolgere specifiche funzioni consultive o di controllo. Tra le più note vi sono:
  - la Giunta per le autorizzazioni a procedere, che esprime un primo parere sulla opportunità di accogliere o respingere le richieste di arresto di un parlamentare;
  - la Giunta per le elezioni, che verifica la presenza, negli eletti, dei requisiti indicati dalla legge.

4. Come avvengono le deliberazioni?

Le votazioni possono avvenire a *scrutinio segreto* o a *scrutinio palese*.

In quali casi è previsto il voto segreto?

- **Il voto segreto** è ammesso solo nei casi indicati dai regolamenti delle Camere, primo tra tutti il caso in cui si debba esprimere un voto sulle persone.
- **Il voto palese** è la regola generalmente adottata. Un tempo si votava per alzata di mano, mentre ora su ciascun banco delle due aule parlamentari sono presenti si-

stemi di votazione elettronica che riproducono su un grande tabellone, pressoché istantaneamente, i risultati della votazione.

E se i parlamentari non si recano a votare?

La Costituzione (art. 64) stabilisce che le deliberazioni delle Camere sono valide solo se è presente alla votazione la maggioranza dei componenti.

Tale maggioranza è chiamata **numero legale**, cioè "numero previsto dalla legge". Se il numero legale manca a causa delle numerose assenze, la seduta viene sospesa o rinviata. Tuttavia, per evitare di procedere ad appello nominale prima di ogni votazione, si presume che il numero legale vi sia, salvo che qualche Gruppo espressamente ne chieda la verifica.

Che cos'è il numero legale?

Quali maggioranze sono previste per le deliberazioni?

In funzione della gravità delle scelte da compiere la Costituzione impone *maggioranze* diverse.

- **La maggioranza semplice** è quella normale, che si applica in tutti i casi salvo diversa previsione, e si raggiunge se votano a favore del provvedimento la metà più uno dei presenti in aula. Ciò comporta, per esempio, che se alla Camera sono presenti 316 membri (numero legale) il provvedimento è approvato se votano a favore 159 deputati.
- **La maggioranza assoluta** si raggiunge se vota a favore del provvedimento non la metà più uno dei presenti in aula ma la metà più uno dei componenti l'assemblea. Nella Camera dei deputati una tale maggioranza si raggiunge con un minimo di 316 consensi.
- **La maggioranza qualificata** è quella che prevede un numero ancora maggiore di voti favorevoli. Per esempio l'art. 83 della Costituzione dispone che per eleggere il Presidente della Repubblica nei primi tre scrutini occorre il voto favorevole dei due terzi del Parlamento riunito in seduta comune.

  In generale le maggioranze più elevate sono imposte dalla Costituzione per l'approvazione dei provvedimenti più importanti, per i quali si vuole che ci sia un consenso più ampio possibile.

In quali casi è richiesta la maggioranza qualificata?

ANSA / Samantha Zucchi

← Generalmente le sedute della Camera e del Senato sono pubbliche e chiunque può assistervi accedendo alle tribune appositamente istituite nelle aule parlamentari.

5. Come nasce una legge?

La funzione principale del Parlamento, come abbiamo già anticipato, consiste nel discutere e approvare le leggi.

Leggi (dette anche leggi ordinarie per distinguerle dalle leggi costituzionali e dalle leggi regionali) sono solo gli atti normativi approvati dal Parlamento con la procedura che tra breve illustreremo.

Gli atti normativi approvati in modo diverso o provenienti da altri organi o da altri enti assumono nomi diversi. Per esempio, sono chiamate:

- **leggi costituzionali** quelle approvate dal Parlamento con la speciale procedura della quale ci occuperemo nel Paragrafo 8;
- **leggi regionali** quelle deliberate dai Consigli regionali;
- **decreti legge e decreti legislativi** taluni atti normativi adottati dal Governo;
- **regolamenti ministeriali** gli atti normativi emanati dai singoli ministri, e così via.

Il Parlamento può regolare con la legge qualsiasi materia?

Prima che nel 2001 venisse modificato il Titolo V della Costituzione, il Parlamento aveva una competenza legislativa generale. Ciò significa che il Parlamento poteva legiferare su qualsiasi tema, con la sola esclusione delle poche materie che la Costituzione riservava alla legge regionale.

Ora, per effetto della modifica costituzionale operata nel 2001, questo rapporto si presenta rovesciato e la situazione appare come segue.

- **La competenza dello Stato è numerata**. Ciò vuol dire che è limitata alle specifiche materie indicate dalla Costituzione e per lo più elencate nel nuovo art. 117 Cost. (tratteremo in modo più puntuale questo tema nella [→ Lezione 19].
- **La competenza della Regione è generale**. La Regione, cioè, può legiferare su ogni materia non riservata allo Stato (ma nel rispetto della Costituzione e degli obblighi assunti dall'Italia in campo internazionale).

  Questo capovolgimento è stato operato nel convincimento (giusto o sbagliato che sia) che fosse opportuno affidare in misura maggiore l'esercizio delle funzioni pubbliche agli organismi locali poiché questi, essendo più vicini al cittadino, possono individuarne meglio le necessità [→ Lezione 19].

Che cosa significa che la competenza legislativa dello Stato è numerata?

Su quali materie possono legiferare le Regioni?

6. Come si avvia il procedimento o *iter* legislativo?

Perché si possa giungere ad approvare una legge occorre, come presupposto logico, che qualcuno la proponga. La proposta di una nuova legge è al centro della cosiddetta *fase dell'iniziativa legislativa*. La fase dell'iniziativa legislativa è quindi il primo passo dell'iter* che porta alla formazione di una legge.

Una legge si propone presentando alla presidenza della Camera o del Senato un testo diviso per articoli. Il testo verrà poi inviato, per l'esame preventivo, alla Commissione competente per materia [→ Paragrafo 3].

Per esempio, se il progetto riguardasse la scuola verrebbe inviato alla Commissione Istruzione; se riguardasse il sistema sanitario verrebbe inviato alla Commissione Sanità; e così via.

Iter è una parola latina che significa viaggio, percorso. E l'*iter* legislativo è la serie di passaggi che deve fare il progetto di legge per essere approvato.

> **Possono presentare** progetti di legge, come stabilisce la Costituzione:

- il Governo;
- ciascun membro delle due Camere;
- almeno 50 mila elettori;
- ciascun Consiglio regionale (art. 121 Cost.);
- Il **Cnel** (Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro, art. 99 Cost.).

Il Governo si colloca sicuramente al primo posto in questa graduatoria perché i suoi disegni di legge gli consentono di realizzare il programma che si è proposto e per il quale ha avuto la fiducia (cioè l'assenso) della maggioranza del Parlamento.

Di notevole rilevanza sono anche le proposte che vengono presentate da uno o più parlamentari riuniti.

Le proposte di legge di iniziativa popolare hanno, di norma, importanza più contenuta.

Mi fai un esempio?
È di iniziativa parlamentare la legge che ha introdotto in Italia il divorzio. Si basa invece su una legge di iniziativa popolare l'insegnamento dell'educazione civica a scuola, introdotto nel 2019.

Che differenza c'è fra disegno, proposta e progetto di legge?

La differenza sta nel soggetto da cui è stata assunta l'iniziativa legislativa. Parliamo di:

- *disegno di legge* se l'iniziativa è stata assunta dal Governo o dal Senato;
- *proposta di legge* se l'iniziativa è stata assunta da membri di Camera e Senato o dagli altri soggetti abilitati;
- *progetto di legge* se non intendiamo specificare quale, tra i soggetti sopra indicati, ha assunto l'iniziativa.

Il **Cnel** è composto da esponenti della cultura economica, sociale e giuridica, da rappresentanti delle categorie produttive e delle organizzazioni di volontariato.

Qual è la differenza tra "petizione popolare" e "proposta di legge di iniziativa popolare"?

La proposta di legge di iniziativa popolare *è un atto* formale che obbliga il Presidente dell'Assemblea a cui è indirizzata a inserirla nel calendario dei lavori parlamentari. I Presidenti di Camera o Senato che ricevono la proposta la inviano alla Commissione competente per materia perché la discuta. Tuttavia, queste proposte vengono sempre poste in fondo al calendario talché è difficilissimo che giungano a essere discusse e votate.

Che cos'è la petizione popolare?

La petizione invece (art. 50 Cost.) è una semplice richiesta dei cittadini alle Camere per chiedere provvedimenti legislativi o esporre comuni necessità.

La funzione, sia della proposta di legge di iniziativa popolare sia della petizione, è duplice: per un verso serve a mostrare al destinatario da quante persone è auspicata la soluzione del problema in esse esposto; per altro verso serve a sensibilizzare l'opinione pubblica, attraverso la raccolta delle firme, sull'esistenza e l'importanza di una determinata questione.

Quale Camera deve iniziare l'esame del progetto di legge?

Il progetto di legge può essere presentato per la prima volta tanto alla presidenza della Camera dei deputati quanto a quella del Senato. E ciascuna Camera può adottare:

- il **procedimento ordinario**;
- il **procedimento decentrato**.

In ogni caso è fondamentale che la legge venga approvata da entrambe le Camere **nell'identico testo**.

L'art. 70 Cost. dispone a tale proposito che:

«la funzione legislativa è esercitata *collettivamente* dalle due Camere.»

Come si svolge il procedimento ordinario

Questo procedimento, sia nell'una sia nell'altra Camera, si articola in due fasi.

A quale commissione viene affidato il progetto di legge?

- **La prima fase** prevede che il progetto venga affidato alla Commissione competente per materia.

  Funzione della Commissione è di esaminare il progetto in un ambiente più ristretto rispetto all'aula parlamentare e vedere se ha concrete possibilità di essere approvato. In questa fase i rappresentanti dei vari Gruppi confrontano le loro posizioni, presentano i propri **emendamenti** e può anche accadere che il testo originario subisca modifiche considerevoli. Quando la Commissione svolge questo lavoro preparatorio, si dice che è riunita in **sede referente**, nel senso che i risultati a cui è pervenuta dovranno essere poi riferiti all'Assemblea.

Gli **emendamenti** sono le proposte di modifiche al testo di legge.

- **La seconda fase** si svolge in aula, dove il testo esaminato in Commissione viene nuovamente discusso (con possibilità di introdurre ulteriori modifiche) e votato.

  Se il progetto viene approvato, viene trasmesso alla seconda Camera che può:

  – approvare il testo così come le è stato inviato, e in tal caso il progetto diventa legge;
  – non approvarlo, e in tal caso il procedimento si esaurisce;
  – introdurre uno o più *emendamenti*.

  In quest'ultima ipotesi il testo ritorna alla prima Camera la quale potrà limitare il riesame ai soli emendamenti effettuati.

  Essa potrà:

- approvare la nuova formulazione, e in tal caso il progetto diventa legge;
- non approvarla, e in tal caso il procedimento si esaurisce;
- introdurre ulteriori emendamenti.

Che cosa si intende per Commissione in sede referente?
Come si svolge la seconda fase dell'iter legislativo?

Se vengono introdotti nuovi emendamenti il progetto torna alla Camera precedente e il palleggiamento, detto anche "navetta", si ripete finché il testo non venga approvato da entrambe le Camere nell'identica formulazione o incappi in una bocciatura definitiva.

Cosa si intende per "navetta"?

ANSA / Alessandro di Meo

Come si svolge il procedimento decentrato?

Scopo del procedimento decentrato è abbreviare i tempi, e infatti prevede che sia la Commissione stessa a deliberare il progetto di legge evitando la votazione in aula. In questo caso si dice che la Commissione opera in **sede deliberante**.

Esiste anche il **procedimento in sede redigente**, introdotto dai regolamenti parlamentari e adottato per leggi di modesta rilevanza. Esso prevede che il testo di legge venga discusso e votato in Commissione articolo per articolo. Se tutti gli articoli sono approvati il testo passa in aula per la sola votazione finale.

Come si chiamano e in che cosa consistono i due procedimenti decentrati?

? Che cosa accade se in Commissione vengono presentati più progetti di legge sulla stessa materia?

Quando la Commissione decide di affrontare un certo argomento, prende in considerazione tutti i progetti di legge che le sono pervenuti su quell'argomento e cerca di operare una sintesi. In questa fase può anche accadere che un progetto venga fuso con altri e venga stravolto a tal punto che chi lo ha presentato ne disconosca la paternità. Ciò non di meno, se altri lo assumono come proprio il progetto prosegue il suo percorso.

L'esame termina quando le posizioni dei rappresentanti dei vari Gruppi appaiono ormai definite e immodificabili. A questo punto il progetto viene portato in aula per la discussione e la votazione.

Mi fai un esempio?
Nella storia della Repubblica ci sono stati clamorosi esempi di ostruzionismo: nel 2015 il Senatore della Lega Roberto Calderoli presentò la cifra record di 82.730.460 emendamenti alla riforma costituzionale in discussione al Senato. Gli emendamenti erano stati creati dal computer, dotato di un generatore automatico.

Come opera l'ostruzionismo?

Può accadere che per ostacolare l'approvazione di un progetto di legge a cui sono particolarmente ostili, le opposizioni presentino in aula centinaia di emendamenti. E poiché ogni emendamento deve essere illustrato e votato si finisce, in pratica, per ostacolare la normale attività delle Camere. Questo espediente si chiama **ostruzionismo**, ma gli inglesi lo chiamano più propriamente *filibustering*, cioè "comportamento da filibustieri".

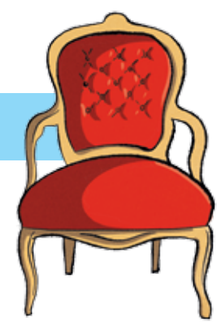
Come avviene la promulgazione e la pubblicazione della legge?

La legge, una volta approvata dal Parlamento, per entrare in vigore deve essere promulgata e resa pubblica.

La promulgazione è l'atto con cui il Presidente della Repubblica dichiara che la legge è stata regolarmente approvata e ordina di rispettarla e di farla rispettare.

Tuttavia, se la legge appare in palese contrasto con le norme o con lo spirito della Costituzione, il Presidente, prima di promulgarla, può rinviarla alle Camere perché la ridiscutano. Se però il Parlamento torna ad approvarla nel medesimo testo, egli ha l'obbligo di promulgarla.

Come si definisce la promulgazione?



? Ma allora qual è il potere del Presidente della Repubblica?

Il fatto che il Presidente sia obbligato a promulgare la legge approvata per la seconda volta dalle Camere può lasciar credere che il **potere di rinvio** sia di scarso rilievo. In realtà non è così. Certamente il Presidente della Repubblica non ha, come avevano un tempo i sovrani, il potere definitivo di *veto*, il potere cioè di vietare l'emanazione di una legge.

Egli, però, se lo ritiene necessario può, da solo, contrastare una decisione assunta dalla maggioranza dei rappresentanti del popolo italiano costringendoli a ripetere il procedimento legislativo se vogliono veramente che quel testo diventi legge. E questo non è certo un potere di poco conto.

Che cos'è il potere di rinvio?

Dopo la promulgazione, il testo originale della legge, munito del sigillo dello Stato, viene inserito nella "Raccolta degli atti normativi della Repubblica italiana" e una copia viene inviata alla **«Gazzetta Ufficiale della Repubblica»** perché sia pubblicata.

Con la pubblicazione, la legge viene resa ufficialmente nota a tutti ed entra in vigore (cioè diventa obbligatorio osservarla) dopo un termine, detto *vacatio legis*, che solitamente è di 15 giorni. La legge stessa, tuttavia, può prevedere un termine più breve o più lungo. Sarà più breve se il Parlamento ritiene urgente l'entrata in vigore della legge. Sarà più lungo se l'osservanza della legge comporta, da parte di chi dovrà rispettarla, adeguamenti che richiedono un maggior tempo per essere predisposti.

Trascorsa la *vacatio*, nessuno potrà più validamente sostenere davanti a un giudice di non essere stato in grado di conoscere l'esistenza di una determinata legge.

Organizza le idee

Le fasi dell'iter legislativo

sono ↓

l'iniziativa, cioè la presentazione alla Camera o al Senato — che spetta a →
- .....
- ciascun Parlamentare
- ciascun Consiglio
- .....
- ..... elettori
- CNEL

seguita dalla ↓

assegnazione alla ..... competente per materia

si passa poi alla ↓

approvazione, nell'identico testo, da parte di entrambe le ..... — che può avvenire →
- con procedimento .....
- con procedimento decentrato

cui fa seguito ↓

la promulgazione da parte del .....

poi ↓

La ..... in «Gazzetta Ufficiale»

e infine ↓

l'entrata in ....., trascorso il periodo della ..... *legis*

7. I cittadini possono abrogare una legge?

Se i cittadini non condividono, in tutto o in parte, il contenuto di una *legge* o di un altro *atto avente forza di legge*, possono cercare di provocarne l'abrogazione mediante referendum. Ricordiamo che sono atti aventi la stessa forza di legge (cioè lo stesso grado nella gerarchia delle fonti) i decreti legge e i decreti legislativi adottati dal Governo nei casi e nei modi previsti dalla Costituzione.

Il referendum è un istituto di democrazia diretta [→ Unità 2] attraverso il quale il popolo ha la possibilità di pronunciarsi direttamente in merito a una determinata questione.

Il referendum abrogativo viene indetto dal Presidente della Repubblica se ne fanno richiesta almeno 500 mila elettori o cinque Consigli regionali.

Hanno diritto di esprimere il proprio voto tutti i cittadini che possono votare per la Camera dei deputati.

> **La norma è abrogata**, stabilisce l'art. 75 della Costituzione, se si verificano queste due condizioni:

- si presenta a votare più della metà degli elettori (questa condizione non è richiesta per i referendum costituzionali);
- la maggioranza dei votanti si pronuncia a favore dell'abrogazione.

Se vincono i "sì" il Presidente della Repubblica, con proprio decreto, dichiara abrogata la legge.

Se vincono i "no" la proposta referendaria viene respinta e il medesimo quesito non può essere riproposto prima che siano trascorsi cinque anni.

Se, invece, la consultazione viene annullata perché non vi ha partecipato più del 50% degli elettori, il quesito, secondo quanto ha affermato la Corte di Cassazione, può essere riproposto senza limiti di tempo.

Chi può fare richiesta di referendum abrogativo?
A quali condizioni la norma sottoposta a referendum è abrogata?

? Si potrebbe indire un referendum per non pagare le imposte?

Ci sono leggi, come quelle che prevedono il pagamento delle imposte, che se sottoposte a referendum avrebbero un'altissima probabilità di essere abrogate. Ma ciò avrebbe effetti devastanti sul funzionamento dello Stato.

Per tale ragione la Costituzione stabilisce che **non è ammesso referendum** per le leggi:

- tributarie e di bilancio;
- di amnistia e indulto [→ Paragrafo 9];
- di ratifica (cioè di approvazione) dei trattati internazionali.

? La Corte costituzionale più volte ha dichiarato inammissibili referendum che non avevano nulla che fare con tributi, amnistie o trattati internazionali. Come si giustifica ciò?

Su questo tema la Corte ha precisato che è suo dovere respingere la richiesta di referendum non solo quando vengano oltrepassati i limiti posti in modo *esplicito* dall'art. 75, ma anche quando vengono oltrepassati limiti *impliciti* ricavabili dallo spirito dell'intera Costituzione.

Poiché la Corte costituzionale è l'unico organo abilitato a individuare ufficialmente tali limiti, essa, di fatto, ha assunto un ruolo determinante nel giudizio di ammissibilità dei referendum.

Tra le condizioni individuate dalla Corte perché un referendum sia ammissibile vi sono la **chiarezza**, la **semplicità** e l'**univocità** del quesito proposto ai cittadini.

In alcuni casi la Corte ha stabilito che se un quesito riunisce troppe questioni tutte insieme (cioè è *disomogeneo*) non può essere ammesso: in questi casi occorre spezzare il quesito in più parti semplici e distinte, e sottoporre ai cittadini una pluralità di quesiti separati.

? Come si deve procedere per indire un referendum?

L'istituto referendario è regolato, nei suoi aspetti più specifici, dalla legge 25 maggio 1970, n. 352. Essa sostanzialmente così stabilisce:

- i promotori, in numero non inferiore a dieci, devono presentare la richiesta di referendum alla cancelleria della Corte di Cassazione;
- entro tre mesi devono essere raccolte almeno 500 mila firme su fogli vidimati, ciascuno dei quali deve recare sulla facciata sia il quesito da sottoporre a votazione, sia la legge di cui si propone l'abrogazione;
- le firme dei sottoscrittori devono essere autenticate da un notaio o da un funzionario abilitato a conferire pubblica fede ai documenti;
- la raccolta delle firme deve svolgersi tra il 1° gennaio e il 30 settembre;
- la richiesta di referendum deve essere consegnata entro il 30 settembre all'Ufficio centrale per il referendum presso la Corte di Cassazione che dovrà controllare, entro il 15 dicembre, la regolarità degli adempimenti di legge;
- se l'esame dà esito positivo la richiesta passa alla Corte costituzionale che si pronuncia sull'ammissibilità entro il 10 febbraio;
- la consultazione si può tenere soltanto in una domenica compresa tra il 15 aprile e il 15 giugno;
- la richiesta di referendum non può essere presentata nell'anno in cui sono previste le elezioni politiche, al fine di evitare ingolfamenti elettorali;
- in caso di elezioni anticipate il referendum deve essere rinviato all'anno successivo.

Quali requisiti deve avere il quesito referendario perché la Corte costituzionale lo dichiari ammissibile?
Che compiti svolgono la Corte di Cassazione e la Corte costituzionale riguardo all'istituto del referendum?

Sono ammessi altri tipi di referendum?

Il referendum abrogativo, regolato dall'art. 75 Cost., non è l'unico tipo di referendum previsto dalla Costituzione.

L'art. 138 Cost. consente di sottoporre a referendum anche le leggi costituzionali non ancora promulgate se nella seconda votazione hanno ottenuto soltanto la maggioranza assoluta dei consensi.

L'art. 123 Cost. assegna agli Statuti regionali il compito di regolare i referendum su leggi e provvedimenti amministrativi delle Regioni.

L'art. 132 Cost. prevede che debba essere avallata con referendum, dalle popolazioni interessate, la richiesta di una legge costituzionale che disponga la fusione di Regioni esistenti o la creazione di nuove Regioni.

L'art. 133 Cost. dispone che la Regione può, con il consenso delle popolazioni interessate (accertato mediante referendum), istituire nel proprio territorio nuovi Comuni, cambiare la denominazione a quelli esistenti e modificare le circoscrizioni.

Inoltre, in ambito locale, è possibile anche indire referendum consultivi per verificare l'orientamento della popolazione in merito a provvedimenti amministrativi, come la chiusura dei centri storici al traffico automobilistico, l'orario di apertura e chiusura dei negozi, e così via.

8. Come si approva una legge costituzionale?

Le leggi di revisione costituzionale (cioè quelle che modificano la Costituzione) o le nuove leggi costituzionali (cioè quelle che la integrano) possono essere approvate dal Parlamento seguendo il complesso procedimento previsto dall'**art. 138** della Costituzione stessa.

La complessità di tale procedimento, che rende **rigida** la Costituzione italiana, consiste in ciò:

- il testo della legge che si vuole introdurre deve essere approvato da entrambe le Camere e successivamente, con un intervallo di tempo di almeno tre mesi, deve essere nuovamente votato e approvato;
- se la seconda approvazione avviene con la maggioranza dei due terzi dei componenti di ciascuna Camera, la legge può essere immediatamente promulgata e pubblicata;
- se, invece, avviene con la sola maggioranza assoluta, cioè la metà più uno dei componenti di ciascuna Camera (e non dei soli presenti in aula), può essere sottoposta a referendum popolare prima della promulgazione.

Possono chiedere il referendum almeno 500 mila elettori o il 20% dei componenti di ciascuna Camera o cinque Consigli regionali. Se entro tre mesi dalla pubblicazione non viene avanzata alcuna richiesta di referendum, la legge, anche se approvata con la sola maggioranza assoluta, viene promulgata dal Capo dello Stato.

Le leggi costituzionali che integrano o modificano la Costituzione incontrano due grandi limiti:

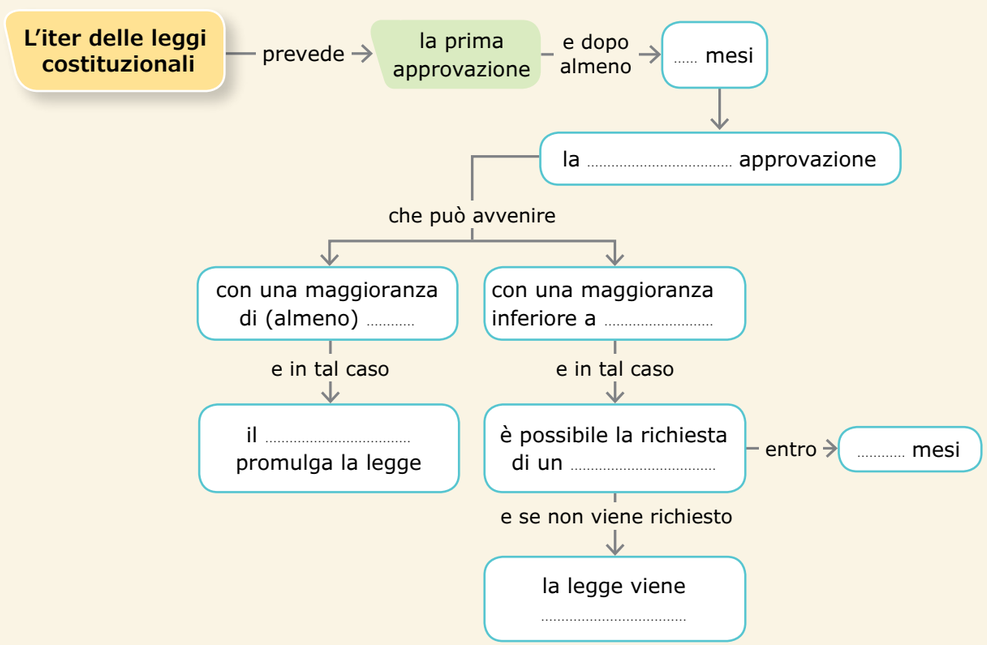
- non possono modificare la forma repubblicana (art. 139 Cost.);
- non possono, secondo la dottrina prevalente, essere in contrasto con i principi fondamentali a cui lo Stato deve ispirare la propria azione.

Quali sono le fasi principali dell'approvazione di leggi costituzionali?

Perché la rigidità della Costituzione ha a che fare con la complessità di questo procedimento?

Quali limiti incontrano le leggi costituzionali?

Organizza le idee



9. Quali sono le altre funzioni e competenze del Parlamento?

Oltre alla funzione legislativa, della quale ci siamo appena occupati, al Parlamento spettano altre rilevanti funzioni, tra le quali di grande importanza è la funzione di **controllo politico**. Di questa, tuttavia, ci occuperemo più avanti, nella Lezione 16 dedicata all'attività di Governo.

Ora, invece, dobbiamo considerare tre particolari competenze attribuite dalla Costituzione alle Camere: la concessione dell'**amnistia** e dell'**indulto** e la dichiarazione dello **stato di guerra**.

Che cosa distingue l'amnistia dall'indulto?

Entrambi i provvedimenti costituiscono atti di clemenza che il Parlamento può adottare quando lo ritenga opportuno. I loro effetti, però, sono notevolmente diversi.

L'amnistia estingue il reato. Ciò significa che taluni comportamenti, normalmente considerati reati, non sono giudicati tali se commessi prima della presentazione della legge di amnistia alle Camere.

Per esempio, l'amnistia concessa nel 1990 disponeva, tra l'altro, l'estinzione di tutti i reati per i quali è prevista una pena pecuniaria e di quelli per i quali è prevista una pena detentiva non superiore a un massimo di quattro anni di reclusione.

L'indulto comporta soltanto una riduzione totale o parziale della pena, sia essa pecuniaria o detentiva.

Per esempio nel 2006 è stato concesso un indulto che ha comportato uno sconto di pena fino a tre anni per chi era stato condannato a pene detentive e a uno sconto fino a 10 mila euro per chi era stato condannato a pene pecuniarie.

Sono stati esclusi dall'atto di clemenza solo coloro che avevano commesso reati particolarmente gravi, come atti di terrorismo, strage, associazione mafiosa, riduzione in schiavitù, violenza sessuale, pedofilia.

La ragione per la quale fino a oggi sono stati adottati provvedimenti di amnistia e di indulto è stata soprattutto quella di contenere il sovraffollamento negli istituti di pena. In pratica questi due provvedimenti sono stati impiegati in sostituzione di una seria riforma carceraria.

Quale provvedimento tra amnistia e indulto estingue il reato?

E quale incide solo sulla pena?

Amnistia è un termine di origine greca che significa "dimenticanza, oblio, perdono".

Indulto deriva dal verbo *indulgere*, cioè "essere indulgente, perdonare".

Chi delibera lo stato di guerra?

Come abbiamo già detto nell'Unità 2, l'ipotesi che l'Italia possa intraprendere una guerra offensiva è chiaramente esclusa dall'art. 11 della Costituzione, il quale dispone che:

«L'Italia ripudia la guerra come strumento di offesa alla libertà degli altri popoli e come mezzo di risoluzione delle controversie internazionali; [...]».

Diverso è il caso in cui il Paese debba difendersi da un'aggressione esterna. Una guerra che abbia scopi difensivi è implicitamente ammessa dalla Costituzione che nell'art. 78 stabilisce:

«**Le Camere deliberano** lo stato di guerra e conferiscono al Governo i poteri necessari.»

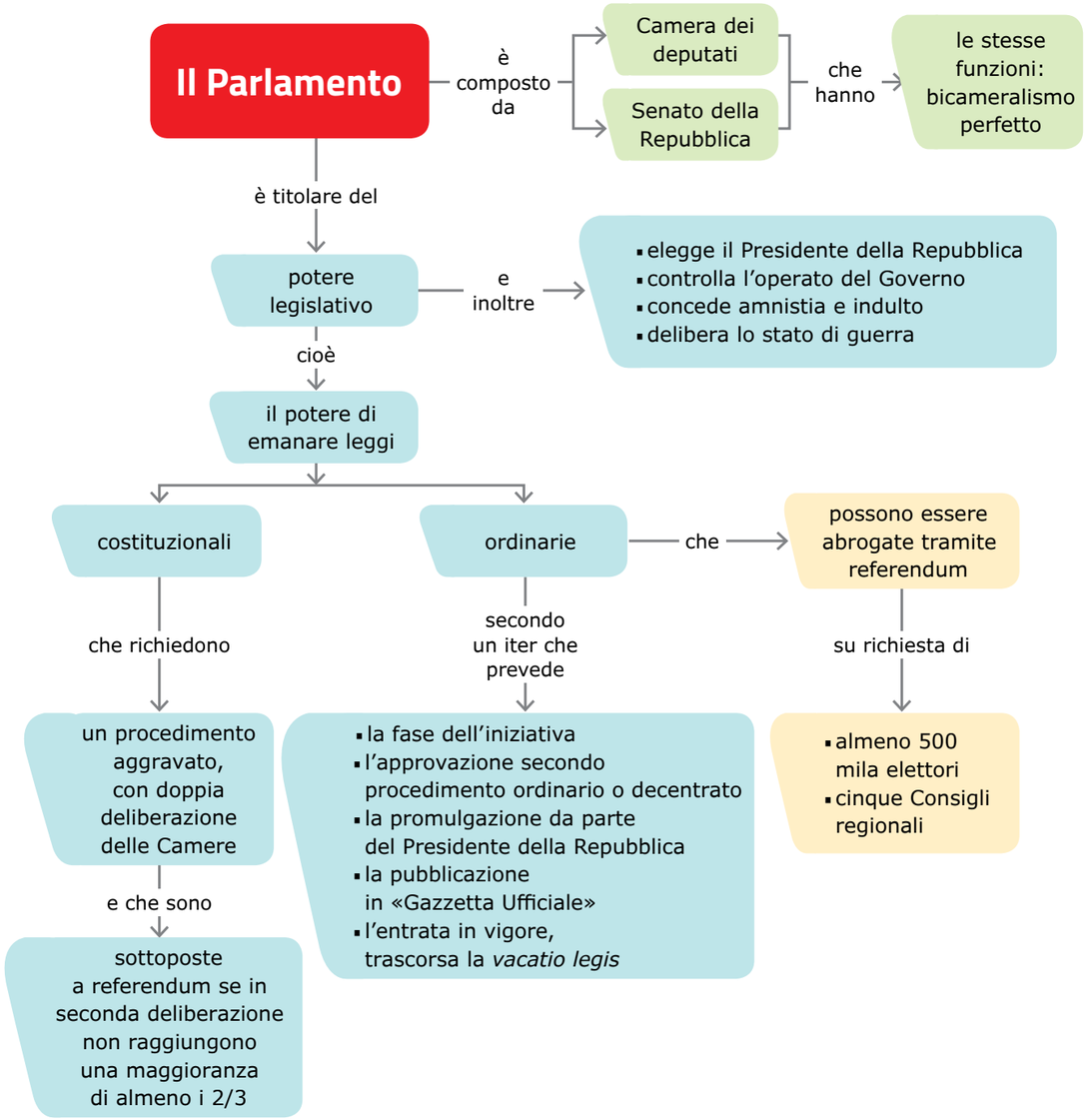
Ciò vuol dire che in Italia il potere di deliberare la guerra spetta solo alle Camere perché queste sono l'organo che più rappresenta la sovranità popolare. Al Governo, quale organo ristretto e più adatto ad assumere decisioni rapide, verranno invece affidati i poteri che le circostanze richiedono.

La guerra, deliberata dal Parlamento, viene formalmente dichiarata dal Presidente della Repubblica.

È corretto dire che il Parlamento dichiara la guerra?

MAPPA Che cosa hai imparato

In questa Lezione hai imparato com'è organizzato il Parlamento italiano e quali sono le funzioni della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica. Hai imparato anche come si diventa deputati e quali sono le caratteristiche del mandato parlamentare.
Hai studiato come nascono le leggi dello Stato, partendo dalla fase dell'iniziativa legislativa per giungere fino alla promulgazione da parte del Presidente della Repubblica e alla pubblicazione nella «Gazzetta Ufficiale». Hai imparato anche come vengono approvate le leggi costituzionali e in quale modo i cittadini possono abrogare le leggi.



Riguardando gli appunti

GUARDA! Sintesi in 7 lingue

Com'è costituito il Parlamento italiano?

- Il Parlamento italiano è costituito dalla *Camera dei deputati* e dal *Senato della Repubblica*.
- Rimane in carica cinque anni, ma in casi speciali può essere sciolto anticipatamente dal Presidente della Repubblica.
- È titolare del potere legislativo, ma svolge anche altre importanti funzioni tra cui l'elezione del Presidente della Repubblica e il controllo sull'operato del Governo.

Che cosa sono i Gruppi parlamentari?

- I Gruppi parlamentari sono raggruppamenti di deputati o di senatori eletti nelle liste del medesimo partito. Ogni Gruppo ha un proprio capogruppo che ne coordina l'attività.

Che cosa sono le Commissioni parlamentari?

- Le Commissioni sono una sorta di *camere in scala ridotta*. Possono essere permanenti o speciali.
- Le Commissioni permanenti si occupano ciascuna dei provvedimenti relativi a una determinata materia. Le Commissioni speciali sono istituite per svolgere uno specifico compito e si sciolgono quando tale compito è stato assolto.

Chi può essere eletto parlamentare?

- Tutti i cittadini che possiedano i requisiti di età richiesti dalla legge e che non siano stati privati dall'elettorato passivo, possono candidarsi nelle liste di un partito ed essere eletti. La legge contempla casi di ineleggibilità e di incompatibilità.

Di quali immunità godono i parlamentari?

- Tutti i parlamentari godono di immunità per le opinioni espresse nell'esercizio delle loro funzioni e di una immunità detta *procedurale*.
- L'immunità procedurale comporta il divieto, per il giudice che indaghi su un parlamentare, di arrestarlo o sottoporlo a perquisizione senza l'autorizzazione della Camera di appartenenza.

Come viene esercitata la funzione legislativa?

- La funzione legislativa consiste nel presentare, discutere e votare le leggi.
- Possono presentare progetti di legge: il Governo, ciascun parlamentare, 50 mila elettori, ciascun Consiglio regionale e il Cnel.
- Il procedimento ordinario prevede che il progetto di legge sia inviato per l'esame preventivo prima in Commissione e poi sia discusso e votato in aula.
- Il procedimento decentrato consente che sia la stessa Commissione a deliberare sul progetto di legge.
- Il progetto deve essere approvato nell'identico testo da entrambe le Camere.

Che cos'è la promulgazione?

- La promulgazione è l'atto con cui il Presidente della Repubblica dichiara che la legge è stata approvata da entrambe le Camere e ordina a tutti di rispettarla e di farla rispettare.
- Se la legge appare in palese contrasto con le norme o con lo spirito della Costituzione, il Presidente, prima di promulgarla, può rinviarla alle Camere perché la ridiscutano.
- Se però il Parlamento torna ad approvarla nel medesimo testo, egli ha l'obbligo di promulgarla. Dopo la promulgazione la legge deve essere pubblicata sulla «Gazzetta Ufficiale».

Come si approvano le leggi costituzionali?

- La legge costituzionale deve essere approvata due volte da ciascuna Camera con intervallo non inferiore a tre mesi tra la prima e la seconda deliberazione.
- Se la seconda approvazione avviene con una maggioranza inferiore a due terzi, la legge può essere sottoposta a *referendum* popolare prima della promulgazione.

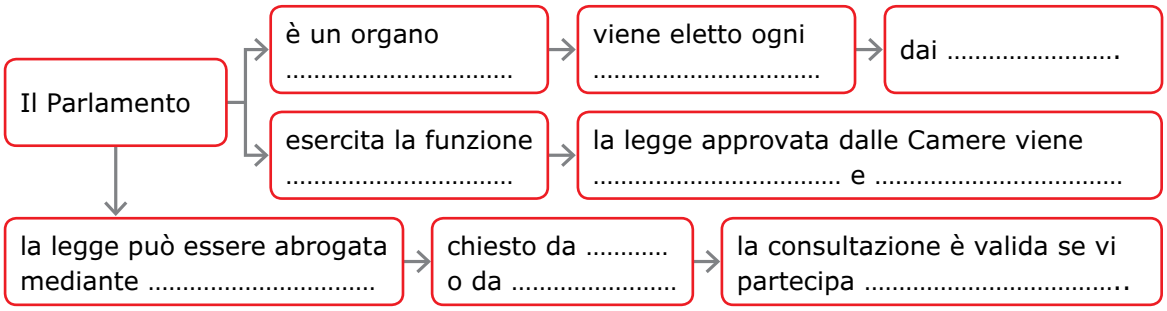
Che cos'è il *referendum*?

- Il referendum è un istituto di democrazia diretta attraverso il quale il popolo ha la possibilità di pronunciarsi direttamente in merito a una determinata questione.

Mettiti alla prova

LOSAI? RIPASSA CON LO SMARTPHONE

1 Completa la mappa concettuale utilizzando le seguenti parole:
più della metà degli elettori ~ 5 anni ~ legislativa ~ promulgata ~ pubblicata ~ 500 mila elettori ~ 5 Consigli regionali ~ bicamerale ~ cittadini elettori ~ referendum



2 Scegli la risposta corretta.

1 Il Parlamento è titolare della funzione:
- A legislativa
- B esecutiva
- C giudiziaria
- D regolamentare

2 L'ammissibilità del referendum è dichiarata in via definitiva:
- A dal Consiglio di Stato
- B dalla Corte costituzionale
- C dalla Corte di cassazione
- D dal Cnel

3 Il Presidente della Repubblica ha:
- A il dovere di promulgare le leggi approvate dal Parlamento
- B il potere di rinviare le leggi alle Camere perché le ridiscutano
- C il diritto di veto sulle leggi che ritenga in contrasto con la Costituzione
- D il potere di modificare le leggi

4 Le leggi costituzionali richiedono:
- A l'unanimità dei membri di ciascuna Camera
- B la necessaria sottoposizione a referendum popolare
- C la discussione in seduta comune
- D una doppia approvazione, a distanza di almeno tre mesi

3 Rispondi alle seguenti domande.

a Com'è composto il Parlamento e come sono organizzate le Camere?

b In che modo viene esercitata la funzione legislativa del Parlamento?

c Che cos'è la promulgazione?

d Come i cittadini possono determinare l'abrogazione di una legge?

4 Barra con una crocetta la risposta che ritieni esatta e motiva il perché.

a La competenza legislativa dello Stato è generale. SÌ NO
Perché? .....
.....

b La legge è abrogata se votano per l'abrogazione più di 500 mila elettori. SÌ NO
Perché? .....
.....

c Incandidabilità e ineleggibilità sono sinonimi. SÌ NO
Perché? .....
.....

d In Italia il potere di deliberare la guerra spetta al Presidente della Repubblica. SÌ NO
Perché? .....
.....

e Il Presidente della Repubblica può presentare disegni di legge. SÌ NO
Perché? .....
.....

UNITÀ 4

LEZIONE 16

Il Governo del Paese

Concetti chiave

Ruolo e composizione del Governo ..... par. 1
Decreti legge e decreti legislativi ..... par. 5

1. Com'è composto il Governo?

Il Governo è un organo composito, formato dal **Presidente del Consiglio**, e dai **ministri**. Il **Consiglio dei ministri** è costituito dal Presidente del Consiglio e da tutti i ministri riuniti.

Ciascun ministro è posto a capo di un Ministero, cioè di una struttura che ha la funzione di amministrare un particolare settore della vita pubblica (giustizia, scuola, difesa, ordine interno, attività culturali e così via).

A collaborare con i ministri sono i **sottosegretari**, che esercitano i compiti ad essi delegati. Alcuni sottosegretari assumono funzioni più estese e sono indicati come *viceministri*.

Nel Governo si distingue fra i ministri con portafoglio e i ministri senza portafoglio.

Con portafoglio sono chiamati i ministri che necessitano di una rilevante dotazione finanziaria per erogare i servizi di loro competenza.

Senza portafoglio sono chiamati quei ministri che svolgono soprattutto compiti di coordinamento o di studio e non hanno bisogno di una significativa dotazione finanziaria. Pensiamo al ministro per l'*Innovazione tecnologica*, al ministro per i *Rapporti con il Parlamento* e così via.

Governo è un termine che deriva dal latino e indicava il timone di una nave.

Ministro significava originariamente "servitore". Ministro, pertanto, è colui che serve il suo Paese.

Che differenza c'è fra ministri con e senza portafoglio?

? Qual è la funzione del Governo?

Secondo la tradizionale tripartizione dei poteri dello Stato teorizzata da Montesquieu, al Governo spetta la **funzione esecutiva**, che consiste nel dare pratica esecuzione alle scelte operate dal Parlamento.

In realtà il Governo non è un semplice esecutore. Governare un Paese significa provvedere ai più importanti bisogni della collettività attraverso l'erogazione di servizi pubblici (scuole, strade, ospedali).

E poiché i bisogni della collettività sono tanti e i mezzi di cui dispone lo Stato non sono illimitati, si pone il problema di operare delle scelte.

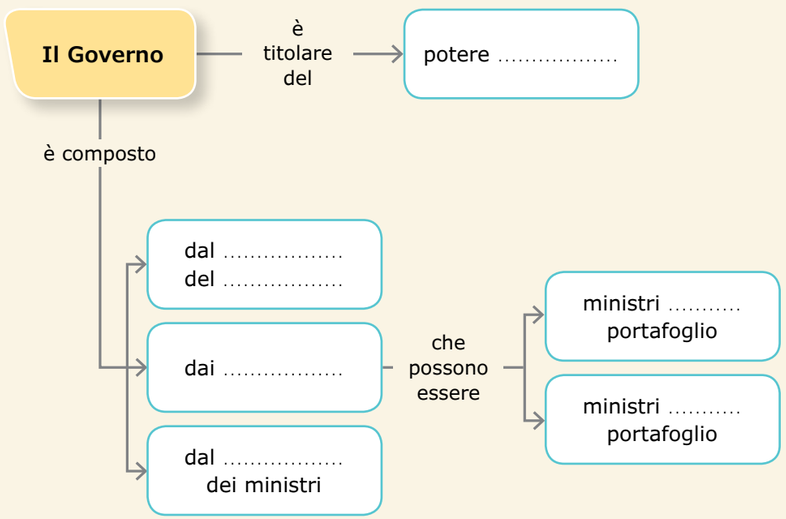
Qual è il ruolo del Governo?

> **In particolare è compito del Governo**:

- individuare gli interventi che è più urgente realizzare nell'interesse del Paese, sia a livello nazionale (per esempio, migliorare le strutture scolastiche), sia a livello internazionale (per esempio, stipulare accordi commerciali e di cooperazione con altri Paesi);
- proporre al Parlamento i disegni di legge necessari per realizzare tali interventi (per esempio sostituire i vecchi edifici scolastici con moderni *college*);

- dare attuazione concreta alla legge quando sarà stata approvata dal Parlamento. Nel nostro caso spetterebbe al ministro dell'Istruzione presiedere a gran parte delle operazioni necessarie alla localizzazione e alla edificazione dei nuovi complessi.

Organizza le idee



2. Come si forma il Governo?

> **Il procedimento di formazione del Governo** è delineato dalla Costituzione negli artt. 92 e 94, ed è così articolato:

- il Presidente della Repubblica sceglie il futuro Presidente del Consiglio (la scelta solitamente cade sul leader della formazione politica che ha ottenuto più voti alle elezioni politiche);
- se questi accetta l'incarico viene nominato ufficialmente e dietro sua proposta vengono nominati anche i ministri;
- tuttavia, prima di poter esercitare le sue funzioni, il Governo deve presentarsi alle Camere per illustrare il proprio programma politico e chiedere su questo il **voto di fiducia**, cioè il permesso di attuarlo;
- se la maggioranza di ciascuna Camera accorda la fiducia, il Governo può iniziare la sua attività;
- se la fiducia non viene accordata, il Governo deve immediatamente dimettersi e il Presidente della Repubblica deve procedere a una nuova nomina.

Il numero dei ministri non è fissato dalla Costituzione, e ciò comporta che può essere variato con una legge ordinaria.

Il Presidente del Consiglio è eletto dai cittadini?
Che cosa accade se il Governo non ottiene la fiducia delle Camere?

3. Quando il Governo entra in crisi?

Il Governo rimane in carica per tutta la durata della legislatura, cioè cinque anni. Ma nel nostro Paese ciò non sempre è accaduto e molti Governi sono stati costretti a dimettersi anticipatamente.

> **Le dimissioni anticipate del Governo** possono essere provocate:

- da una **mozione** * **di sfiducia** approvata dalla maggioranza della Camera dei deputati o del Senato (crisi parlamentare) e in questo caso sono obbligatorie;
- da un disaccordo tra le forze politiche che lo sostengono. In questo caso solitamente il Presidente del Consiglio si dimette volontariamente provocando, con ciò, la caduta dell'intero Governo (crisi extraparlamentare).

Il **Presidente della Repubblica**, che riceve formalmente le dimissioni, deve subito verificare se in Parlamento vi è la disponibilità ad accordare la fiducia a un nuovo Governo composto da altri esponenti politici.

Se tale disponibilità non si riscontra, dovrà **sciogliere le Camere** e indire elezioni politiche anticipate. Spetterà alle nuove Camere accordare la fiducia a un nuovo Governo.

La **mozione** indica la richiesta di votazione su una determinata questione; in questo caso, la votazione riguarda il rapporto fiduciario tra Parlamento e Governo.

Mi fai un esempio?
Nella storia del nostro Paese vi sono state molte crisi extraparlamentari, ma le crisi parlamentari sono state soltanto due, una nel 1998 e l'altra nel 2008. In entrambi i casi il Presidente del consiglio era Romano Prodi. La prima, nel 1998, vide il Governo cadere per un solo voto di scarto.

Che cos'è la questione di fiducia?

Del tutto diversa dalla mozione di sfiducia è la questione di fiducia.

Può accadere che un disegno di legge presentato dal Governo rischi di non essere approvato perché trova opposizione sia tra esponenti della minoranza che della maggioranza.

In questi casi il Governo può porre la **questione di fiducia**. Essa consiste nel dichiarare che la mancata approvazione del disegno di legge, così come è stato presentato, verrà interpretata dal Presidente del Consiglio come un voto di sfiducia nei suoi confronti e, di conseguenza, si dimetterà.

La proposizione della questione di fiducia può essere letta in due modi diversi:

- come un atto di coraggio da parte del Governo, che rischia il tutto per tutto pur di fare approvare una legge nella quale crede;
- come stratagemma per interrompere la discussione in aula e impedire ai dissenzienti di esercitare il proprio diritto di critica.

Sai spiegare la differenza fra questione di fiducia e mozione di sfiducia?

4. Chi controlla l'operato del Governo?

La Costituzione prevede un sistema di controlli reciproci tra i massimi organi dello Stato. Nel caso del Governo, l'opportunità di un controllo sul suo operato è giustificata dall'ampiezza dei suoi poteri: è a capo della Pubblica Amministrazione, ha il comando di Polizia ed esercito, amministra le finanze dello Stato, può adottare atti aventi forza di legge.

L'attività del Governo è sottoposta al controllo:

- del **Parlamento**;
- del **Presidente della Repubblica**.

Come si esercita il controllo del Parlamento?

Il Parlamento controlla il Governo:

- concedendogli o revocandogli la fiducia;
- approvando o respingendo i suoi disegni di legge;
- incalzandolo con interrogazioni, interpellanze e mozioni.

Le interrogazioni sono domande rivolte a un ministro o all'intero Governo per sapere se siano a conoscenza di determinate notizie e come intendano regolarsi. L'interrogazione si esaurisce con la risposta, scritta od orale, data dal ministro interrogato.

Che cosa sono le interrogazioni e le interpellanze?

Le interpellanze sono richieste di chiarimenti sul comportamento che il Governo o un singolo ministro ha tenuto o intende tenere in relazione a un determinato fatto.

A differenza dell'interrogazione, l'interpellanza comporta l'apertura di una discussione in aula alla quale possono intervenire tutti i parlamentari.

Le mozioni sono richieste di votazione da parte dell'Assemblea parlamentare su una determinata questione.

? Il Parlamento è un controllore severo?

Per rispondere occorre operare una distinzione tra forze politiche di maggioranza e di opposizione.

Poiché il Governo è espressione del partito che ha vinto le elezioni, e che ha anche la maggioranza in Parlamento, è difficile aspettarsi che quel partito censuri o ponga ostacoli all'operato di un Governo composto dai suoi stessi membri. Almeno fino a quando non si sviluppino contrasti interni.

Perché l'opposizione svolge un ruolo fondamentale nel controllo del Governo?

La funzione di controllo, pertanto, è affidata in massima parte ai parlamentari dell'opposizione. È l'opposizione che normalmente denuncia all'opinione pubblica ciò che ritiene sia sbagliato nel modo di guidare il Paese, e per questo svolge una fondamentale funzione democratica.

Come si esercita il controllo del Presidente della Repubblica?

Come vedremo meglio nella Lezione 17, il Presidente della Repubblica è il supremo custode delle garanzie costituzionali. Spetta a lui infatti controllare che l'azione dei massimi organi dello Stato rispetti lo spirito della Costituzione e si mantenga nei limiti che questa pone.

Per tale ragione, **i più importanti atti del Governo** devono essere firmati dal Presidente della Repubblica.

Questi, in tal modo, ha la possibilità di prenderne conoscenza prima che siano emanati e può, se necessario, esprimere il proprio parere o addirittura, in casi estremi, rifiutare di emanarli.

5. Quali norme giuridiche può adottare il Governo?

Sebbene il potere legislativo spetti al Parlamento (e alle Regioni per le questioni di loro competenza), anche il Governo ha il potere di produrre norme giuridiche, pur nei limiti tassativi stabiliti dalla Costituzione.

È corretto dire che il Governo esercita il potere legislativo?

L'attività normativa del Governo consiste nell'adottare: **decreti legge** e **decreti legislativi**, che sono fonti primarie cioè hanno forza di legge; **i regolamenti**, che sono invece fonti secondarie e che vengono poi emanati dal Presidente della Repubblica; le **circolari**. Vediamoli nel dettaglio.

I decreti legge

Può accadere, nella vita di un Paese, che ci sia urgente necessità di regolare una specifica questione e che non sia possibile attendere i tempi lunghi del Parlamento. In questi casi la Costituzione consente al Governo di emanare speciali norme chiamate *decreti legge* (d.l.).

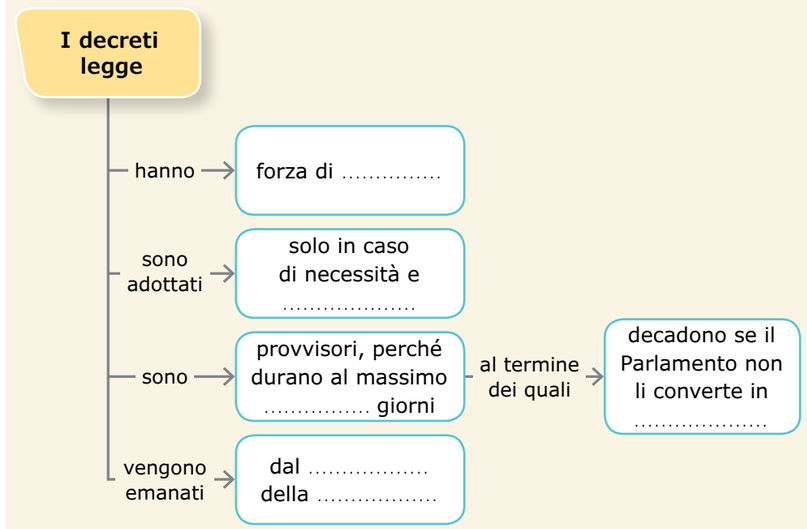
I decreti legge sono provvedimenti provvisori, aventi forza di legge, che il Governo può adottare solo in casi straordinari di necessità e di urgenza e che vengono emanati dal Presidente della Repubblica.

Perché i decreti legge sono provvisori?
Che cos'è la legge di conversione?

- **La necessità e l'urgenza** sono requisiti essenziali. Se mancassero (cioè se non ci fosse l'urgenza di regolare in fretta una certa materia) il Presidente della Repubblica non potrebbe emanare il decreto.
- **La provvisorietà** consiste nel fatto che questi decreti hanno una durata massima di 60 giorni. Se entro questo termine il Parlamento non li converte (cioè non li trasforma) in legge, decadono e non vanno più rispettati.
- **La conversione** è operata approvando una legge che dichiara convertito il decreto. In questa fase le Camere hanno la possibilità di introdurre emendamenti (cioè modifiche) al testo originario.

Il Governo non può proporre nuovamente i decreti legge che non siano stati convertiti in legge (art. 77 Cost. c. 4).

Organizza le idee



I decreti legislativi

I decreti legislativi sono atti normativi aventi forza di legge che vengono adottati dal Governo sulla base di una delega approvata da entrambe le Camere.

La delega è contenuta in una legge con la quale si stabilisce quale dovrà essere l'oggetto del decreto e quali principi, criteri e tempi il Governo dovrà rispettare.

I decreti legislativi vanno convertiti in legge?

Il decreto legislativo (d.lg. o d.lgs.) disposto dal Governo viene direttamente promulgato dal Capo dello Stato e non ha bisogno di essere deliberato dal Parlamento.

Solo in alcuni casi il testo viene inviato, prima della promulgazione, alla Commissione parlamentare competente in materia affinché verifichi la rispondenza del contenuto alle disposizioni della legge di delega.

Perché il Parlamento delega al Governo il compito di adottare questi decreti? Non potrebbe approvare esso stesso una legge che regoli quella certa materia?

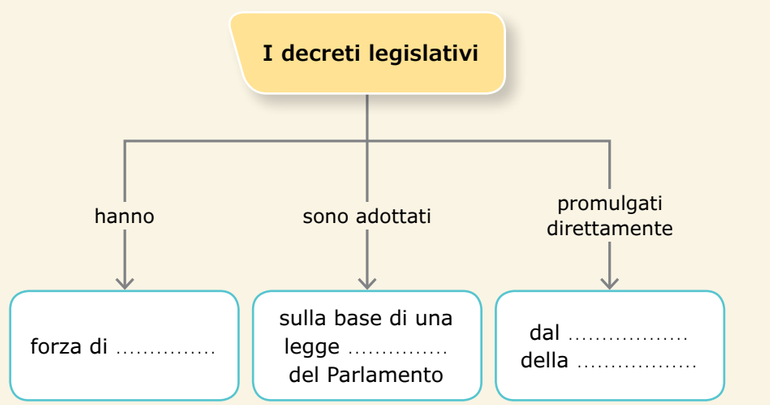
In genere si ricorre alla delega quando la legge da approvare contiene aspetti molto tecnici. In questi casi il Parlamento delinea le linee fondamentali a cui il decreto dovrà attenersi, lasciando che il testo definitivo venga predisposto, nei dettagli, dagli staff di esperti di cui può giovarsi il Governo.

I Ministeri infatti dispongono di uffici tecnici altamente specializzati, che conoscono nei dettagli le materie di loro competenza.

Negli ultimi anni, peraltro, si registra un ricorso alle leggi delega anche quando siano in gioco ambiti politicamente sensibili, in grado di dividere l'opinione pubblica. In questi casi ricorrere a un decreto legislativo consente di evitare l'attenzione mediatica che un lungo dibattito alle Camere attirerebbe.

Mi fai un esempio?
Sono stati regolati con decreti legislativi lo stoccaggio dei rifiuti radioattivi, la salute e sicurezza sui luoghi di lavoro, le sostanze stupefacenti: tutti ambiti che richiedono specifiche competenze tecniche di settore.

Organizza le idee



I regolamenti

I regolamenti sono una fonte secondaria del diritto e possono essere emanati dal Governo nella forma di decreto del Presidente della Repubblica (**d.p.r.**) oppure dai singoli ministri con la denominazione di decreto ministeriale (**d.m.**).

Vedremo più avanti [→ Lezione 19] che il potere di emanare regolamenti è attribuito dalla Costituzione anche alle Regioni, ai Comuni e alle Città metropolitane.

Le circolari

Le circolari sono un'ulteriore categoria di atti normativi la cui caratteristica è di rivolgersi esclusivamente agli organi interni della Pubblica Amministrazione (impiegati, funzionari e così via).

Esse, pertanto, non hanno rilevanza esterna e la loro emanazione non richiede forme particolari. Sono subordinate sia alle leggi sia ai regolamenti.

6. Come svolge il Governo la funzione amministrativa?

Sappiamo, per averne già parlato all'inizio di questa Lezione, che governare un Paese significa provvedere alla cura degli interessi pubblici e che questa attività si articola in due momenti:

- la scelta delle cose da fare;
- la realizzazione concreta delle scelte fatte.

Quest'ultima funzione viene chiamata *esecutiva* o anche *amministrativa*. Per svolgere la funzione esecutiva (o amministrativa) il Governo si avvale dell'immenso apparato della Pubblica Amministrazione.

La Pubblica Amministrazione (PA) è l'insieme dei soggetti che, a vari livelli, concorrono alla cura degli interessi pubblici.

Qual è il ruolo della Pubblica Amministrazione?

Per esempio:

- l'interesse a un efficace sistema scolastico è curato dal ministro dell'Istruzione con la collaborazione dell'apparato ministeriale, dei presidi, dei professori e di tutto il personale ausiliario;
- l'interesse al mantenimento dell'ordine pubblico è curato dal ministro dell'Interno con la collaborazione dell'apparato ministeriale, delle questure, dei prefetti e di tutte le forze dell'ordine.

Quali organi sono di supporto all'attività della PA?

Il Consiglio di Stato fornisce al Governo, ai ministri e alle Regioni i pareri da questi richiesti su temi di natura giuridica e amministrativa.

L'Avvocatura dello Stato ha come compito principale quello di rappresentare e assistere lo Stato nelle controversie davanti agli organi giudiziari. Oltre a ciò esplica una funzione consultiva in quanto la PA vi si può rivolgere per chiedere pareri di natura legale.

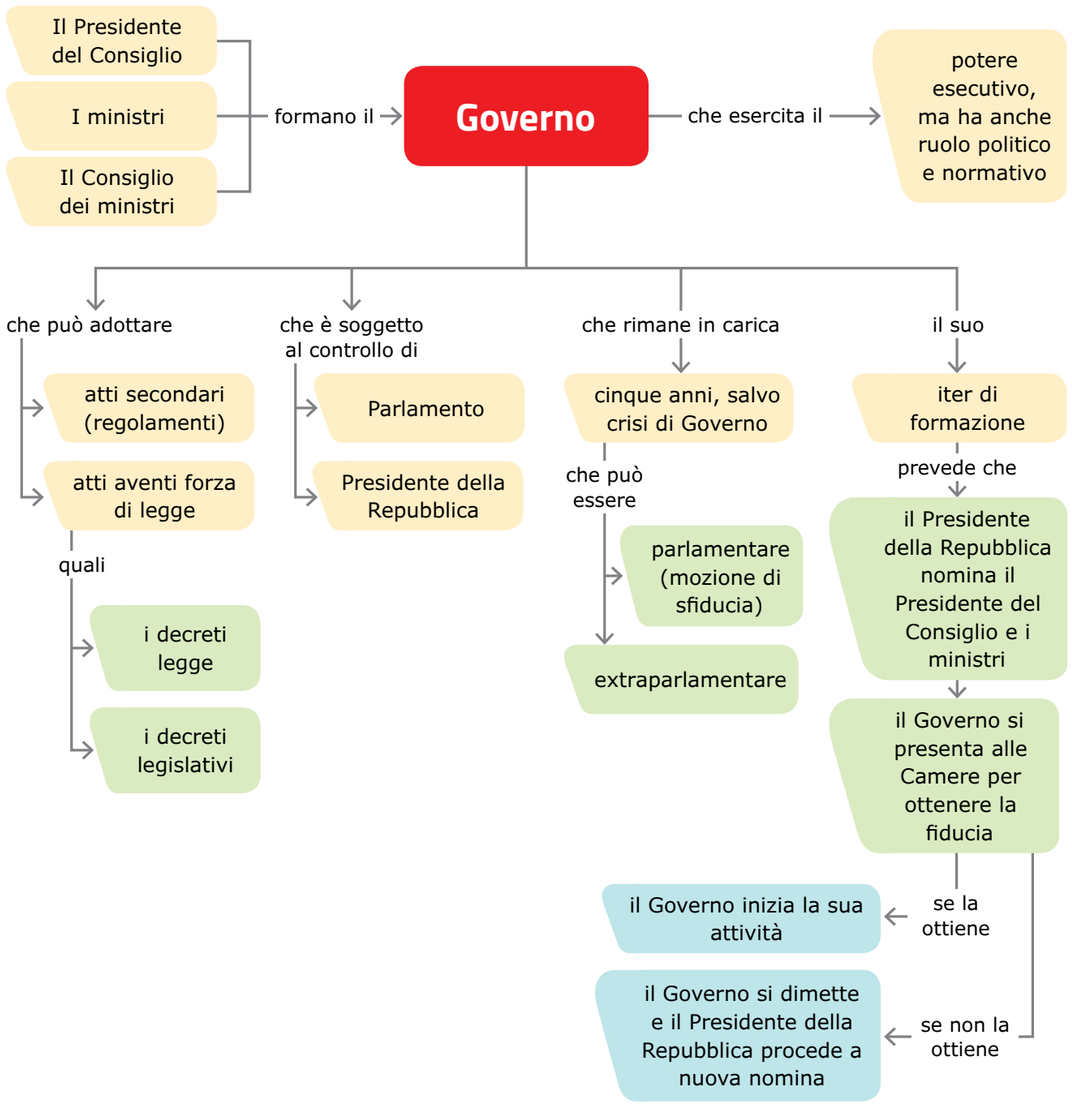
La Corte dei conti è il principale organo di controllo. La sua funzione tradizionale è controllare che gli atti posti in essere da organi della PA (soprattutto quelli che comportino una spesa) siano conformi a quanto dispone la legge [→ Lezione 20].

Che ruolo ha la Corte dei conti? E le *authority*?

Le autorità amministrative indipendenti, dette talvolta *authority*, sono organi di recente creazione istituiti per svolgere un'attività di vigilanza sul rispetto delle regole in alcuni settori particolarmente delicati come la concorrenza e il mercato, la radiodiffusione e l'editoria, le assicurazioni, la tutela dei dati personali e così via.

MAPPA Che cosa hai imparato

In questa Lezione hai imparato che cos'è il Governo e quali funzioni svolge.
Hai seguito le varie fasi che portano alla formazione del Governo, hai imparato quali cause ne determinano le dimissioni anticipate e qual è la differenza fra questione di fiducia e mozione di sfiducia. Hai imparato quali controlli sono previsti sull'operato del Governo e come l'apparato della Pubblica Amministrazione consenta l'esercizio in concreto dell'attività amministrativa.
Infine, hai studiato quali atti rientrano nella potestà normativa del Governo, e cioè i decreti legge e i decreti legislativi (che hanno forza di legge) e i regolamenti.



Riguardando gli appunti

GUARDA! Sintesi in 7 lingue

Com'è composto il Governo?

- Il Governo è un organo composto dal Presidente del Consiglio e dai ministri. Insieme formano il Consiglio dei ministri.
- I ministri *con portafoglio* necessitano di una rilevante dotazione finanziaria; i ministri *senza portafoglio* svolgono un'attività di coordinamento o di studio .

Quali sono i compiti del Governo?

- Al Governo spetta la funzione *esecutiva* che consiste nel dare pratica esecuzione alle leggi approvate dal Parlamento.
- Altre funzioni del Governo sono: individuare gli interventi da realizzare nell'interesse del Paese; proporre al Parlamento i disegni di legge necessari per realizzarli.

Come viene nominato il Governo?

- Al Presidente della Repubblica spetta il compito di nominare il Presidente del Consiglio dei ministri e, su proposta di questo, i ministri.
- Il Governo, dopo essere stato nominato dal Presidente della Repubblica, deve ottenere dalle Camere il voto di fiducia.
- Se le Camere accordano la fiducia, il Governo può iniziare la sua attività; in caso contrario deve dimettersi e il Presidente della Repubblica procedere a una nuova nomina.

Quando un Governo entra in crisi?

- La crisi di Governo è *parlamentare* quando è provocata da una *mozione di sfiducia* approvata a maggioranza da una Camera, che rende obbligatorie le dimissioni del Governo; è *extraparlamentare* quando è provocata dal Presidente del Consiglio in seguito al disaccordo fra le forze di Governo.

Che cos'è la questione di fiducia?

- Ponendo la questione di fiducia il Governo fa dipendere la propria permanenza in carica dall'approvazione di un determinato disegno di legge.
- La mancata approvazione equivale a un voto di sfiducia.

A quali controlli è soggetta l'attività del Governo?

- L'attività del Governo è sottoposta al controllo del Parlamento e del Presidente della Repubblica.

Che cosa sono i decreti legge?

- I decreti legge sono provvedimenti provvisori, aventi forza di legge, che il Governo può adottare solo in casi straordinari di necessità e di urgenza.
- Decadono se non vengono convertiti in legge entro 60 giorni.

Che cosa sono i decreti legislativi?

- I decreti legislativi sono atti aventi forza di legge emanati dal Governo sulla base di una legge delega approvata dalle Camere. Per tale ragione vengono anche detti decreti delegati.

Che cosa sono i regolamenti e le circolari?

- I regolamenti sono atti normativi secondari, cioè subordinati alla legge, emanati con decreto del Presidente della Repubblica (d.p.r.) o di singoli ministri (d.m.).
- Le circolari sono atti normativi subordinati sia alla legge sia ai regolamenti e hanno una rilevanza esclusivamente interna agli organi della Pubblica Amministrazione.

Come svolge il Governo la funzione amministrativa?

- Per svolgere la funzione amministrativa il Governo si avvale dell'apparato della Pubblica Amministrazione (PA).
- La PA è l'insieme dei soggetti che, a vari livelli, concorrono alla cura degli interessi pubblici.
- Sono organi a supporto della PA il Consiglio di Stato, l'Avvocatura dello Stato, la Corte dei conti e le autorità amministrative indipendenti.

Mettiti alla prova

LOSAI? RIPASSA CON LO SMARTPHONE

1 Completa la mappa concettuale utilizzando le seguenti parole:
Presidente della Repubblica ~ Parlamento ~ interpellanze ~ ministri ~ Presidente del Consiglio dei ministri ~ interrogazioni

Il Governo
- è composto da ..... e ..... → è nominato dal .....
- la sua attività è controllata → dal Presidente della Repubblica e dal ..... → mediante mozioni, ... e .....

2 Scegli la risposta corretta.

1 Il Governo è un organo composito, formato da:
- A Presidente del Consiglio, Ministri e Consiglio dei Ministri
- B Presidente del Consiglio, Ministri con portafoglio e Ministri senza portafoglio
- C Consiglio dei Ministri, Ministri e Presidente della Repubblica
- D Presidente del Consiglio e Ministri con portafoglio

2 Per poter governare il Governo deve avere la fiducia:
- A del Senato
- B della Camera dei deputati
- C di entrambe le Camere
- D del Presidente della Repubblica

3 I decreti legge:
- A hanno lo stesso valore delle leggi
- B sono subordinati alle leggi
- C sono subordinati ai decreti legislativi
- D hanno la stessa forza dei regolamenti

4 Se il Presidente del Consiglio si dimette:
- A si scioglie anche il Parlamento
- B scioglie solo la Camera dei deputati
- C si dimette tutto il Governo
- D il Governo rimane in carica e il Presidente viene sostituito

3 Rispondi alle seguenti domande.

a Qual è il procedimento di formazione del Governo?

b Quali sono i compiti del Governo?

c Quali tipi di norme può emanare il Governo e quali sono le loro caratteristiche?

d A quali controlli è sottoposta l'attività del Governo?

4 Barra con una crocetta la risposta che ritieni esatta e motiva il perché.

a Il Governo è un organo composto dal Presidente del Consiglio e dai ministri. SÌ NO
Perché? .....
.....

b Il Presidente della Repubblica firma i più importanti atti del Governo. SÌ NO
Perché? .....
.....

c Il Governo deve rimanere in carica per tutta la durata della legislatura e non può dimettersi anticipatamente. SÌ NO
Perché? .....
.....

d Il Governo ha solo una funzione esecutiva. SÌ NO
Perché? .....
.....

UNITÀ 4

LEZIONE 17

Concetti chiave

Il Presidente della Repubblica ..... par. 1
La Corte costituzionale e il giudizio di costituzionalità ..... par. 4

Il Presidente della Repubblica e la Corte costituzionale

Videosimulatore
Fai la tua scelta
- Il controllo di costituzionalità delle leggi

1. Come viene eletto il Presidente della Repubblica

Il Presidente della Repubblica, stabilisce la Costituzione (art. 87), è il Capo dello Stato e rappresenta l'unità della Nazione.
Egli, collocandosi al di sopra delle parti politiche, deve controllare che i massimi organi dello Stato operino nel rispetto della Costituzione.

Il Presidente viene eletto dal Parlamento riunito in seduta comune (art. 83 Cost.) e all'elezione partecipano anche tre delegati per ciascuna Regione e uno per la Valle d'Aosta, scelti dai rispettivi Consigli regionali. Le votazioni avvengono a scrutinio segreto.

Chi elegge il Presidente della Repubblica?
Con quali modalità?
Che cosa significa settennato?

Poiché è auspicabile che il Presidente sia eletto con il più ampio accordo tra le forze politiche, la Costituzione stabilisce che per la sua elezione occorre la maggioranza dei due terzi dell'Assemblea. Tuttavia, se dopo il terzo scrutinio questa ampia maggioranza non si raggiunge, diventa sufficiente quella assoluta (cinquanta per cento più uno degli aventi diritto al voto).

> **Può essere eletto Presidente della Repubblica** ogni cittadino o cittadina che goda dei diritti civili e politici e abbia compiuto 50 anni di età.

La Costituzione stabilisce che il Presidente è eletto per **sette anni**. Non è necessario che sia membro del Parlamento, e può essere rieletto per un secondo mandato. Alla fine del settennato, se il Presidente non viene rieletto, diventa di diritto **senatore a vita**.

Mi fai un esempio?
Giorgio Napolitano è stato il primo, e finora unico, Presidente della Repubblica a essere stato eletto per un secondo mandato (nel 2013).

L'ufficio di Presidente della Repubblica è **incompatibile** con qualsiasi altra carica: una volta eletto, pertanto, il Presidente decade da qualsiasi altro incarico, compreso, eventualmente, quello di parlamentare.

> **In caso di temporaneo impedimento** dovuto, per esempio, a malattia o a un viaggio all'estero, le funzioni di Capo dello Stato sono assunte dal **Presidente del Senato**.

Stockphoto / Clara

2. Quali sono le principali attribuzioni del Presidente?

Quali sono le principali attribuzioni del Presidente nei confronti del Parlamento?
E nei confronti del Governo?
Che cos'è il potere di grazia?

La maggior parte dei poteri e delle funzioni che la Costituzione assegna al Presidente della Repubblica è già stata illustrata trattando del Parlamento e del Governo, cosicché ora possiamo limitarci a tracciare un quadro riassuntivo. Come sappiamo il Presidente:

- indice le elezioni delle Camere e ne fissa la prima riunione [→ Lezione 15];
- può nominare cinque senatori a vita [→ Lezione 15];
- può inviare messaggi alle Camere con i quali richiama l'attenzione dei parlamentari su questioni di particolare delicatezza o urgenza [→ Lezione 15];
- può sciogliere anticipatamente le Camere [→ Lezione 15];
- promulga le leggi, ma può anche rinviarle alle Camere con un messaggio motivato affinché le ridiscutano [→ Lezione 15];
- indice il referendum popolare nei casi previsti dalla Costituzione [→ Lezione 15];

Inoltre:

- nomina il Presidente del Consiglio dei ministri e, su proposta di questo, i ministri [→ Lezione 16];
- autorizza il Governo a presentare disegni di legge al Parlamento [→ Lezione 16];
- emana i decreti legge, i decreti legislativi e i regolamenti governativi [→ Lezione 16];
- accredita e riceve i rappresentanti diplomatici;
- ratifica i trattati internazionali;
- ha il comando delle Forze armate;
- presiede il Consiglio supremo di difesa;
- dichiara lo stato di guerra deliberato dalle Camere.

E ancora, come vedremo meglio tra breve, il Presidente della Repubblica:

- nomina cinque giudici della Corte costituzionale [→ Paragrafo 4];
- presiede il Consiglio Superiore della Magistratura [→ Lezione 18];
- può concedere la **grazia** o **commutare** la pena a un condannato.

La **grazia** è un provvedimento di clemenza con il quale si cancella o si modifica la pena a cui una determinata persona è stata condannata.

Commutare significa cambiare la pena con un'altra, per esempio trasformare una pena detentiva in un'altra più lieve.

La richiesta di grazia va inoltrata al ministro della Giustizia il quale, dopo aver ascoltato il parere degli uffici competenti, trasmette la domanda al Capo dello Stato con allegato il proprio parere.

La decisione di accogliere o respingere la domanda, tuttavia, è prerogativa esclusiva del Presidente talché questi, si desume dalla sentenza n. 200/2006 della Corte costituzionale, può concedere la grazia anche in contrasto con il parere del ministro della Giustizia.

? In che senso il Presidente della Repubblica è il "capo" dello Stato?

Fino a quando nel Paese la vita politica si svolge nel rispetto delle regole democratiche, la funzione del Presidente è prevalentemente di tipo notarile: egli si limiterà a emanare gli atti del Governo e a promulgare le leggi. Ma se vi è turbolenza nelle istituzioni i suoi poteri si attivano:

- se il Governo pretende di adottare decreti palesemente contrari al dettato o allo spirito della Costituzione egli può rifiutare di emanarli;
- se il Parlamento approva una legge in conflitto con il dettato e lo spirito della Costituzione egli può sospenderne la promulgazione;

- se le Camere si mostrano disattente verso qualche grave problema del Paese egli può richiamarle al loro dovere con un messaggio motivato;
- se vi è crisi di Governo egli deve operare per una rapida soluzione individuando, nel più breve tempo possibile, la persona a cui possa essere affidato con successo il compito di formare un nuovo Governo;
- se il Parlamento non è in grado di funzionare correttamente spetta a lui decidere di scioglierlo e indire nuove elezioni politiche.

Che ruolo ha il Presidente in caso di crisi di Governo?
In quali casi può sospendere la promulgazione di una legge?
Come va interpretata l'espressione "Capo dello Stato"?

In tutti questi casi è compito del Presidente prendere in mano la barra del timone e assumere quelle iniziative, indicate dalla Costituzione, che servono a riportare in rotta la vita politica del Paese.

Possiamo ora rispondere alla domanda: il Presidente è Capo dello Stato? La risposta è negativa se per *capo* intendiamo un organo gerarchicamente sovraordinato che ordina e comanda. La risposta è affermativa se per *capo* intendiamo il massimo garante, sul piano costituzionale, della stabilità dello Stato.

3. Qual è la funzione della controfirma ministeriale?

Perché gli atti del Presidente sono sempre controfirmati da un ministro?
Quali sono i due reati per i quali il Presidente può essere chiamato a rispondere?

Immaginiamo che il Presidente della Repubblica decida di sciogliere anticipatamente le Camere. Com'è ragionevole, un simile provvedimento può essere condiviso da alcune forze politiche e criticato da altre. Più in generale ogni atto del Presidente può sollevare consensi e dissensi, plausi e critiche. Al fine di preservare la più alta carica dello Stato da attacchi di natura politica, la Costituzione prevede che ogni atto compiuto dal Presidente della Repubblica nell'esercizio delle sue funzioni (scioglimento delle Camere, invio di messaggi e così via) debba essere **controfirmato** da un ministro che ne assume la responsabilità.

> **La controfirma ministeriale** serve a tutelare l'immagine del Presidente e porlo al riparo da ogni critica.

Il Capo dello Stato, però, è personalmente responsabile per i reati di alto tradimento o di attentato alla Costituzione.

- **Alto tradimento** è il comportamento posto in essere con il preciso scopo di pregiudicare gli interessi nazionali.
- **Attentato alla Costituzione** è il comportamento diretto a mutare la Costituzione dello Stato o la forma di Governo con mezzi non consentiti dall'ordinamento.

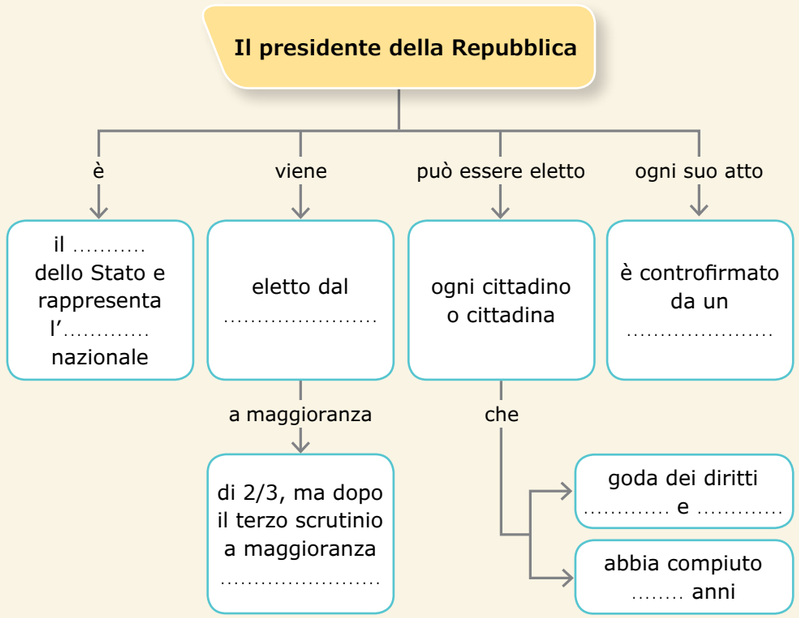
Per questi reati è previsto che il Presidente venga posto in stato d'accusa dal Parlamento riunito in seduta comune e successivamente venga giudicato dalla Corte costituzionale.

? In che modo il Presidente esercita il comando delle Forze armate?

Abbiamo visto che la Costituzione (art. 87, c. 9) attribuisce al Presidente della Repubblica il comando delle Forze armate. Questa attribuzione non va intesa nel senso che il Presidente abbia un ruolo operativo o di comando (in tempo di pace, tale ruolo è esercitato dalle gerarchie militari e, in caso di conflitto, è il Parlamento a stabilire l'organo di comando con la legge che delibera lo stato di guerra).

Il comando attribuito dalla Costituzione al Presidente deve essere pertanto inteso come funzione di garanzia di controllo sulla imparzialità e apoliticità delle Forze armate. Si tratta di funzioni che assumono grande rilievo se si verificano gravi crisi politiche o particolari disfunzioni all'interno dell'organizzazione militare.

Organizza le idee



4. Come opera la Corte costituzionale?

Oltre al Presidente della Repubblica, la nostra Costituzione prevede anche un altro organo di garanzia: la Corte costituzionale, chiamata anche Consulta dal nome del palazzo in cui ha sede.

Anche se i loro poteri sono molto diversi, sia il Presidente sia la Corte sono garanti del pieno rispetto della Costituzione. Vediamo quindi com'è composta la Corte costituzionale e qual è il suo ruolo.

Chi nomina i giudici costituzionali?
In quale proporzione?
Quanto dura il loro mandato e perché?

Com'è composta la Corte costituzionale?

La Corte è composta di 15 membri così nominati (art. 135 Cost.):

- per un terzo dal Presidente della Repubblica;
- per un terzo dal Parlamento riunito in seduta comune;
- per un terzo dalle Supreme magistrature dello Stato.

I giudici della Corte sono scelti tra i più alti magistrati dello Stato, tra i docenti universitari di materie giuridiche e tra gli avvocati con più di vent'anni di servizio. Una volta eletti godono di un trattamento economico e di un'immunità del tutto simili a quelli previsti per i parlamentari.

I Giudici costituzionali restano **in carica per nove anni**, una durata superiore a quella di ogni altro mandato previsto dalla Costituzione (cinque anni per le Camere, una legislatura per il Governo, sette anni per il Presidente della Repubblica). In tal modo si è inteso assicurare l'indipendenza dei giudici, anche dagli organi politici che li hanno designati.

Qual è il ruolo della Corte costituzionale?

Come ben sappiamo la Costituzione repubblicana è rigida e ciò comporta che nessuna legge può validamente porsi in contrasto con essa.

Quando vi è il fondato sospetto che un simile contrasto esista, la norma viene sottoposta al giudizio della Corte costituzionale. Vale la pena di riflettere sul fatto che ai tempi dello Statuto albertino non vi era bisogno di un simile organo perché lo Statuto era una costituzione flessibile e quindi si piegava alle leggi del Parlamento.

La Corte costituzionale, stabilisce il primo comma dell'art. 134 Cost., giudica sulle controversie relative alla legittimità costituzionale delle leggi dello Stato e delle Regioni, e degli atti aventi forza di legge (decreti legge e decreti legislativi).

? La Corte deve esaminare tutte le leggi approvate dal Parlamento?

La Corte non procede a una verifica preventiva, cioè prima che la legge entri in vigore, ma solo a una verifica successiva, cioè dopo che la legge è entrata in vigore. Ciò perché l'incostituzionalità di una norma non è mai palese.

Se così fosse, il Parlamento non potrebbe approvarla e il Presidente della Repubblica non potrebbe promulgarla. È solo la pratica applicazione della legge che può rivelare qualche aspetto di incostituzionalità.

Mi fai un esempio?
Nel corso del tempo la Corte costituzionale ha giudicato incostituzionali alcune norme che, in modo più o meno sottile, consentivano una diversità di trattamento tra uomini e donne, violando il fondamentale principio di uguaglianza dell'art.3 Cost.

Come si ricorre alla Corte costituzionale?

Il giudizio della Corte costituzionale può essere richiesto con procedimento diretto o indiretto.

> **Direttamente** possono rivolgersi alla Corte il **Governo** e le **Regioni** per *conflitti di competenza*.

Per esempio, se il Governo ritiene che una legge regionale invada la **competenza** assegnata allo Stato dalla Costituzione può rivolgersi direttamente alla Corte e chiedere che la legge venga annullata.

Ugualmente può rivolgersi alla Corte una Regione se ritiene che la sua competenza sia stata invasa da una legge dello Stato o di un'altra Regione.

> **Indirettamente** possono rivolgersi alla Corte i **giudici** che, nel corso di un processo, abbiano il sospetto che una delle norme che stanno applicando sia incostituzionale.

È detto anche **procedimento incidentale** perché "cade" all'interno di un processo (*incidentale* in latino significa "che cade dentro"). Se infatti, durante un qualsiasi processo, il giudice ha il sospetto che una legge che deve applicare sia in contrasto con la Costituzione, si rivolge alla Corte **sollevando la questione di legittimità costituzionale**. Finché la Corte non si pronuncia, il processo si ferma.

A chi spetta il ricorso diretto alla Corte costituzionale e a chi quello indiretto o incidentale?
Che cosa accade se la Corte emana una sentenza di accoglimento?

La Corte discute la questione in udienza pubblica e al termine può emettere una sentenza di rigetto o di accoglimento:

- **la sentenza di rigetto** conferma la costituzionalità della norma che seguiterà, pertanto, a essere pienamente efficace e il giudice potrà applicarla;
- **la sentenza di accoglimento** riconosce che la norma era incostituzionale e le fa perdere efficacia dal giorno successivo alla pubblicazione della decisione sulla «Gazzetta Ufficiale».

> **Anche le leggi costituzionali** (che modificano o integrano la Costituzione) possono essere sottoposte al giudizio della Corte. Compito dei giudici, in questo caso, è verificare che la nuova legge non stravolga lo spirito della Costituzione.

Sappiamo già, infatti, che in essa vi sono principi che non possono essere disattesi e diritti fondamentali che non possono essere soppressi. Alla Corte spetta il compito di verificare che ciò non accada.

> **Le sentenze della Corte non sono immutabili**. Può infatti accadere che, giudicando successivamente sulla medesima questione, la Corte muti giudizio sulla base di nuove considerazioni.

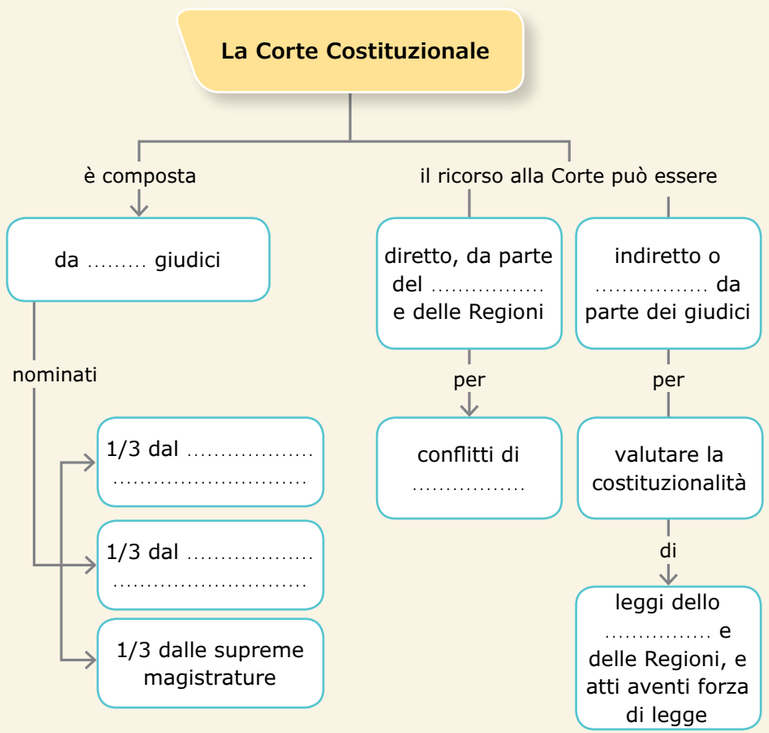
? Che si fa con chi è stato condannato in base a una legge incostituzionale?

Nei processi non ancora conclusi il giudice non dovrà applicare la legge annullata.

Per i processi già terminati, invece, gli effetti dell'annullamento sono diversi a seconda che si tratti di processi civili o penali:

- i processi civili già decisi con sentenza divenuta *definitiva* non potranno essere riaperti;
- i processi penali invece, per un elementare principio di giustizia, dovranno essere riconsiderati e la pena inflitta sulla base della legge incostituzionale dovrà essere annullata.

Organizza le idee



Doppio Click

Quando una donna "non è all'altezza": commentiamo una sentenza dal sito web della Corte costituzionale

Per leggere le sentenze della Corte costituzionale basta andare sul sito della Corte, **cortecostituzionale.it**, nella sezione "Giurisprudenza".
È possibile fare una ricerca inserendo l'anno e il numero della pronuncia, ma anche fare una ricerca testuale inserendo, nell'apposito campo, dei frammenti di testo.
L'archivio contiene tutte le pronunce dal 1956 (anno in cui la Corte è entrata in funzione) fino a oggi. Facciamo insieme una prova.
Cerchiamo sul sito della Corte la sentenza n. 163 del 1993.
Vediamo subito che il corpo della sentenza è diviso in due parti principali: la prima, "Ritenuto in fatto", riassume i fatti che hanno portato la legge al vaglio della Corte; la seconda, "Considerato in diritto", contiene le argomentazioni giuridiche che supportano la decisione, che troviamo introdotta dalla formula "Per questi motivi" (talvolta abbreviata in PQM).
La sentenza che abbiamo cercato, la n. 163 del 1993, riguarda una legge della Provincia autonoma di Trento.
Dalla descrizione dei fatti impariamo che una donna, aspirante funzionario del Servizio antincendi trentino, si era vista scartare dal concorso perché troppo bassa, o non abbastanza alta. Il bando di concorso prevedeva infatti, come stabilito dalla legge, che tutti i candidati dovessero essere alti almeno 1 metro e 65 cm. Ora è noto che le donne sono mediamente più basse degli uomini, e che sotto il metro e 65 ci sono molte più donne che uomini. Dunque, il criterio di legge svantaggia le donne proprio in ragione del loro sesso.
Ecco allora che nasce il sospetto che la legge sia incostituzionale, perché vìola l'art. 3 Cost. che vieta ogni discriminazione basata sul sesso: porre lo stesso requisito di altezza per uomini e donne significa svantaggiare illegittimamente queste ultime?
La risposta della Corte è che sì, la norma è incostituzionale, e che è contrario al principio di uguaglianza (art. 3 Cost.) trattare in modo uguale situazioni diverse, come l'altezza di uomini e donne.
Per leggere in modo più approfondito le argomentazioni dei giudici, andate ai punti dal 3 al 5 del "Considerato in diritto".
Che cosa ne pensate? Siete d'accordo con la Corte? Perché?

5. Quali sono le altre funzioni della Corte?

Oltre a giudicare sulla costituzionalità delle leggi e degli atti aventi forza di legge, la Corte è chiamata a pronunciarsi:

- sui conflitti di attribuzione tra organi costituzionali;
- sulle accuse promosse dal Parlamento contro il Presidente della Repubblica;
- sull'ammissibilità dei referendum.

> **Il conflitto di attribuzione** si verifica quando un organo, con i suoi atti, invade o minaccia di invadere le competenze attribuite dalla Costituzione a un altro organo.

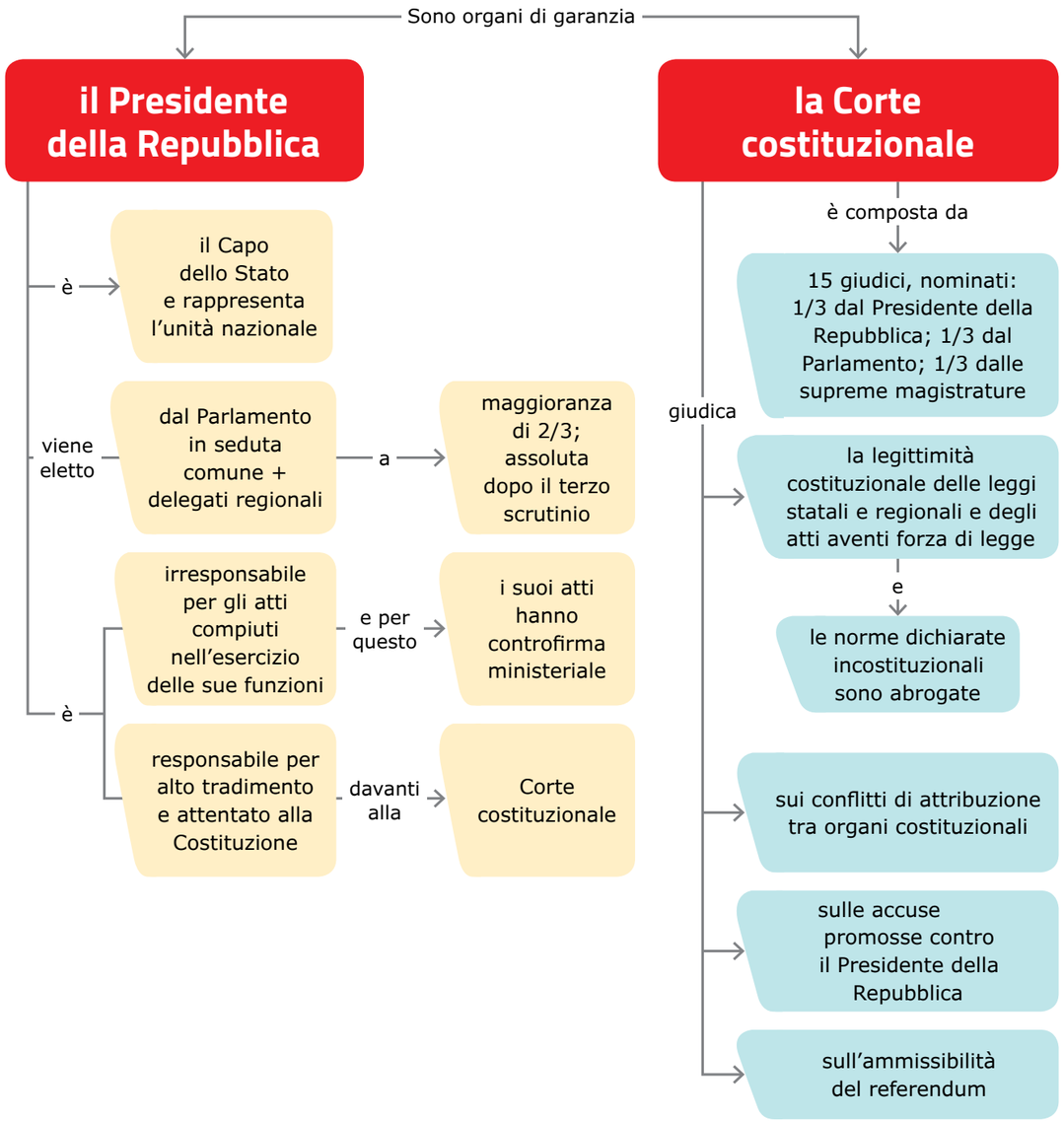
> **Il giudizio sulle accuse al Presidente della Repubblica** per alto tradimento o per attentato alla Costituzione viene esercitato dalla Corte su richiesta del Parlamento.

> **Il giudizio sull'ammissibilità del referendum** è imposto dal fatto che ci sono materie che la Costituzione sottrae al voto referendario [→ Lezione 15]. La Corte pertanto ha il compito di verificare che il quesito sottoposto non riguardi una delle materie escluse.

Che cosa si intende per conflitto di attribuzione?
Perché la Corte valuta l'ammissibilità dei quesiti referendari?

MAPPA Che cosa hai imparato

In questa Lezione hai imparato a conoscere due organi fondamentali dell'ordinamento giuridico: il Presidente della Repubblica e la Corte costituzionale. Hai imparato come viene eletto il Presidente della Repubblica, quali attribuzioni gli vengono assegnate dalla Costituzione e qual è la funzione della controfirma ministeriale. Riguardo la Corte costituzionale, hai imparato com'è composta, su quali materie è chiamata a giudicare e qual è la differenza fra ricorso diretto e ricorso indiretto (o incidentale) alla Corte.



Riguardando gli appunti

GUARDA! Sintesi in 7 lingue

Che ruolo ha e come viene eletto il Presidente della Repubblica?

- Il Presidente della Repubblica è il Capo dello Stato e rappresenta l'unità nazionale.
- È eletto a scrutinio segreto dal Parlamento riunito in seduta comune, con la partecipazione di tre delegati per ciascuna regione e uno per la Valle d'Aosta.
- Per l'elezione è prevista la maggioranza dei due terzi dell'Assemblea per i primi tre scrutini. È prevista la maggioranza assoluta per gli scrutini successivi.

Chi può essere eletto Presidente?

- Può essere eletto Presidente della Repubblica ogni cittadino che goda dei diritti civili e politici e abbia compiuto 50 anni. Non è necessario che sia membro del Parlamento.

Per quanto rimane in carica il Presidente?

- Il Presidente è eletto per sette anni. Alla fine del settennato, se non viene rieletto, diventa di diritto senatore a vita.

Quali sono le principali attribuzioni del Presidente?

- Può inviare messaggi alle Camere e può scioglierle anticipatamente se non appaiono in grado di funzionare.
- Indice le nuove elezioni politiche.
- Autorizza la presentazione al Parlamento dei disegni di legge del Governo.
- Promulga le leggi ed emana i decreti legge, i decreti legislativi e i regolamenti governativi.
- Indice il referendum popolare nei casi previsti dalla Costituzione.
- Può nominare cinque senatori a vita.
- Nomina il Presidente del Consiglio dei ministri e, su proposta di questo, i ministri.
- Nomina cinque giudici della Corte costituzionale.
- Presiede il Consiglio Superiore della Magistratura.
- Può concedere la grazia o commutare la pena a un condannato.

In che cosa consiste la controfirma ministeriale?

- Ogni atto compiuto dal Presidente della Repubblica nell'esercizio delle sue funzioni deve essere controfirmato da un ministro, che ne assume la responsabilità.
- Il Capo dello Stato risponde personalmente per i reati di alto tradimento o di attentato alla Costituzione.

Qual è la funzione principale della Corte costituzionale?

- La funzione principale della Corte è giudicare sulla costituzionalità delle leggi dello Stato e delle Regioni e degli altri atti aventi forza di legge (decreti legge e decreti legislativi).

Come si ricorre alla Corte costituzionale?

- Il giudizio costituzionale può essere chiesto con procedimento diretto o indiretto.
- *Direttamente* possono rivolgersi direttamente alla Corte il Governo e le Regioni per conflitti di competenza.
- *Indirettamente*, o con *procedimento incidentale*, possono rivolgersi alla Corte i giudici che, nel corso di un processo, abbiano il sospetto che qualcuna delle norme che stanno applicando sia incostituzionale.

Quali sono gli ulteriori compiti affidati alla Corte costituzionale?

- Alla Corte è affidato anche il compito di pronunciarsi sui conflitti di attribuzione tra organi costituzionali; sulle accuse promosse dal Parlamento contro il Presidente della Repubblica; sull'ammissibilità dei referendum.

Come è composta la Corte costituzionale?

- La Corte è composta da quindici membri che restano in carica nove anni e non sono rieleggibili.
- I membri della Corte sono così nominati: cinque dal Presidente della Repubblica, cinque dalla Camera e dal Senato riuniti in seduta comune e cinque dalle Supreme magistrature dello Stato.

Mettiti alla prova

LOSAI? RIPASSA CON LO SMARTPHONE

1 Completa la mappa concettuale utilizzando le seguenti parole:
7 anni ~ Capo dello Stato ~ grazia ~ Parlamento ~ senatore a vita ~ unità nazionale

Presidente della Repubblica

- rimane in carica ..... 7 anni .....
- concede la ..... grazia .....
- diventa di diritto ..... senatore a vita .....
- è il ..... Capo dello Stato ..... e rappresenta l' ..... unità nazionale .....
- viene eletto dal ..... Parlamento .....

2 Scegli la risposta corretta.

1 Il Presidente della Repubblica è eletto:
- A dal popolo
- B dal Governo
- C dal Parlamento
- D da componenti di un'apposita commissione

2 In caso di impedimento o di malattia il Presidente della Repubblica viene sostituto:
- A dal Presidente del Senato
- B dal Presidente della Camera
- C dal Vicepresidente
- D dal Presidente del Consiglio

3 Il Presidente della Repubblica può concedere:
- A l'amnistia
- B l'indulto
- C la grazia
- D l'assoluzione

4 Il controllo di costituzionalità viene generalmente operato dalla Corte costituzionale:
- A prima che la legge venga approvata
- B prima che la legge venga promulgata
- C prima che la legge venga pubblicata
- D successivamente per effetto di un ricorso

5 Un referendum è giudicato ammissibile:
- A dal Presidente della Camera
- B dalla Corte costituzionale
- C dal Presidente del Senato
- D dal Parlamento

3 Rispondi alle seguenti domande.

a A che cosa serve la controfirma ministeriale?

b Il Presidente della Repubblica può presentare disegni di legge?

c Con quali maggioranze può essere eletto il Presidente della Repubblica?

d Quali sono le principali funzioni della Corte costituzionale?

4 Barra con una crocetta la risposta che ritieni esatta e motiva il perché.

a Il Presidente della Repubblica è il vero "Capo" dello Stato. SÌ NO
Perché? .....
.....

b Le sentenze della Corte costituzionale sono immutabili. SÌ NO
Perché? .....
.....

c La Corte costituzionale si pronuncia anche sul conflitto di attribuzione. SÌ NO
Perché? .....
.....

d L'amnistia è concessa dal Presidente della Repubblica. SÌ NO
Perché? .....
.....

e Può essere eletto Presidente della Repubblica solo un membro del Parlamento. SÌ NO
Perché? .....
.....

UNITÀ 4

LEZIONE 18

L'amministrazione della giustizia

Concetti chiave

- Autonomia e indipendenza della magistratura ..... par. 2
- I gradi di giudizio ..... par. 3
- Il processo penale ..... par. 5
- Il processo civile ..... par. 6

1. Che cos'è la Magistratura?

La Magistratura è l'insieme dei giudici (o magistrati) ai quali è demandata la funzione giurisdizionale.

La funzione giurisdizionale consiste nell'applicare la legge ai casi concreti che il magistrato, da una posizione di imparzialità, si trova a giudicare.

? Che cosa significa applicare la legge al caso concreto?

Come sappiamo, il legislatore emana norme generali e astratte destinate a regolare la generalità dei casi della vita. Il giudice invece è chiamato a risolvere singoli casi concreti. Ecco perché si dice che il suo ruolo consiste nell'applicare la legge, che ha portata generale, a una situazione particolare. Per esempio, se un malvivente ci ha rubato il portafoglio sull'autobus, il giudice applicherà la norma generale sul furto, prevista dal codice penale (art. 624 c.p.), al nostro caso specifico.

In presenza di un conflitto solo un giudice, dopo un regolare processo, può stabilire chi ha ragione e chi ha torto, chi deve riparare il danno causato e chi non deve ripararlo, chi deve essere condannato e chi deve essere assolto.

Che cosa si intende per funzione giurisdizionale?

2. Perché la magistratura deve essere autonoma e indipendente?

Se il giudice, chiamato a risolvere un conflitto, potesse parteggiare per l'una o per l'altra parte in causa, saremmo palesemente fuori da ogni concetto di giustizia. Il giudice pertanto, un po' come gli arbitri nello sport, deve essere **terzo*** e **imparziale** rispetto agli interessi in campo. Ma per essere veramente imparziale deve essere anche posto nella condizione di non dover subire condizionamento o pressioni nell'esercizio della sua funzione.

* L'aggettivo **terzo** sta a significare che, in una controversia, il giudice è equidistante rispetto alle due parti, e per questo è definito terzo.

? Chi potrebbe operare condizionamenti o pressioni?

Innanzitutto, potrebbe farlo chi detiene il potere politico e, quindi, soprattutto il **Governo**. L'esperienza storica ci mostra che quest'organo molto spesso ha cercato di influenzare l'operato della Magistratura.

A volte lo ha fatto per garantire l'impunità ai suoi stessi componenti; altre volte per soffocare scandali che avrebbero compromesso la sua immagine; più spesso per orientare la Magistratura su una linea di giudizio coerente con la politica generale dello Stato.

Ecco perché la Costituzione stabilisce che ogni giudice è autonomo e indipendente sia dagli **altri poteri dello Stato**, sia da ogni **altro membro della Magistratura**, anche se di grado più elevato.

In che modo la Costituzione ha reso la Magistratura autonoma e indipendente?

Nei precedenti ordinamenti i magistrati erano sottoposti, in modo più o meno diretto, al controllo del potere esecutivo, che poteva influenzarne il giudizio sia minacciando sanzioni disciplinari o trasferimenti in sedi remote, sia facendo balenare la possibilità di promozioni o trasferimenti in sedi prestigiose. Per tagliare questo cordone la Costituzione, all'art. 105, ha previsto l'istituzione di un **organo di autogoverno** dei giudici, denominato **Consiglio Superiore della Magistratura** (in sigla Csm).

> Al **Consiglio Superiore della Magistratura** spetta:

- bandire i concorsi per l'assunzione di nuovi giudici;
- provvedere all'assegnazione delle sedi e agli eventuali trasferimenti;
- adottare le sanzioni disciplinari nei confronti dei magistrati che nell'esercizio delle loro funzioni abbiano violato il dovere di correttezza.

Il Csm è un organo collegiale composto:

- dal primo presidente e dal procuratore generale della Corte di cassazione;
- da 16 magistrati eletti dai loro stessi colleghi;
- da otto membri eletti dal Parlamento riunito in seduta comune, scelti tra docenti universitari di materie giuridiche e avvocati con almeno 15 anni di esercizio;
- dal Presidente della Repubblica (che lo presiede).

Perché è importante che la Magistratura sia autonoma e indipendente dal Governo?
Che ruolo ha il Csm?
Chi lo presiede?
Perché si definisce come organo di autogoverno?

Ma qual è allora il ruolo del ministro della Giustizia?

Come prevede l'art. 110 Cost., al ministro della Giustizia spetta soprattutto il compito di provvedere all'organizzazione e al funzionamento dei servizi relativi all'amministrazione giudiziaria e carceraria. Nei confronti dei magistrati egli può solo promuovere l'azione disciplinare davanti al Csm. Non ha, pertanto, alcun potere di censura diretta.

3. Quanti sono i gradi di giudizio?

Poiché gli errori giudiziari sono sempre possibili, la legge stabilisce (sia per la giurisdizione penale sia per la giurisdizione civile) che possano esservi **tre gradi di giudizio**. Il processo, sia **civile** sia **penale**, inizia davanti a un giudice di primo grado.

> **Giudici di primo grado** sono:

- il **Giudice di pace**, che si occupa di questioni di modico valore e dei reati di minore gravità; come dispone l'art. 7 del c.p.c., ci si deve rivolgere al Giudice di pace per le cause civili relative: a beni mobili purché il valore della causa non superi 5000 euro; al risarcimento dei danni (fino a 20 000 euro) provocati dalla circolazione di veicoli e di natanti; all'uso dei servizi condominiali; alle immissioni nelle abitazioni di rumori e altre propagazioni che superino la normale tollerabilità;

Quanti sono i gradi di giudizio?
Quali sono i giudici di primo grado?
Contro una sentenza può fare appello solamente la parte soccombente?

- il **Tribunale**, che si occupa di tutto ciò che non è di competenza del Giudice di pace e della Corte d'assise;
- la **Corte d'assise**, che non ha competenza in materia civile e si occupa esclusivamente dei delitti più gravi. È composta da due magistrati e da sei giudici popolari detti giurati.

Contro la sentenza di primo grado si può ricorrere a un giudice di secondo grado. Il ricorso può essere proposto tanto dalla parte che sia stata soccombente nel primo giudizio quanto dalla parte vincitrice che non si ritenga pienamente soddisfatta (per esempio perché in un giudizio civile le è stato riconosciuto il diritto a un risarcimento inferiore a quello richiesto).

> **Il giudice di secondo grado**, o di appello, esamina nuovamente i fatti riguardanti la causa, valuta le prove ed emette una nuova sentenza con la quale potrà confermare o riformare quella emessa dal giudice di primo grado. Contro la decisione del giudice di secondo grado è ammesso un ulteriore ricorso davanti alla Corte di cassazione.

> **Il giudice di terzo grado** è la Corte di cassazione, detta anche Suprema Corte, che però non riesamina i fatti della causa, ma controlla soltanto che la legge sia stata correttamente applicata. Per tale ragione si dice che essa esprime un giudizio di **legittimità** e non di **merito**, come accade invece nei primi due gradi di giudizio.

Se la Corte non riscontra alcuna irregolarità, conferma la sentenza. In caso contrario la "**cassa**", cioè la cancella e il processo deve ricominciare davanti a un giudice di grado pari a quello che ha pronunciato la sentenza cassata.

La sentenza diventa definitiva o, come anche si dice, **passa in giudicato**, quando è stata confermata dalla Cassazione oppure le parti hanno lasciato decadere i termini per ricorrere al grado di giudizio superiore.

Che differenza c'è fra i primi due gradi di giudizio e il giudizio della Cassazione? Quand'è che una sentenza passa in giudicato?

Legittimità significa conformità a quanto previsto dalla legge.

Merito significa sostanza, contenuto. Il giudizio di merito si fonda quindi sulla sostanza dei fatti, sul modo in cui si sono svolti.

La Cassazione e l'interpretazione della legge

Ogni giudice, nel corso del processo, è libero di interpretare le leggi nel modo che ritiene giuridicamente più corretto. Tuttavia tale libertà incontra un limite di fatto nel giudizio della Corte di cassazione.

Questa, se ritiene che la sentenza contro cui è presentato ricorso sia frutto di un'interpretazione errata della legge, la cassa, cioè l'annulla, e suggerisce la corretta interpretazione.

Ciò comporta, sul piano pratico, che se un giudice non vuole vedere sistematicamente **cassare** le proprie sentenze deve cercare di uniformarsi alle interpretazioni già fornite dalla Cassazione per altri casi simili. A meno che (e il caso non è raro) egli non ritenga la propria tesi così fondata da indurre la Cassazione a mutare il proprio orientamento.

Sai spiegare perché l'interpretazione fornita dalla Cassazione ha un importante ruolo di orientamento dei giudici?

I GRADI DI GIUDIZIO			
Primo grado	**Giudice di pace**	**Tribunale**	**Corte d'assise** (solo per i delitti più gravi)
Secondo grado	Contro le sentenze del Giudice di pace è ammesso il ricorso in **Tribunale**	Contro le sentenze del Tribunale è ammesso il ricorso in **Corte d'appello**	Contro le sentenze della Corte d'assise è ammesso il ricorso in **Corte d'assise d'appello**
Terzo grado	**Corte di cassazione** Il ricorso è ammesso solo per questioni di corretta applicazione o interpretazione della legge		

4. Le giurisdizioni

È importante fare una prima distinzione fra la Magistratura **ordinaria** e le Magistrature dette **speciali**, perché si occupano solo di *specifiche questioni*. Per esempio, sono Magistrature speciali i Tar e il Consiglio di Stato, che si occupano solo di questioni amministrative; lo sono i tribunali militari, la Corte dei conti e così via.

La Magistratura ordinaria si divide in due grandi rami:

- Magistratura penale;
- Magistratura civile.

> **La Magistratura penale** si occupa esclusivamente dei reati.

Reati sono il furto, la rapina, la truffa, le lesioni personali e in generale tutti quei comportamenti che si configurano come violazione di *leggi penali*. Non vanno confusi con i *delitti*, che sono un tipo di reati e in particolare quelli più gravi. I reati meno gravi, solitamente sanzionati solo con una pena pecuniaria, si chiamano invece contravvenzioni.

Leggi penali sono chiamate quelle leggi la cui violazione è ritenuta dal legislatore così grave da comportare, come sanzione, una pena.

La pena [→ Unità 1] è l'*unica* sanzione che può consistere nella limitazione della libertà personale, attraverso la reclusione in carcere o gli arresti domiciliari. Nei casi meno gravi, la pena può avere natura solo pecuniaria e consistere nel pagamento di una multa.

> **La Magistratura civile** si occupa dell'applicazione delle norme di diritto privato.

Come già sappiamo [→ Unità 1] il diritto privato regola essenzialmente i rapporti tra privati cittadini, come i rapporti famigliari, i rapporti di lavoro, i rapporti societari, il diritto di proprietà e così via.

Pertanto dovremo rivolgerci al magistrato civile se il debitore non ci paga, se il datore di lavoro non ci accorda le ferie, se il proprietario dell'alloggio di cui siamo inquilini non provvede alle necessarie riparazioni, se il coniuge separato non collabora al mantenimento dei figli e così via.

La violazione delle norme che regolano questo tipo di rapporti non è ritenuta dal legislatore così grave da essere punita con una pena. Per esse è ritenuta sufficiente una **sanzione civile**.

La sanzione civile consiste, il più delle volte, nel risarcimento del danno causato.

Quali sono i due rami della Magistratura ordinaria?
Di che cosa si occupa la Magistratura penale?
Come è denominata la sanzione penale?

Mi fai un esempio?
Talvolta i giornali parlano di "reati penali", ma è un'espressione impropria: i reati non possono essere altro che penali! Non esistono reati civili. Pertanto, l'aggettivo penali è del tutto inutile.

Di che cosa si occupa la Magistratura civile?
Una sanzione civile può consistere nella detenzione in carcere?

5. Come si svolge il processo penale?

Se pensiamo di essere rimasti vittima di un reato, possiamo **denunciare** il fatto alla polizia giudiziaria. La polizia informerà della denuncia il magistrato e sotto la direzione di questi inizierà le indagini dirette ad accertare:

- se il reato è stato veramente commesso;
- chi lo ha commesso.

Vediamo, seppure sommariamente, come si procede.

La **denuncia** è l'atto con cui il cittadino comunica al giudice, o ad agenti della polizia giudiziaria, di essere rimasto vittima di un reato oppure di essere a conoscenza di un fatto che potrebbe costituire un reato.

La fase delle indagini

Procuratori della Repubblica (o Pubblici ministeri) sono chiamati i magistrati che, avuta notizia della probabile consumazione di un reato, guidano le indagini della polizia giudiziaria.

Durante le indagini preliminari i soggetti su cui si appuntano i maggiori sospetti vengono iscritti nel *registro delle notizie di reato* detto comunemente **registro degli indagati**.

Con questa iscrizione essi vengono formalmente informati che si sta indagando su di loro e che potrebbero essere imputati per il reato in questione.

Il Pubblico ministero (Pm) che abbia notizia di un avvenuto reato **ha l'obbligo**, e non la semplice facoltà, di avviare le indagini (art. 112 Cost.). Questo principio è denominato come **obbligatorietà dell'azione penale**.

Se non vi fosse questo obbligo il Pm si troverebbe nella condizione di poter decidere quali cittadini perseguire e quali no e ciò costituirebbe una palese violazione del principio di uguaglianza di tutti i cittadini davanti alla legge.

? E se l'indagato fugge prima di essere processato?

Se vi è il fondato sospetto che l'indagato possa dileguarsi o inquinare le prove a suo carico, il Pubblico ministero può adottare **misure cautelative** come il ritiro del passaporto, gli arresti domiciliari o la custodia cautelare in carcere. Quest'ultima misura è ormai limitata ai casi più gravi preferendosi, negli altri, gli arresti domiciliari.

In ogni caso, fino alla sentenza definitiva emessa dal giudice, l'indagato deve essere considerato innocente.

Chi sono i procuratori della Repubblica? Che cos'è il registro degli indagati? Quando riceve la notizia di un reato, il Pubblico ministero è libero di scegliere se avviare le indagini o meno?

Il giudice per le indagini preliminari

Poiché può accadere che il procuratore, calandosi nella complessità di un'indagine, perda la necessaria lucidità di giudizio, l'ordinamento prevede la figura di un altro giudice con funzione di controllo.

Il giudice per le indagini preliminari (**Gip**) è un magistrato che esercita il controllo sull'attività svolta dal Pm e soprattutto sulla necessità di applicare all'indagato misure restrittive della libertà personale.

Il tribunale del riesame

Per evitare un uso improprio delle misure cautelari, il nostro ordinamento prevede uno speciale tribunale chiamato Tribunale del riesame.

Il Tribunale del riesame ha sede in ogni capoluogo di Provincia e ha il compito di esaminare, su richiesta degli interessati, i provvedimenti limitativi della libertà personale emessi dal procuratore e convalidati dal Gip.

Se il tribunale riscontra che nella emissione di tali provvedimenti vi è stata violazione di legge oppure si convince che essi non rispondono a fini di giustizia, può annullarli e disporre la liberazione dell'indagato.

Che ruolo ha il Gip? In che modo si può reagire a una misura cautelare indebita?

L'udienza preliminare

Al termine delle sue indagini il Pm, in accordo col giudice per le indagini preliminari, può decidere:

- di archiviare il procedimento, cioè chiuderlo lasciando "indenne" l'indagato, per mancanza o insufficienza di prove o perché ha accertato che il fatto su cui indagava non esiste;
- di dare avvio al processo.

In quest'ultimo caso, prima che il processo vero e proprio inizi, si deve tenere un'udienza preliminare, davanti al **Giudice per l'udienza preliminare** (in sigla Gup).

Il Gup esamina le prove raccolte dal Pm e valuta se, in base a queste, il processo può proseguire o se occorre svolgere ulteriori indagini. Se decide che il processo può proseguire si apre il cosiddetto **dibattimento**.

Che ruolo ha l'udienza preliminare e da chi è presieduta? Se dopo l'udienza preliminare il processo prosegue, in quale fase entra?

Il dibattimento

Il dibattimento costituisce il cuore del processo penale ed è così chiamato perché le parti dibattono, cioè si confrontano, su un piano di parità davanti al giudice che, da una posizione di imparzialità, dovrà poi emettere la sentenza.

Sono parti nel processo penale:

- **il Pubblico ministero** che ha condotto le indagini e che nel processo (indossando la toga) sosterrà l'accusa;
- **l'imputato**, cioè il presunto colpevole, che dovrà essere obbligatoriamente affiancato da un avvocato difensore.

? E se l'imputato non può permettersi di pagare un avvocato difensore?

La difesa, nel processo penale, è un diritto irrinunciabile che la Costituzione riconosce a ogni persona, sia italiana che straniera. Pertanto:

- se l'imputato rifiuta di nominare un suo difensore di fiducia, questo verrà nominato d'ufficio dal giudice e l'onorario sarà a carico dell'imputato (**difensore d'ufficio**);
- se l'imputato dimostra di non avere un reddito sufficiente per sostenere le spese legali, verrà assistito da un avvocato pagato dallo Stato (**patrocinio a spese dello Stato**).

L'imputato che non comprende o non parla la lingua impiegata nel processo sarà assistito da un interprete (art. 111, c. 2, Cost.).

Il giudice (o **magistrato giudicante**) ascolterà entrambe le parti e potrà indicare loro temi di prova nuovi o più ampi, utili per la completezza dell'esame; potrà rivolgere domande ai testimoni, ai periti e ai consulenti tecnici, e se risulta assolutamente necessario potrà predisporre d'ufficio l'assunzione di nuovi mezzi di prova.

Quando il giudice si sarà creato un sicuro convincimento emetterà la **sentenza**, che può essere di **proscioglimento** o di **condanna**. Contro questa sentenza, come vedremo meglio tra breve, le parti potranno appellarsi a un giudice di secondo grado ed eventualmente, poi, ricorrere al giudizio della Corte di cassazione.

Quali sono le parti del processo penale?

Che differenza c'è fra difensore d'ufficio e patrocinio a spese dello Stato? Che cos'è il dispositivo della sentenza? Il giudice è obbligato a motivare la sentenza?

Com'è fatta una sentenza?

La sentenza si compone di due parti:

- il **dispositivo** in cui sta scritto ciò che il giudice dispone;
- la **motivazione**, in cui si spiegano le ragioni di fatto e di diritto che hanno indotto il giudice ad assumere la sua decisione. La motivazione è obbligatoria in tutte le sentenze, così da evitare che la discrezionalità consentita al giudice si trasformi in arbitrio. Attraverso la motivazione, tutti sono in grado di conoscere il ragionamento del giudice e, nel caso ravvisino errori o incongruenze, possono reagire appellandosi.

Quali principi regolano la giurisdizione penale?

La gravità della sanzione nella quale può incorrere chi sia sottoposto a giudizio penale ha indotto il legislatore a dettare alcuni principi a cui occorre uniformarsi nell'amministrazione della giustizia. In particolare l'art. 27 Cost. prevede:

- il **principio della presunzione di non colpevolezza**, per effetto del quale l'imputato non può essere considerato colpevole, né trattato come tale, fino a che non è stato condannato in via definitiva;
- il **principio dell'umanità della pena**, per effetto del quale le pene non possono consistere in trattamenti contrari al senso di umanità e devono tendere alla rieducazione del condannato.

Mi fai un esempio?
Lasciare un condannato senza cibo né acqua per punirlo duramente per il reato commesso, rientra fra i trattamenti contrari al senso di umanità vietati dalla Costituzione.

Organizza le idee

Le fasi del processo penale

sono →

le indagini ..... , condotte dal ..... della Repubblica che guida la polizia giudiziaria — si svolgono → sotto il controllo del Gip

seguite dalla ↓

udienza preliminare, celebrata davanti al .....

che ↓

valuta se le prove raccolte sono sufficienti per passare al → ..... con cui il Pubblico ministero e l'imputato dibattono davanti al giudice — che → emette la ..... , composta da dispositivo e .....

Perché mi riguarda?

Quando le donne non potevano fare il magistrato

Può darsi che nella vostra classe qualcuno di voi si sia appassionato al diritto, e immagini di laurearsi in Giurisprudenza e vestire un giorno la toga da magistrato. Per entrare in Magistratura occorre affrontare un percorso molto duro, ma se si hanno buone doti di studio e costanza il traguardo è raggiungibile! A patto di essere maschi, avremmo dovuto aggiungere fino a pochi decenni fa.

Oggi ci può stupire, ma fino a tempi non lontani – esattamente fino al 1963 – la legge vietava alle donne di entrare in Magistratura, perché ritenute incapaci di giudicare in modo assennato. Si trattava di una palese violazione dell'art. 3 della Costituzione (che, lo ricordiamo, vieta ogni discriminazione basata sul sesso), ma il legislatore impiegò 15 anni per adeguare al dettato della Carta le norme di accesso alla carriera di magistrato.

Per tutta risposta, oggi il numero di donne magistrato ha superato quello dei magistrati maschi.

Una delle prime donne italiane a vestire la toga è stata Gabriella Luccioli, entrata in Magistratura nel 1965 con il primo concorso aperto alle donne. La giudice Luccioli è stata la prima presidente di una sezione della Cassazione e, nel 2013, anche la prima donna candidata per la presidenza della Suprema Corte.

Nelle sue sentenze si è occupata di diritto di famiglia e di casi giudiziari eticamente sensibili come la richiesta di interrompere le terapie di mantenimento in vita in un malato in coma irreversibile.

Facendo una ricerca online potete trovare alcune interviste alla giudice Luccioli in cui racconta la sua esperienza: che cosa vi colpisce nella sua storia? Come vi sareste sentiti se, nascendo un paio di generazioni prima, la legge avesse impedito a voi, oppure alle vostre compagne di banco, di fare il magistrato?

6. Come si svolge il processo civile?

Se vogliamo ricorrere al giudice civile, per esempio perché abbiamo venduto un oggetto a un cliente e questi non ci paga il prezzo pattuito, dovremo rivolgerci innanzitutto a un **avvocato** il quale compirà gli atti necessari per avviare un processo.

? A che cosa servono gli avvocati?
Le parti non potrebbero parlare direttamente con il giudice?

> **Nel processo civile** la presenza dell'avvocato è imposta dalla legge perché, normalmente, le persone non hanno una conoscenza del diritto sufficiente per sostenere validamente in giudizio le proprie ragioni. E senza un'adeguata assistenza rischierebbero di perdere cause che invece potrebbero vincere. Solo davanti al Giudice di pace le parti possono presentarsi senza difensore, ma solo se il valore della causa non supera i 1100 euro (d.l. n. 212/2012).

> **Nel processo penale**, invece, la presenza di un avvocato difensore è imposta dalla legge per tutelare il diritto dell'imputato a un procedimento equo.

Lo svolgimento del processo civile

Il processo civile inizia solo se qualcuno, per mezzo di un avvocato, si rivolge al giudice chiedendo il riconoscimento di un proprio diritto.

> **Le parti** che nel processo civile si confrontano davanti al giudice prendono rispettivamente il nome di *attore* e *convenuto*.

- **Attore** è colui che rivendica un proprio diritto e che dà inizio al processo.
- **Convenuto** è colui che viene chiamato in giudizio e che deve difendersi dalle pretese dell'attore.

Nel corso delle udienze, sia l'attore che il convenuto dovranno fornire al giudice le **prove** di quanto essi affermano. Il giudice, infatti, non può dare credito ad alcuna affermazione che non sia sorretta da **prove certe**.

Le prove possono essere:

- **documentali** (documento informatico, scrittura privata semplice o autenticata, atto pubblico redatto da un notaio);
- **non documentali** (confessione, giuramento e **prova testimoniale** ✻).

Sulla base delle prove presentate dalle parti il giudice emetterà la sentenza.

Se le ragioni dell'attore verranno riconosciute dal giudice, con la sentenza il convenuto potrà essere condannato:

- a eseguire la prestazione cui si era obbligato (per esempio consegnare una cosa, pagare una somma di denaro e così via);
- a risarcire il danno che con la sua inadempienza ha procurato;
- a pagare le spese del processo.

Se, invece, le pretese dell'attore verranno respinte, questi potrà essere condannato a pagare le spese del processo, compresi gli onorari degli avvocati.

✻ La **prova testimoniale** è considerata dall'ordinamento poco sicura e il valore da attribuire a essa è rimesso, caso per caso, al prudente apprezzamento del giudice. È da sottolineare che la falsa testimonianza è un reato punibile con la reclusione da due a sei anni.

? Se le parti si mettono d'accordo possono interrompere il processo?

Ancora una volta dobbiamo evidenziare un'ulteriore differenza esistente tra *processo civile* e *processo penale*.

- **Il processo penale** non si interrompe neppure se la vittima perdona l'imputato, perché è interesse di tutta la collettività (e non solo della vittima) che chi ha commesso un reato venga punito.
- **Il processo civile**, invece, generalmente serve a tutelare l'interesse specifico di chi sostiene di aver subito un danno economico. Pertanto, se costui ritiene più conveniente rinunciare a far valere il proprio diritto o accordarsi con il convenuto, è liberissimo di farlo. Anzi, secondo quanto dispone la legge, è lo stesso giudice che nella prima udienza deve invitare le parti a trovare tra di loro un accordo evitando che il processo abbia inizio.

La negoziazione e la mediazione

Nel tentativo di alleggerire il carico degli uffici giudiziari sono stati recentemente introdotti nell'ordinamento, con legge ordinaria, due nuovi istituti: la **negoziazione assistita** e la **mediazione**.

In che cosa consiste la negoziazione assistita?
È sempre obbligatoria?
Che cos'è la mediazione?
Chi è il mediatore?
La mediazione è solo volontaria?

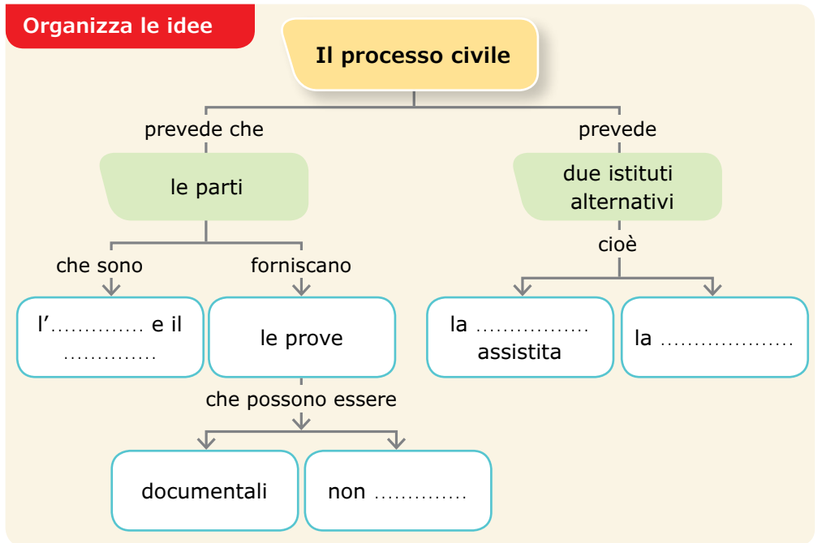
- **La negoziazione assistita**, regolata dal d.l. n. 132 del 2014, prevede che le parti in lite, piuttosto che intraprendere una lunga vertenza giudiziaria, possano incontrarsi e cercare una soluzione alla controversia **assistiti dai rispettivi avvocati**.

  La negoziazione è resa obbligatoria quando la lite ha per oggetto la richiesta di risarcimento dei danni derivanti da circolazione di veicoli o natanti, o crediti fino a 50 000 euro. Solo se attraverso la negoziazione non si trova una soluzione al conflitto, è possibile rivolgersi al giudice. Si dice, in questi casi, che il tentativo di negoziazione è **condizione di procedibilità**.
- **La mediazione** è un istituto attraverso il quale le parti in lite, con l'assistenza dei propri difensori, possono rivolgersi a una terza persona qualificata e imparziale (il **mediatore**) che le assiste nella ricerca di un accordo amichevole. Se l'accordo non si raggiunge, le parti possono rivolgersi al giudice.

Il ricorso alla mediazione può essere **volontario** o **obbligatorio**.

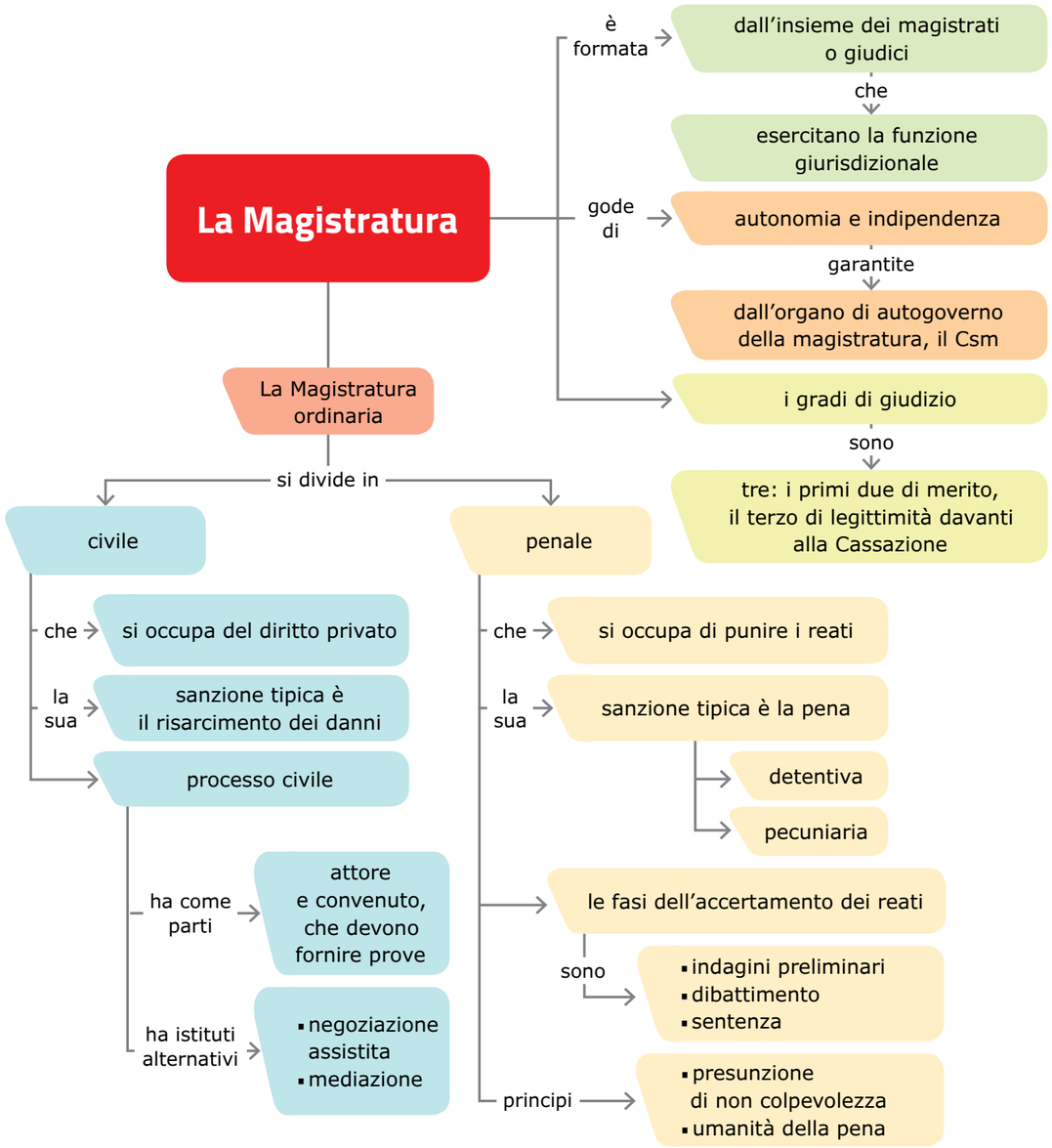
- È **volontario** quando le parti scelgono questa via in alternativa al lungo e costoso processo civile.
- È **obbligatorio** nei casi previsti dalla legge, tra cui questioni condominiali, successioni ereditarie, locazioni, affitto di aziende ecc. Per queste questioni le parti non possono rivolgersi al giudice se prima non hanno operato un tentativo di mediazione.

Organizza le idee



MAPPA Che cosa hai imparato

In questa Lezione hai imparato che cos'è la Magistratura e come essa amministri la giustizia con autonomia e indipendenza. Hai imparato che la Magistratura ordinaria si divide in due rami, penale e civile, e che entrambi prevedono tre gradi di giudizio, l'ultimo dei quali davanti alla Cassazione. Hai anche scoperto quali sono le fasi che compongono il processo penale e quali soggetti entrano in azione in ciascuna di esse. Infine, hai imparato a conoscere i caratteri del processo civile e gli istituti della negoziazione assistita e della mediazione.



Riguardando gli appunti

GUARDA! Sintesi in 7 lingue

Che cos'è la Magistratura?

- La Magistratura è l'insieme dei giudici a cui è affidato il compito di applicare la legge al caso concreto, risolvendo le controversie e applicando le sanzioni previste dalla legge.
- La Magistratura ordinaria si divide in due grandi rami: penale e civile.

Com'è regolata l'autonomia e l'indipendenza della Magistratura?

- L'art. 104 Cost. definisce la Magistratura come autonoma e indipendente, e con ciò intende proteggere l'operato dei magistrati da pressioni e condizionamenti.
- Il Consiglio Superiore della Magistratura (Csm) è l'organo di autogoverno della Magistratura. Esso si occupa, fra le altre cose, di applicare sanzioni disciplinari nei confronti dei magistrati.

Quanti sono i gradi di giudizio?

- Il processo, sia civile sia penale, inizia davanti a un giudice di primo grado.
- La parte che non si ritenga soddisfatta dalla sentenza emessa dal giudice di primo grado può ricorrere a un giudice di secondo grado.
- Contro la sentenza emessa dal giudice di secondo grado è ammesso un ulteriore ricorso davanti alla Corte di cassazione, che esercita un controllo di *legittimità*.
- La sentenza diventa definitiva (*passa in giudicato*) quando è stata confermata dalla Cassazione oppure quando le parti hanno lasciato decadere i termini per passare al grado di giudizio superiore.

Di che cosa si occupa la Magistratura penale?

- La Magistratura penale si occupa esclusivamente dei reati, cioè di quei comportamenti che violano le leggi penali.
- La pena prevista può comportare la perdita della libertà personale (reclusione e arresto).
- I Procuratori della Repubblica sono coloro che guidano le indagini della polizia giudiziaria e che, quando si apre il processo, assumono il ruolo di Pubblico ministero sostenendo l'accusa contro l'imputato.
- Il Giudice per le indagini preliminari (Gip) esercita un controllo sull'attività svolta dal Pm, in particolare sulla necessità di applicare all'indagato misure restrittive della libertà personale (come la custodia cautelare).

Come si svolge il processo penale?

- Nel processo penale il presunto colpevole assume il ruolo di imputato e deve essere affiancato da un avvocato difensore. La difesa è costituzionalmente garantita a tutti.
- Accusa e difesa si confrontano davanti a un giudice che, in posizione di imparzialità, ascolterà entrambe le parti ed emetterà la sentenza di assoluzione o di condanna.
- L'imputato gode della presunzione di non colpevolezza fino alla sentenza definitiva di condanna.
- Gli organi giudicanti nel processo penale di primo grado sono il Giudice di pace, il Tribunale e la Corte d'assise.

Di che cosa si occupa la Magistratura civile?

- Il magistrato civile si occupa della violazione delle norme di diritto privato.
- La sanzione civile consiste, il più delle volte, nel risarcimento del danno causato.
- Nel processo civile si confrontano davanti al giudice l'attore (cioè colui che rivendica un proprio diritto e che ha dato inizio al processo) e il convenuto (cioè colui che deve difendersi dalle pretese dell'attore).
- Sia l'attore sia il convenuto devono fornire al giudice le prove (documentali e non documentali) di quanto essi affermano.

Che cosa sono la negoziazione e la mediazione?

- Nella *negoziazione assistita* le parti cercano di risolvere la controversia assistite dai rispettivi avvocati; nella *mediazione* le parti, assistite dai difensori, si rivolgono a una figura terza e imparziale (il mediatore) che le assiste nella ricerca di un accordo.

Shutterstock / alice-photo

UNITÀ 6

Sistemi economici, moneta e finanza

SOMMARIO LEZIONI

24 Dal mercantilismo al liberismo

25 Keynes e la nascita dello Stato sociale

26 Il ritorno del liberismo

27 Moneta, inflazione e svalutazione

28 L'attività finanziaria

Progetto **Multidisciplinare**

Crescita economica e transizione energetica

GUARDA!

Link
- Ultim'ora Libro sempre aggiornato

Crescita economica e transizione energetica

La **rivoluzione industriale** è nata bruciando **carbone**. Come noto, il carbone è un combustibile fossile non rinnovabile e altamente inquinante. Le emissioni di anidride carbonica prodotte dal carbone sono il 30% più inquinanti di quelle sprigionate dalla combustione del petrolio, e addirittura il 70% in più del gas naturale. Col tempo, al carbone si è unito il **petrolio** come fonte di energia di larghissimo impiego nel mondo produttivo e anche nella vita quotidiana (basti pensare alla benzina per le nostre auto e moto).

Nel corso del Novecento il sistema produttivo è rimasto fortemente dipendente dalle fonti non rinnovabili: come studieremo in questa Unità, una delle più importanti **crisi economiche**, quella del 1973, fu determinata proprio dall'impennata del prezzo del greggio. E, ancora oggi, molti Paesi in via di sviluppo fanno largo uso di carbone perché rimane la fonte disponibile al costo più basso.

Il risultato è che i **combustibili fossili** sono tra le principali cause dell'inquinamento del pianeta. Gli effetti dannosi per la salute umana sono ben noti, così come i danni per gli ecosistemi in cui vivono le diverse specie animali e vegetali. Che fare? La soluzione che viene avanzata è di sostituire gradualmente le fonti non rinnovabili e inquinanti con **fonti rinnovabili e pulite**, come l'energia solare, eolica, idroelettrica, geotermica e marina. Nei Paesi avanzati questa transizione energetica è già iniziata, anche se il cammino è ancora lungo e non privo di resistenze. Nei Paesi poveri il processo è assai più difficile, ma non impossibile se si guarda al medio-lungo periodo. Vediamo che posizione prende l'Agenda rispetto a questi temi.

Obiettivo > SOSTENIBILITÀ

Il tema delle energie rinnovabili, quello della riduzione dell'impatto ambientale e della tutela della biodiversità intreccia diversi Goal:

ENERGIA PULITA E ACCESSIBILE — VITA SOTT'ACQUA — VITA SULLA TERRA — LOTTA CONTRO IL CAMBIAMENTO CLIMATICO

GOAL 7

7 ENERGIA PULITA E ACCESSIBILE

- Aumentare considerevolmente entro il 2030 la quota di energie rinnovabili nel consumo totale di energia;
- accrescere entro il 2030 la cooperazione internazionale per facilitare l'accesso alla ricerca e alle tecnologie legate all'energia pulita – comprese le risorse rinnovabili, l'efficienza energetica e le tecnologie di combustibili fossili più avanzate e pulite – e promuovere gli investimenti nelle infrastrutture energetiche e nelle tecnologie dell'energia pulita.

Mettiamolo in agenda

GOAL 13

13 LOTTA CONTRO IL CAMBIAMENTO CLIMATICO

- Integrare le misure di cambiamento climatico nelle politiche, strategie e pianificazione nazionali;
- migliorare l'istruzione, la sensibilizzazione e la capacità umana e istituzionale per quanto riguarda la mitigazione del cambiamento climatico, l'adattamento, la riduzione dell'impatto ambientale.

GOAL 14

14 VITA SOTT'ACQUA

- Ridurre ogni forma di inquinamento marino, in particolar modo quello derivante da attività esercitate sulla terraferma, compreso l'inquinamento dei detriti marini e delle sostanze nutritive;
- gestire in modo sostenibile e proteggere l'ecosistema marino e costiero, e ottenere oceani salubri e produttivi.

GOAL 15

15 VITA SULLA TERRA

- Intraprendere azioni efficaci ed immediate per ridurre il degrado degli ambienti naturali, arrestare la distruzione della biodiversità e proteggere le specie a rischio di estinzione;
- gestire in modo sostenibile gli ecosistemi di acqua dolce terrestri, le foreste, le paludi, le montagne e le zone aride;
- arrestare la deforestazione, combattere la desertificazione, ripristinare le terre degradate, comprese quelle colpite da desertificazione, siccità e inondazioni, garantire la conservazione degli ecosistemi montuosi.

Fin dall'antichità l'uomo ha imparato a usare l'energia del vento: pensate alle barche a vela e ai mulini. Oggi l'energia eolica viene prodotta da turbine alte come palazzi di 20 piani, ciascuna in grado di produrre elettricità per centinaia di abitazioni. Com'è facile immaginare le turbine sorgono in punti particolarmente ventosi, sia sulla terraferma (*onshore*) sia in mezzo al mare (*offshore*). In Europa gli impianti *offshore* si trovano quasi tutti in acque inglesi e tedesche. Fai una ricerca online: dove si trovano i parchi eolici italiani? Quanta energia producono? Esistono in Italia impianti offshore?

Shutterstock / Gua

UNITÀ 6

LEZIONE 24

Concetti chiave

- Il mercantilismo ..... par. 2
- La rivoluzione industriale ..... par. 4
- Il liberismo ..... par. 5 e 9

Dal mercantilismo al liberismo

1. Come aumentare la ricchezza della Nazione?

La ricerca delle cause e degli accorgimenti che favoriscono l'aumento del Pil, e dunque della ricchezza della Nazione, costituisce una parte fondamentale dello studio economico, ma ne costituisce anche la parte più controversa.

In questa Unità analizzeremo le principali scuole del pensiero economico allo scopo di individuare i suggerimenti che ci sembrano più convincenti.

A tal fine seguiremo il seguente percorso storico:

1. partiremo dalla prima corrente di pensiero, chiamata **mercantilismo**;
2. passeremo poi alla seconda, detta **liberismo**;
3. infine vedremo la terza, indicata come **scuola keynesiana**, dal nome del suo fondatore, l'inglese John Maynard Keynes (1883-1946).

? Non potremmo occuparci direttamente della terza e tralasciare le meno recenti?

Non possiamo farlo perché i principi della vecchia scuola liberista, che sembravano ormai relegati negli archivi della Storia, sono stati rispolverati, alla fine del Novecento, da alcuni economisti detti **neoliberisti**, e fatti propri da alcune forze politiche. Cosicché il loro studio è necessario non tanto per conoscere il passato, quanto per capire il presente.

2. Come nasce il mercantilismo?

Fino al XVI secolo i temi dell'economia erano stati parte integrante della riflessione filosofica. Si era discusso molto, per esempio, se fosse conforme alla morale ricavare un interesse dal prestito del denaro o se ciò fosse contrario alla legge divina.

Questo e altri importanti quesiti non toccavano, però, quello che per noi oggi è l'obiettivo fondamentale dello studio economico: sapere come agire *per aumentare la ricchezza della Nazione*.

Questo interrogativo cominciò a porsi in modo prepotente intorno al Cinquecento, quando le spese per le interminabili guerre tra Paesi europei cominciarono a prosciugare le casse dei sovrani. Dove trovare le risorse per mantenere e potenziare i grandi eserciti? E soprattutto: a chi chiedere consiglio?

Com'è ragionevole, un consiglio su come *fare denaro* non poteva che essere chiesto a persone che di denaro avevano saputo farne molto. Erano questi i grandi banchieri, i grandi **armatori***, i grandi assicuratori, cioè i massimi esponenti di quella borghesia

* L'**armatore** è colui che impiega una nave per viaggi o spedizioni, dotandola degli oggetti e strumenti necessari e affidandola a un capitano. Può essere proprietario della nave oppure no.

affaristico-mercantile che aveva iniziato la sua lenta ascesa nel **basso Medioevo*** e che rappresentava la parte più dinamica e vitale del Paese. Costoro non si sottrassero all'onore (e alla convenienza) di dare ai rispettivi sovrani i migliori consigli. E quei consigli, spesso riuniti in piccoli trattati, dettero vita a quella corrente di pensiero che verrà in seguito chiamata **mercantilismo**, cioè **l'economia dei mercanti**.

* Per **basso Medioevo** si intende l'epoca che va dall'anno Mille alla scoperta dell'America (1492).

? Quali consigli davano questi "mercanti" ai loro sovrani?

Com'è facile intuire, chi è diventato ricco commerciando tende a identificare la ricchezza con l'oro che riesce a ricavare dai propri traffici. Coerentemente con questa impostazione, i mercantilisti sostenevano una politica economica tesa a favorire **l'afflusso di oro** nel Paese.

La strategia che a questo scopo essi generalmente suggerivano può essere riassunta come segue:

- **protezione dell'attività commerciale** attraverso la concessione, a chi la esercita, di monopoli e altri privilegi, compresa, dove possibile, l'esenzione dal pagamento delle imposte;
- **espansione delle colonie**, poiché queste costituivano un inesauribile serbatoio di materie prime e un grande mercato nel quale vendere i prodotti nazionali;
- **ricerca di oro** e di altri metalli preziosi nelle terre conquistate, soprattutto nel centro e sud delle Americhe;
- **imposizioni di dazi** sulle merci provenienti da altri Paesi affinché queste assumessero, per il consumatore, un costo troppo elevato e ne fosse scoraggiato l'acquisto, evitando, in tal modo, la fuoriuscita dal Paese dell'oro necessario per pagarle.

Secondo il mercantilismo, in che cosa risiede la ricchezza della Nazione? Perché l'espansione coloniale è ritenuta così importante? Quali effetti negativi produce il protezionismo?

La politica dei dazi (**protezionismo**) fu un vero caposaldo dell'economia mercantile.

Sul piano strettamente contabile essa produsse effettivamente un incremento della quantità di oro nei Paesi che riuscivano a limitare le importazioni e a espandere le esportazioni. Ma produsse anche un generale innalzamento dei prezzi interni dovuto alla mancata concorrenza dei prodotti esteri. E, quel che è più grave, contribuì a mantenere alto il prezzo del grano e con esso il prezzo del pane che era il principale, se non l'unico, alimento delle classi popolari.

? Se in quel periodo gli investimenti erano tutti indirizzati verso i traffici commerciali, chi si occupava della produzione di beni e di servizi?

Il grande capitalismo mercantile, quello degli armatori che allestivano flotte di galeoni e delle grandi compagnie di *import* ed *export*, si occupava soprattutto del commercio dei beni (sete, spezie, cotone) che prelevava (o rapinava, se si preferisce) nelle nuove terre: America, Africa, India, Giappone, Cina.

Ma accanto a questo grande capitalismo ce n'era un altro, che potremmo definire più *domestico*, che si occupava della produzione e commercializzazione di prodotti di largo consumo, come i filati, i panni di lana, i panni di cotone, e così via.

In questi casi era il mercante che commissionava le cose da produrre ai contadini e agli artigiani dai quali ritirava i prodotti finiti che poi vendeva nelle città e in alcuni casi all'estero.

Quale "tipo di capitalismo" fu all'origine della rivoluzione industriale?

Sarà proprio questo capitalismo **mercantile-manifatturiero** che verso la fine del Settecento, in seguito alla **rivoluzione industriale**, finirà per assumere un ruolo economico e politico assolutamente prevalente.

Organizza le idee

Il mercantilismo — ritiene che → la ricchezza risiede nel possesso di .....

Il mercantilismo — è caratterizzato da →
- concessione di monopoli e privilegi
- espansione delle .....
- imposizione di ..... sui prodotti provenienti dall'estero

3. Come ebbe inizio la rivoluzione industriale?

A dare l'avvio, alla fine del Settecento, a quel processo che chiamiamo *rivoluzione industriale* e che sconvolse non solo il modo di produrre ma anche l'assetto sociale e politico in Europa e in America, furono un carpentiere, un barbiere, un meccanico e un pastore anglicano.

Il carpentiere, tale James Hargreaves, ideò una macchina (chiamata *giannetta filatrice*) che rendeva notevolmente più rapido il processo di filatura della lana e della seta.

Il barbiere, Richard Arkwright, inventò il *filatoio ad acqua*, capace di accelerare ancora di più il procedimento.

Il meccanico, di nome Samuel Crompton, completò l'opera mettendo a punto la *mula filatrice*, che era una sintesi avanzata delle due precedenti invenzioni.

L'euforia provocata da queste innovazioni si smorzò rapidamente non appena ci si rese conto che la grande quantità di filo prodotto non riusciva a essere assorbita dai tessitori che tessevano ancora manualmente.

Ma il pastore anglicano Edmund Cartwright stava già lavorando al primo telaio meccanico destinato a eliminare la strozzatura che si era prodotta nel passaggio dai filati ai tessuti.

Contemporaneamente **James Watt** perfezionava la sua **macchina a vapore**, i cui molteplici impieghi comporteranno una vera rivoluzione nei sistemi produttivi.

Nel campo tessile, per esempio, divenne possibile riunire in un unico grande ambiente numerosi telai meccanici azionati dalla stessa macchina a vapore, e ciò rese il sistema produttivo mille volte più efficiente. Stava nascendo la **fabbrica** e con essa due nuove classi sociali destinate in seguito a confrontarsi in modo talvolta molto aspro: la **classe degli imprenditori** e la **classe operaia**.

Quali furono le principali invenzioni che diedero impulso alla rivoluzione industriale?

Perché la macchina a vapore introdotta da Watt fu così importante?

Con la nascita della fabbrica, quali classi sociali iniziarono a delinearsi?

iStockphoto / Odacia

Perché mi riguarda?

La quarta rivoluzione industriale

Dopo la prima rivoluzione industriale (quella di cui parliamo in queste pagine), altre tre rivoluzioni hanno interessato il mondo dell'industria. La seconda risale alla fine dell'Ottocento, con l'introduzione dell'elettricità e del petrolio; la terza risale agli anni Settanta del Novecento, con l'avvento dell'elettronica e dell'informatica (un'informatica, però, che viveva ancora offline: Internet era ancora di là da venire!).

Oggi siamo nel pieno della quarta rivoluzione industriale e i cambiamenti che si profilano sono davvero senza precedenti. Vediamo di che cosa si tratta.

Di quarta rivoluzione industriale, o **Industria 4.0**, si è iniziato a parlare negli ultimi dieci anni. Il suo tratto caratteristico è che moltissime mansioni finora svolte dai lavoratori vengono ora svolte dalle macchine in modo automatizzato e digitalizzato. Non si tratta solo di mansioni manuali: grazie all'impiego dell'intelligenza artificiale e di algoritmi (cioè sistemi di calcolo) estremamente sofisticati, i computer sanno fare cose che credevamo riservate solo all'essere umano. Per fare qualche esempio possiamo citare:

– il **machine learning**, che indica l'apprendimento automatico delle macchine, in grado di imparare dall'esperienza senza bisogno di essere ogni volta riprogrammate;

– il **deep learning**, basato sulle reti neurali artificiali, cioè un insieme di "neuroni" artificiali in grado di riconoscere oggetti e persone, guidare un'automobile (le famose auto a guida autonoma), intrattenere una comunicazione con il cliente, ottimizzare i consumi energetici, formulare previsioni sull'andamento del mercato azionario, valutare la sicurezza e la gestione dei prestiti bancari, gestire applicazioni in campo medico, e anche il cosiddetto naso elettronico per riconoscere alterazioni negli alimenti o fughe di gas.

L'Industria 4.0 si basa anche sull'enorme capacità computazionale raggiunta dai sistemi informatici in grado di processare e incrociare enormi masse di dati, chiamate **big data**, che sono considerati a tutti gli effetti il nuovo petrolio. A questo punto viene spontaneo chiedersi quali saranno nel prossimo futuro le conseguenze sul mondo del lavoro. Saremo sostituiti tutti dai robot?

Secondo i dati del World Economic Forum, entro il 2025 sarà automatizzato il 52% dei lavori, contro il 29% attuale. Le **macchine** sostituiranno l'uomo in 75 milioni di mansioni, ma in compenso si creeranno 133 milioni di **nuove posizioni lavorative** (dati 2018).

Il saldo sembra quindi essere **positivo**, con 58 milioni di nuovi posti. È certo che molte delle ragazze e ragazzi ora sui banchi di scuola faranno professioni che ancora non esistono.

Il punto cruciale è, evidentemente, preparare i ragazzi per i nuovi mestieri e gestire con politiche adeguate il problema dei lavoratori che, destinati a essere sostituiti dalle macchine, non sapranno o non potranno riconvertirsi.

4. Perché la rivoluzione industriale rappresenta una svolta epocale?

Nel Medioevo chiunque volesse svolgere un'attività produttiva doveva chiedere il permesso al signore e pagare una tassa. In cambio otteneva spesso il *monopolio* per quella produzione, cioè l'assicurazione che solo lui avrebbe potuto svolgere nella zona quella certa attività.

Questo sistema dei monopoli garantiti dal signore proseguì pressoché inalterato fino al XVIII secolo. E anzi si rafforzò nel periodo "mercantile" quando le grandi compagnie di navigazione, dovendo impegnarsi nelle rischiose spedizioni coloniali, chiedevano al re la garanzia che su quelle rotte non avrebbero avuto concorrenti.

Per molti secoli nessuno pensò che questo sistema potesse essere cambiato. Sia i grandi sia i piccoli mercanti consideravano la tassa da pagare in cambio della concessione del monopolio come un elemento aggiuntivo del costo di produzione. E poiché la quantità di prodotti importati dalle colonie o di manufatti realizzati dagli artigiani non era mai sovrabbondante, non si poneva, se non in termini piuttosto limitati, il problema della loro collocazione sul mercato.

Che cosa cambia con il passaggio dall'artigianato all'industria?
Quale famoso esempio viene utilizzato da Adam Smith per spiegarlo?

La rivoluzione industriale, e il conseguente passaggio dalla bottega artigiana alla fabbrica, pose invece una serie di problemi del tutto nuovi. Il neoindustriale si trovava a possedere, rispetto al passato, una **capacità produttiva enormemente accresciuta**.

La differenza tra la nuova industria e la vecchia bottega artigiana venne bene illustrata dall'economista scozzese Adam Smith con il celebre esempio degli spilli. Egli osservò come un artigiano, lavorando da solo, non riuscisse a produrre più di venti spilli al giorno. Ma in fabbrica, dove il lavoro è frazionato tra più operai (uno tende il filo, uno lo taglia, uno fa la punta, uno lucida, e così via), si arrivava a produrre anche quarantottomila spilli al giorno.

Quali sono le nuove esigenze dell'economia industriale?

Questo salto di **quantità** fece sorgere nuove esigenze, come:

- avere un mercato che fosse libero di assorbire tutte le quantità prodotte;
- avere costi di produzione bassi per rendere competitivi i prezzi di vendita;
- assumere tutte le misure capaci di favorire l'espansione della produzione e la crescita dei profitti.

La riflessione su questi temi, e su altri a essi connessi, darà vita a una nuova e rivoluzionaria corrente di pensiero chiamata **liberismo**, che fino al primo quarto del Novecento condizionerà fortemente l'azione dei Governi in campo politico, economico e sociale.

Liberismo e liberalismo sono la stessa cosa?

No. Anche se la radice è comune, indicano concetti diversi.

Il liberalismo (da cui il termine *liberale*) è una cultura ricca di sfumature e di correnti di pensiero che è a fondamento della nostra democrazia e nella quale assume massima rilevanza la tutela delle libertà individuali: libertà politica, libertà di espressione, libertà religiosa, e così via.

Che differenza c'è fra liberismo e liberalismo?
Quali sono i principali esponenti del liberalismo classico?

Il liberismo, invece, è soltanto una corrente di pensiero economico che ha come fondamento la necessità di liberare le attività produttive da limiti e controlli imposti dallo Stato. Pertanto, si può essere benissimo liberale senza essere liberista.

Ancora diverso è il *libertarismo*, una cultura estrema della libertà che sconfina nell'anarchia.

Padri del liberismo economico sono stati, oltre al già citato Adam Smith, David Ricardo, Thomas Robert Malthus, Jean-Baptiste Say.

Costoro, per essere stati i veri fondatori della nuova scienza, vennero in seguito chiamati **classici**. E **neoclassici**, cioè *nuovi* classici, vennero chiamati gli autori che dopo di loro approfondirono e innovarono i temi della ricerca economica.

Poiché non possiamo qui soffermarci a esporre il contributo di ciascuno all'evoluzione del pensiero economico, ci limiteremo a evidenziare le condizioni da essi generalmente ritenute indispensabili per la **piena occupazione dei fattori produttivi**.

Ricordiamo (ce ne siamo occupati nella Lezione 13) che i fattori produttivi sono:

- **il capitale**, inteso come insieme di beni materiali (la fabbrica, i macchinari) e immateriali (i brevetti, le licenze) necessari alla produzione;
- **il lavoro** (di dirigenti, impiegati, operai);
- **la materia prima** o **l'energia** da trasformare.

Quando si ha la piena occupazione?

L'economia di un Paese è al massimo livello, sostenevano correttamente gli economisti classici, quando si raggiunge la piena occupazione di tutti i fattori produttivi.

E la piena occupazione si raggiunge quando tutte le persone lavorano e quando tutte le risorse e tutti i capitali disponibili sono occupati nella produzione.

Nei paragrafi che seguono vedremo quali condizioni, secondo i liberisti, sono indispensabili perché questo risultato sia raggiunto.

5. Quale ruolo doveva avere lo Stato nell'economia liberista?

Nel pensiero liberista un sistema economico può cominciare a incamminarsi verso la piena occupazione dei fattori produttivi solo se viene rispettata una prima e fondamentale condizione: **gli imprenditori** devono essere lasciati liberi di operare senza alcuna limitazione o condizionamento da parte dello Stato.

Secondo questa concezione, lo Stato non deve creare, con le sue norme, ostacoli o vincoli al libero dispiegarsi delle forze economiche e deve rimanere estraneo al processo produttivo. Tanto meno deve occuparsi, come invece si richiede oggi, di assistere le famiglie più povere, perché qualsiasi forma di previdenza e di assistenza nei confronti delle classi popolari favorirebbe soltanto la pigrizia e l'indolenza e distrarrebbe dal sano impegno nel lavoro. È chiaro quindi che la libertà che hanno in mente i liberisti è tutta all'insegna della libertà **dallo Stato**, molto diversa dalla libertà *attraverso* lo Stato che è alla base del *Welfare State*.

Che cosa dovrebbe fare allora lo Stato?

Nella cultura liberista lo Stato deve svolgere solo le sue **funzioni naturali**. Esso deve cioè occuparsi:

- delle relazioni diplomatiche con gli altri Paesi;
- della difesa del territorio nazionale;
- dell'amministrazione della giustizia;
- dell'ordine interno.

Come viene giudicato dal liberismo l'intervento dello Stato nell'economia?

Sul piano più strettamente economico lo Stato deve limitarsi a:

- sorvegliare che non si costituiscano sul mercato posizioni di privilegio o di monopolio capaci di alterare il libero confronto tra gli operatori economici;

- dare esecuzione a quei lavori pubblici (come la costruzione di strade, dighe, ferrovie) che, per l'enormità degli investimenti necessari a realizzarli o per la scarsa remunerazione che offrono, non possono essere eseguiti da soggetti privati.

Limitandosi a queste essenziali funzioni, esso non graverà con le tasse più del necessario sui ceti produttivi, i quali saranno così liberi di accumulare capitali da reinvestire in nuove attività.

I sostenitori dell'economia liberista mostravano un'illimitata fiducia nella capacità delle forze di mercato di trovare spontaneamente la via che conduce alla piena occupazione dei fattori produttivi.

? Che cosa si intende con "mano invisibile"?

Sosteneva Adam Smith che ogni individuo, lasciato libero di seguire il proprio interesse, agirà anche per il bene comune come fosse sospinto da una mano invisibile. Perché? Perché nella libera competizione ciascun imprenditore avrebbe dato il meglio di sé cercando di produrre di più e a minor costo al fine di battere la concorrenza. Ma così facendo egli avrebbe contribuito tenacemente all'espansione delle attività produttive e dunque alla crescita della ricchezza nazionale. Dunque, anche se tutti agiscono per aumentare il profitto personale, finiscono per fare il bene della società come se fossero guidati da una provvidenziale mano invisibile.

In che cosa consiste la teoria della mano invisibile?
Da chi venne introdotta?

6. Quali sono gli effetti della libera concorrenza perfetta?

Secondo la tesi liberista, un'ulteriore e indispensabile condizione affinché il sistema economico possa procedere verso il pieno impiego dei fattori produttivi è l'esistenza di un mercato di **libera concorrenza perfetta** [→ Lezione 14] dal quale siano assolutamente banditi monopoli e oligopoli.

In un mercato di libera concorrenza chi vuole guadagnare di più ha una sola possibilità: espandere la produzione e conquistare quote di mercato sempre più ampie.

Se tutti i produttori (non avendo altra scelta) si muovono su questa linea:

- l'offerta globale di beni e servizi aumenta;
- il prezzo di mercato scende.

E ciò è esattamente quanto serve per favorire la piena occupazione dei fattori produttivi. Purtroppo, come avremo modo di considerare meglio nella Lezione 25, è pressoché impossibile che si verifichino tutte le condizioni necessarie perché vi sia libera concorrenza perfetta: nella realtà dobbiamo fare i conti soprattutto con mercati di concorrenza imperfetta o di oligopolio. Ricordiamo a questo proposito che le condizioni perché si realizzi la libera concorrenza perfetta sono:

- che vi sia trasparenza nel mercato, cosicché il consumatore possa confrontare le diverse offerte;
- che prodotti dello stesso tipo abbiano identiche caratteristiche, in modo che la scelta del consumatore sia dettata solo dal prezzo più conveniente;
- che ciascuna impresa sia abbastanza piccola da non poter condizionare con la propria offerta il prezzo di vendita;
- che vi siano moltissimi produttori (offerta polverizzata), in modo che non possano accordarsi per alterare il prezzo di mercato.

In che cosa consiste la libera concorrenza perfetta e quali vantaggi offre?
Quali sono le condizioni che necessarie per avere una libera concorrenza perfetta?

7. Perché il costo del lavoro avrebbe dovuto essere basso?

Da quanto abbiamo fin qui illustrato, emergono due elementi fondamentali del pensiero liberista. Perché vi sia un costante sviluppo della produzione occorre che gli scambi tra produttori e consumatori avvengano in un mercato di *libera concorrenza* e che il *prezzo di mercato* dei beni e dei servizi sia determinato dall'incontro della *domanda* e dell'*offerta*, senza altri condizionamenti.

Ora dobbiamo aggiungere un terzo tassello, costituito dal **costo del lavoro***.

Il costo del lavoro, secondo il pensiero liberista, deve essere il più basso possibile.

Perché? Perché il ricavato dell'attività imprenditoriale, detratte le spese necessarie alla produzione (macchinari, materia prima, energie, imposte ecc.), viene normalmente suddiviso tra **salari** e **profitti**. E non v'è dubbio che più basso è il salario dei lavoratori e più alto è il profitto dell'imprenditore.

* Oggi il **costo del lavoro** comprende non solo il salario del lavoratore, ma anche tutti quei costi aggiuntivi che il datore di lavoro deve sostenere quando il lavoratore è in ferie o in malattia, o quelli necessari a rendere il posto di lavoro sicuro, igienicamente idoneo e così via. All'epoca, però, il salario era l'unico costo che il datore di lavoro doveva sopportare.

? Perché il profitto dell'imprenditore deve essere più alto?

Perché l'imprenditore (sempre secondo il pensiero liberista) non dissipa il suo denaro ma lo reinveste in nuove strutture produttive, cioè in nuove fabbriche, che daranno nuovo lavoro ai disoccupati e produrranno nuovi beni e nuovo profitto.

Questo verrà ancora reinvestito creando altre fabbriche, altro lavoro, altro profitto, e così via.

Secondo **David Ricardo**, uno dei padri del pensiero liberista, il lavoro è una *merce* non diversa dalle altre. E come per tutte le merci il suo prezzo (cioè il salario) deve essere fissato dall'incontro della domanda e dell'offerta.

Sul mercato del lavoro:

- i lavoratori offrono le loro braccia;
- gli imprenditori domandano forza lavoro;
- il prezzo (indicato come salario naturale) non può che dipendere dalla quantità di lavoro *domandata* e dalla quantità *offerta*.

Fin quando i lavoratori che si offrono saranno in quantità esuberante il loro salario non potrà che essere basso. Come sempre succede quando c'è un eccesso di offerta, il prezzo (cioè il salario) conosce un'inevitabile flessione. Ma nel **lungo periodo**, quando tutti i fattori della produzione saranno impiegati e tutte le persone avranno un'occupazione, se gli imprenditori vorranno un maggiore impegno lavorativo dovranno obbligatoriamente aumentare i salari.

Qual era il pensiero di David Ricardo riguardo il lavoro?

? E se nel frattempo uno muore di fame?

Questa fu esattamente l'obiezione sollevata dall'economista J.M. Keynes, che con il tradizionale *humour* inglese osservò che... nel lungo periodo, saremo tutti morti.

La tesi di Ricardo sul costo del lavoro presentava un vizio di fondo: non teneva conto del fatto che i lavoratori e le loro famiglie non erano una *merce*. Sebbene fossero abbrutiti dalla fatica e dagli stenti e talvolta vivessero in una condizione animalesca, erano esseri umani non meno di quanto lo fossero i ricchi possidenti.

E in cambio del loro lavoro avevano diritto subito (e non in un futuro imprecisabile) a una vita libera e dignitosa.

8. Quale rapporto lega il risparmio e l'investimento?

Il risparmio delle famiglie è un elemento fondamentale per lo sviluppo del sistema economico perché consente la formazione di riserve di denaro che gli imprenditori possono prelevare dalle banche (e più in generale dal *mercato finanziario*) per acquistare quei beni strumentali che servono ad accrescere la produzione (e quindi l'offerta di beni e di servizi).

Interesse è chiamato il prezzo a cui il denaro viene dato in prestito.

In particolare:

- **interesse passivo** è chiamato quello che le banche pagano ai risparmiatori affinché depositino i propri risparmi nelle loro casse;
- **interesse attivo** (o anche **sconto**) è chiamato quello che deve pagare chi chiede denaro alle banche.

Nel pensiero liberista classico, un *elevato risparmio* e un *basso tasso di interesse* sono le condizioni che favoriscono gli investimenti e con essi l'aumento della produzione e del reddito.

Che cos'è l'interesse?
Che differenza c'è fra interesse passivo e interesse attivo?
Perché, per i liberisti, occorre puntare a un elevato risparmio e a un basso tasso di interesse?

? Perché un elevato risparmio e un basso tasso di interesse favorirebbero l'aumento della produzione?

Perché:

- più le famiglie risparmiano e maggiore sarà la ricchezza che depositeranno nelle banche, che a loro volta vedranno aumentare i depositi di denaro;
- più le banche avranno denaro e più basso sarà l'interesse che esse chiederanno per darlo in prestito;
- più basso sarà l'interesse e maggiore convenienza avranno gli imprenditori a chiedere i finanziamenti necessari per operare nuovi investimenti ed espandere la produzione.

9. Che cosa prevedeva la legge di Say?

Abbiamo più volte detto che l'obiettivo a cui tendono tutte le scuole di pensiero economico è quello di aumentare la produzione nazionale e con essa il reddito.

Ciò però solleva un interrogativo: se la produzione aumenta senza limiti, non si corre il rischio che l'offerta di beni finisca per essere superiore alla domanda? In altre parole, non si va incontro a una crisi da sovrapproduzione?

La questione è importante perché se si verificasse un evento di questo genere, le imprese sarebbero certo indotte a ridurre la produzione e ciò è esattamente il contrario di ciò che si desidera.

Il primo a fornire una rassicurazione su questo tema è stato l'economista francese **Jean-Baptiste Say**, passato alla Storia per avere affermato, nel suo *Trattato di economia politica* del 1803, che se fossero state rispettate tutte le indicazioni fornite della scuola liberista, non si sarebbe mai verificata una **crisi di sovrapproduzione** perché:

l'offerta crea essa stessa la domanda.

La tesi può essere così spiegata:

- se le imprese aumentano la produzione, aumenta anche il numero delle famiglie che percepiscono un reddito sotto forma di stipendi, profitti o interessi;

Perché, secondo Say, in un sistema liberista una crisi di sovrapproduzione è impossibile?

- un aumento del reddito globale distribuito alle famiglie comporterà un aumento della domanda globale capace di assorbire tutta la quantità offerta.

L'affermazione di Say ebbe un immediato successo nella società industriale del tempo e ancora oggi la tesi che sia l'offerta a generare la domanda costituisce un cardine fondamentale del pensiero neoliberista.

10. Uno sguardo d'insieme al pensiero liberista

Riannodando le fila del discorso svolto nei precedenti paragrafi possiamo sintetizzare il pensiero liberista come segue.

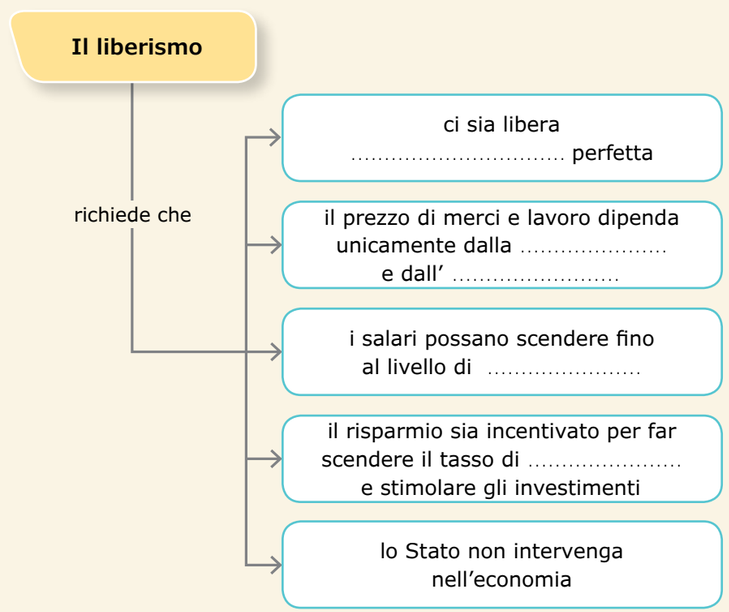
Per aumentare la produzione (e quindi, in definitiva, la ricchezza nazionale) occorre:

- che vi sia libera concorrenza perfetta;
- che i prezzi delle merci e del lavoro siano determinati unicamente dalla domanda e dall'offerta;
- che i salari possano scendere fino al livello di sussistenza per consentire una maggiore accumulazione di capitali;
- che il risparmio sia incoraggiato al fine di far scendere il tasso di interesse e stimolare gli investimenti;
- che lo Stato si astenga dall'intervenire nelle questioni economiche.

Se tutto questo accadrà, l'offerta creerà la sua domanda (come sosteneva Say) e il sistema economico procederà spedito verso la piena occupazione di tutti i fattori produttivi.

Peccato che, però, tutto questo non si è mai realizzato davvero.

Organizza le idee



11. Come si generano le crisi recessive?

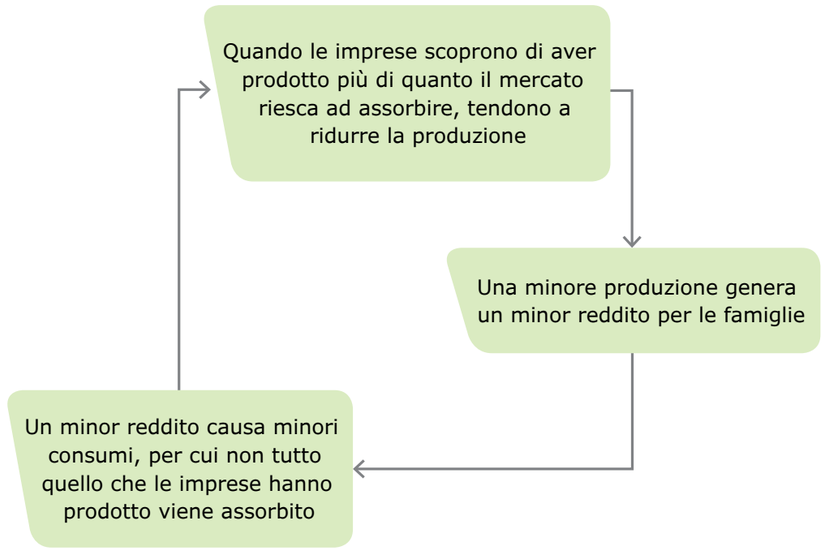
Il modo di procedere dell'economia, per tutto l'arco di tempo in cui ha dominato il pensiero liberista, può essere assimilato a quello di un'automobile che abbia le candele sporche e proceda a singhiozzo.

Tutto l'Ottocento e il primo quarto del Novecento furono infatti caratterizzati dall'alternarsi di periodi di **espansione** (durante i quali aumentava la produzione e con essa l'occupazione e il reddito) e di periodi di grave **recessione**.

La recessione è un fenomeno solitamente innescato da un eccesso di offerta o, il che è lo stesso, da insufficiente domanda.

Come si può definire la recessione? Da che cosa viene innescata generalmente?

- Di fronte a un calo della domanda le imprese tendono a ridurre la produzione ed è possibile che alcune chiudano i battenti licenziando operai.
- Ciò produrrà un ulteriore calo dei redditi distribuiti che farà scendere ancora di più la domanda di beni e di servizi.
- Ma la nuova riduzione della domanda causerà un'ulteriore riduzione della produzione e la chiusura di altre fabbriche, con conseguenti licenziamenti di manodopera, e così via, in una spirale perversa che sembra non avere fine.



Come si esce da questa spirale?

In mancanza di qualsiasi intervento dello Stato occorre aspettare che il sistema si riequilibri da solo.

Arriva sempre il momento in cui le poche industrie sopravvissute e rimaste operanti sul mercato reagiscono cercando, per esempio, di migliorare i loro prodotti per attrarre di più i consumatori.

La sequenza può essere così riassunta:

1. per migliorare i prodotti occorre operare nuovi investimenti, cioè acquistare nuovi macchinari;

In che modo è possibile uscire da una crisi recessiva?

2. di conseguenza le imprese che producono macchinari e in generale beni d'investimento cominciano a registrare un incremento della domanda che le induce a riattivare la produzione, a interrompere i licenziamenti e magari a tornare ad assumere manodopera;
3. viene così distribuito nuovo reddito che produrrà nuova domanda, la quale incoraggerà gli investimenti e, poco a poco, si andrà esaurendo la fase *recessiva* e riprenderà la fase *espansiva*.

Ciò che è importante rilevare è che quelle crisi di sovrapproduzione che, secondo Say, non avrebbero mai potuto verificarsi, in realtà si verificavano con drammatica ricorrenza.

Cionondimeno gli economisti liberisti hanno per lungo tempo continuato a ritenere corretta la legge di Say. Era infatti opinione diffusa e tenacemente sostenuta che tale legge non trovasse riscontro nei fatti non perché fosse errata, ma perché non tutti i canoni dell'economia liberista venivano scrupolosamente osservati. Se fosse stata garantita la libera concorrenza perfetta, se i monopoli fossero stati efficacemente contrastati, se il costo del lavoro fosse sceso, se lo Stato avesse evitato ogni intervento assistenziale, la crescita economica sarebbe stata regolare e costante.

Oggi nessun economista di area liberista cita più Say, relegato ormai negli archivi della Storia, ma l'idea che sia la produzione a stimolare la domanda e non viceversa è ancora tenacemente sostenuta.

Quali sono state le peggiori crisi dell'ultimo secolo?

Nell'arco degli ultimi cento anni sono esplose tre crisi economiche che hanno sconvolto soprattutto i grandi Paesi industrializzati. Due di queste sono partite dagli Stati Uniti, la culla del capitalismo e del liberismo economico, e per contagio si sono diffuse a tutta l'Europa.

La prima risale al 1929, ed ebbe effetti devastanti soprattutto in America. Ne parleremo nella prossima Lezione.

La seconda si è sviluppata a partire dal 1973 ed è stata innescata da un aumento vertiginoso del prezzo del petrolio, mentre la terza ha preso avvio negli USA nel 2007 e ha contagiato in pochi anni quasi tutti i Paesi europei [→ Lezione 26]. Da questa crisi il mondo sta uscendo solo ora (e l'Italia con più difficoltà e lentezza rispetto a molti altri Paesi).

Quando si è verificata l'ultima grande crisi economica mondiale?

Getty images

← La crisi iniziata nel 2007 ha portato alla bancarotta una delle principali banche americane, la Lehman Brothers.

MAPPA Che cosa hai imparato

In questa Lezione hai imparato a conoscere il pensiero mercantilista e quello liberista. Hai scoperto in che modo il mercantilismo si sia sviluppato nel corso del XVI secolo e quali fossero i capisaldi di questa dottrina economica. Hai anche scoperto che a fine Settecento, con la rivoluzione industriale, si sono poste le basi del liberismo, che diventerà la corrente di pensiero dominante fino agli anni Venti del Novecento. Del liberismo hai imparato a conoscere i caratteri fondamentali (fra cui la libera concorrenza perfetta e l'astensione dello Stato dall'economia) e i principali punti deboli.

Il Seicento

è l'epoca del → mercantilismo — caratterizzato da → protezionismo, politica dei dazi, accumulo di oro, espansione coloniale

la fine del Settecento

è l'epoca della → rivoluzione industriale — che comporta → il passaggio dall'artigianato alla fabbrica — e quindi → aumenta enormemente la capacità produttiva

Dall'Ottocento agli anni Venti del Novecento

è l'epoca del → liberismo → caratterizzato da → prezzi determinati unicamente dal gioco di domanda e offerta, salario di sussistenza, idea che l'offerta crea la domanda (legge di Say), libera concorrenza perfetta, politica dei dazi, astensione dello Stato dall'economia

Riguardando gli appunti

GUARDA! Sintesi in 7 lingue

Quale strategia suggerisce il mercantilismo per aumentare la ricchezza nazionale?

- La sua strategia consiste quindi nel favorire le *esportazioni* per incamerare oro; espandere le *colonie* per sfruttare nuovi giacimenti di metalli preziosi e vendere i prodotti nazionali; ostacolare le importazioni attraverso l'imposizione di *dazi* al fine di evitare la fuoriuscita di oro. Storicamente ciò produsse un generale innalzamento dei prezzi interni dovuto alla mancata concorrenza dei prodotti esteri.

Quali furono gli effetti della rivoluzione industriale?

- L'effetto più visibile fu il tramonto della produzione artigianale e la nascita della fabbrica, soprattutto grazie all'invenzione delle macchine a vapore.

Quali esigenze pone il passaggio dalla produzione artigianale a quella industriale?

- Il passaggio dall'artigianato all'industria comporta un grande aumento della produzione.
- L'aumento della produzione crea la necessità di mercati liberi in grado di assorbirla e bassi costi di produzione per rendere competitivi i prezzi di vendita.

Che cos'è il liberismo economico?

- Il liberismo sostiene la necessità di liberare le attività produttive da limiti e controlli imposti dallo Stato.
- I suoi capisaldi sono: la concorrenza perfetta, il basso costo del lavoro, l'astensione dello Stato da ogni intervento assistenziale.
- Secondo gli economisti classici, l'economia è al massimo livello quando si raggiunge la piena occupazione di tutti i fattori produttivi.

Quale ruolo ha lo Stato nell'economia liberista?

- Lo Stato deve limitarsi a svolgere le sue funzioni naturali, quali le relazioni con gli altri Paesi, la difesa del territorio, l'amministrazione della giustizia, il mantenimento dell'ordine interno.
- In campo economico, lo Stato deve limitarsi a sorvegliare che il mercato funzioni correttamente e dare esecuzione ai lavori pubblici.

Quali sono gli effetti della libera concorrenza perfetta?

- Nel mercato di libera concorrenza perfetta il numero di imprenditori è così elevato che l'offerta di ciascuno rappresenta una minima parte dell'offerta globale. Il singolo produttore non può fare altro che espandere la produzione per aumentare il fatturato.
- Così l'offerta globale di beni e servizi aumenta e il prezzo di mercato scende.

Qual è la posizione dei liberisti in merito al costo del lavoro?

- Il costo del lavoro deve essere il più basso possibile. In questo modo gli imprenditori possono ottenere il massimo profitto, che verrà in gran parte reinvestito determinando nuova produzione e nuovi posti di lavoro.

Qual è il rapporto tra risparmio e investimento secondo i liberisti?

- L'interesse pagato dalle banche funziona da regolatore del risparmio.
- Se le banche hanno in cassa poco denaro, aumentano l'interesse che pagano alla clientela, inducendola a risparmiare di più.
- Il maggiore risparmio farà abbassare il tasso di sconto e gli imprenditori saranno favoriti nel chiedere prestiti per investimenti produttivi.

Che cosa sostiene la legge di Say?

- Secondo la legge di Say, l'offerta crea essa stessa la domanda. Per questo è impossibile che si verifichi una crisi di sovrapproduzione.

Come si generano le crisi recessive?

- La recessione è innescata da un eccesso di offerta o, il che è lo stesso, da insufficiente domanda.

Mettiti alla prova

LOSAI? RIPASSA CON LO SMARTPHONE

1 Completa la mappa concettuale utilizzando le seguenti parole:
capitale ~ materia prima ~ merce ~ domanda ~ operai

Liberismo

- secondo D.Ricardo → il lavoro è una merce
- legge di Say → l'offerta crea la domanda

Fattori produttivi

- capitale → insieme di beni necessari alla produzione
- lavoro di → dirigenti, impiegati, operai
- materia prima → da trasformare

2 Scegli la risposta corretta.

1 Il mercantilismo sostiene la necessità di favorire:
- A le esportazioni
- B le importazioni
- C la libertà degli scambi
- D l'eliminazione dei dazi

2 Nel sistema liberista il costo del lavoro deve essere:
- A alto
- B basso
- C medio
- D mediamente alto

3 Nel sistema liberista è ritenuto fondamentale che il mercato sia:
- A di monopolio
- B di oligopolio
- C di libera concorrenza perfetta
- D di concorrenza imperfetta

4 La legge di Say sostiene che:
- A l'offerta genera la domanda
- B la domanda genera l'offerta
- C deve esserci equilibrio tra domanda e offerta
- D l'offerta deve essere sempre superiore alla domanda

3 Rispondi alle seguenti domande.

a Da che cosa sono innescate le crisi recessive?

b Qual è il ruolo dello Stato nell'economia liberista?

c Quali condizioni occorrono perché un mercato sia di libera concorrenza perfetta?

d Quali cambiamenti ha determinato la rivoluzione industriale a livello produttivo e sociale?

4 Barra con una crocetta la risposta che ritieni esatta e motiva il perché.

a I liberisti sono sostenitori di una politica protezionista. SÌ NO
Perché? .....

b La recessione economica è innescata da un eccesso di domanda. SÌ NO
Perché? .....

c Interesse attivo è chiamato quello che le banche pagano ai risparmiatori. SÌ NO
Perché? .....

d La prima rivoluzione industriale prende avvio all'inizio del Settecento. SÌ NO
Perché? .....

e Il protezionismo favorisce lo sviluppo economico. SÌ NO
Perché? .....

UNITÀ 6

LEZIONE 25

Concetti chiave

La crisi del 1929 ..... par. 1
La teoria keynesiana ..... par. 3

Keynes e la nascita dello Stato sociale

1. Come si sviluppò la Grande crisi del 1929?

Nel 1929 il **crollo della Borsa di New York** favorì l'esplodere della più grande crisi recessiva che gli Stati Uniti e il mondo intero avessero mai conosciuto.

Per capire che cosa accadde dobbiamo prima spiegare che cos'è una *società*. Cominciamo allora con il dire che quando una persona non possiede tutto il capitale necessario per avviare un'impresa, è possibile che si unisca *in società* con altre persone, ciascuna delle quali conferirà una parte del capitale occorrente e parteciperà con le altre alla divisione degli utili. Tra i diversi tipi di società che è possibile costituire, particolare importanza riveste la *società per azioni*, indicata spesso con l'acronimo S.p.a.

La **società per azioni** ha assunto questo nome perché i soci, in cambio dei loro conferimenti, ricevono speciali ricevute (o *titoli*) chiamate **azioni**. La caratteristica delle azioni è di poter essere liberamente vendute da chi le possiede. Ciò significa, per esempio, che se abbiamo acquistato azioni di una società e subito dopo scopriamo che il denaro speso ci serve per altre necessità, possiamo immediatamente rivenderle.

Se le azioni di cui vogliamo disfarci appartengono a una grande società, potremo affidarle a un agente che provvederà a venderle *in Borsa* per nostro conto.

> **Borsa** è chiamato il luogo dove in prevalenza si comperano e si vendono le azioni (e altre specie di titoli) delle grandi società.

Che cos'è la borsa?
Che cosa viene scambiato in borsa?

Mi fai un esempio?
Oggi le principali borse si trovano a New York, Londra, Parigi, Francoforte, Zurigo, Milano, Hong Kong, Tokyo, Singapore.

A quale prezzo?

Le azioni sono una merce come tutte le altre e il loro prezzo dipende dalla quantità domandata e dalla quantità offerta. Per esempio, se si è diffusa la notizia (vera o presunta) che l'impresa di cui abbiamo acquistato le azioni un anno fa sta per andare in fallimento, ci affretteremo sicuramente a vendere le nostre azioni. E come noi vorranno venderle tutti quelli che le posseggono. Vi sarà dunque, in Borsa, un'offerta molto elevata di quel tipo di azioni e il loro prezzo scenderà rapidamente.

A New York, **nel 1929**, accadde esattamente questo. La dinamica di quel tragico susseguirsi di eventi può essere così schematizzata.

- L'America cominciava a entrare in una fase recessiva piuttosto grave dovuta a una domanda in diminuzione, e alcune grandi imprese erano già in difficoltà.
- La notizia di queste difficoltà, probabilmente ingigantita, provocò la vendita di azioni che ne fece scendere il prezzo.
- Ciò preoccupò altri risparmiatori che cominciarono a vendere.
- Le vendite si fecero via via più massicce e si cominciò a parlare di *crollo*. A quel punto tutti si affrettarono a vendere e il crollo ci fu veramente.
- Con il valore delle loro azioni prossimo allo zero, molte imprese non poterono più

Sai riassumere le fasi principali della crisi del 1929?
In che modo ha avuto inizio?
I suoi effetti si sono limitati agli Usa?

ottenere i prestiti necessari per mantenere attiva la produzione e quelle più deboli cominciarono a chiudere i battenti licenziando i lavoratori dipendenti.

- La gente licenziata, e quindi privata del normale reddito, dovette ridurre i propri consumi. Ciò provocò una diminuzione della domanda globale.
- La diminuzione della domanda causò una riduzione dell'offerta anche da parte delle imprese più solide, e ciò comportò ulteriori licenziamenti che fecero scendere ancora di più la domanda.

In breve tempo gli Stati Uniti si trovarono attanagliati in una crisi recessiva in cui milioni di disoccupati non potevano *domandare* neppure quanto sarebbe stato necessario per sopravvivere e migliaia di fabbriche erano costrette a chiudere i battenti perché non riuscivano a vendere i loro prodotti.

E poiché gli Usa assorbivano gran parte delle esportazioni europee, il calo della domanda in quel Paese fece precipitare anche la domanda di prodotti europei. In questo modo una recessione nata al di là dell'Atlantico si ripercosse su tutta l'Europa. Fu la crisi più spaventosa che la storia economica ricordi e dimostrò, in modo inequivocabile, che la ricetta liberista non era in grado di garantire una continua ed equilibrata crescita economica.

La crisi del '29 e la reazione dell'America

Perché negli anni '20 entrò in crisi l'economia più forte del mondo?

Tra il 1922 e il 1929 la produzione industriale negli Usa era salita del 64% e i profitti del 76%. Ma nello stesso arco di tempo i salari erano aumentati solo del 30%. Ciò significa che le possibilità di acquisto degli americani erano cresciute meno della produzione e i magazzini delle aziende cominciavano a riempirsi di prodotti invenduti.

Fino al 1929 la Borsa parve non accorgersi di che cosa stesse accadendo, ma era inevitabile che prima o poi qualcuno cominciasse prudentemente a vendere le proprie azioni. Le vendite si fecero via via più massicce e nel famoso *giovedì nero* (era il 24 ottobre 1929) i prezzi della Borsa di New York crollarono. Grosso modo si calcola che chi avesse acquistato azioni per mille dollari all'inizio di settembre, sarebbe riuscito a venderle a novembre per poco più di cento dollari.

Il crollo della Borsa portò alla rovina centinaia di migliaia di americani. I consumi scesero al minimo storico, molte fabbriche chiusero i battenti e il numero dei disoccupati raggiunse, nel 1933, la cifra record di oltre 13 milioni.

Come superò l'America la Grande crisi?

Eletto alla presidenza degli Stati Uniti nel 1932, Franklin Delano Roosevelt aveva fondato la propria campagna elettorale sulla promessa che avrebbe portato il Paese fuori della recessione (il famoso *New Deal* o "nuovo patto"). E una volta eletto mantenne quel patto, ispirando la propria azione alle teorie rivoluzionarie di un giovane economista inglese, John Maynard Keynes.

Per ridurre la disoccupazione, l'amministrazione americana avviò subito un'imponente massa di lavori pubblici (costruzione di case, strade, ponti ecc.). Una legge sulla sicurezza sociale (*Social Security Act*) fissò consistenti indennità per disoccupati, invalidi e anziani e un'altra legge (*National Labor Relation Act*) operò il riconoscimento dei sindacati e del diritto di sciopero. L'evasione fiscale fu combattuta con grande energia e fu approvata una legge (battezzata dagli oppositori "legge per tassare i ricchi") che rese fortemente progressiva la tassazione.

Nel 1938 la politica specificamente ispirata ai principi del *New Deal* poté considerarsi conclusa. La grande recessione era alle spalle.

2. Quali critiche mosse Keynes all'economia classica?

Nel 1936 venne pubblicata la *Teoria generale dell'occupazione, dell'interesse e della moneta*, opera di un geniale economista inglese, J.M. Keynes, destinata a operare un'autentica rivoluzione nel pensiero economico.

Com'è facile immaginare, l'opera di Keynes è estremamente complessa e qui di seguito possiamo illustrarne in modo molto semplificato soltanto i punti chiave.

Iniziamo cercando di capire quali critiche Keynes mosse a quella che egli definì *economia classica* e che noi fin qui abbiamo chiamato *liberista*.

La critica alla libera concorrenza perfetta

Non c'è dubbio, come sostenevano gli economisti classici, che la libera concorrenza perfetta determini una situazione ottimale nella quale:

- la quantità offerta è la massima possibile;
- il prezzo che si determina è il più basso possibile.

Ma nella realtà (come abbiamo visto nella Lezione 14), le condizioni necessarie affinché ciò si verifichi sono pressoché irrealizzabili.

Quelle condizioni potevano essere presenti fino alla fine dell'Ottocento, perché in quel tempo le fabbriche erano ancora di dimensioni contenute; nessuna di esse era in grado di assumere una **posizione dominante** sul mercato e i prodotti di ciascuna erano molto simili a quelli delle altre.

Ma all'inizio del Novecento le cose erano molto cambiate:

- erano già nati i grandi gruppi industriali in grado di assumere una posizione dominante sul mercato;
- si erano formati molti oligopoli;
- gli accordi tra imprese, per quanto osteggiati, erano comunque operanti;
- inoltre cominciava a divenire una pratica normale la diversificazione dei prodotti che poneva le imprese più creative in una posizione di concorrenza monopolistica.

Le condizioni di *libera concorrenza perfetta*, se mai in passato si erano verificate, all'inizio del Novecento, osserva Keynes, apparivano ormai irripetibili.

Come mai, di fatto, la libera concorrenza perfetta risulta irrealizzabile?

Un'azienda è in **posizione dominante** quando la sua quota di produzione e vendita di beni e servizi è tale da permetterle di operare sul mercato in una posizione di netta superiorità rispetto alle sue concorrenti.

La critica al salario naturale

La politica dei bassi salari, su cui si fondava per gran parte il modello di sviluppo liberista, non poteva non innescare una diffusa conflittualità. E puntualmente i conflitti cominciarono ad accendersi quando gli operai delle fabbriche, condannati a una vita miserevole in nome di un progresso economico lontano e del tutto incerto, cominciarono a prendere coscienza della propria condizione e a reclamare il diritto a una vita dignitosa.

Fin dalla prima metà dell'Ottocento crebbero ovunque, sebbene con tempi e modalità diverse, i *movimenti sindacali* e i *partiti socialisti*. I primi con l'obiettivo di migliorare le condizioni economiche e di lavoro del **proletariato**; i secondi con l'ulteriore obiettivo di imprimere una svolta in senso democratico allo Stato.

A questa spinta che proveniva dal basso, i Governi risposero alternando alla dura repressione concessioni via via più consistenti, motivate soprattutto da ragioni di ordine pubblico. Non sembrava prudente, infatti, spingere oltre il tollerabile i contrasti con le masse popolari, sempre più organizzate e sempre più consapevoli della propria forza. Nella seconda metà dell'Ottocento, pertanto, le condizioni dei lavoratori iniziarono gradualmente a migliorare e i Governi cominciarono ad attuare le prime forme di assistenza e di previdenza sociale.

Mi fai un esempio?

In Italia il partito socialista nasce a Genova nel 1892. Un anno prima, nel 1891, era nata a Milano la prima Camera del lavoro, capostipite dei sindacati dei lavoratori.

Il **proletariato** indica l'insieme dei lavoratori salariati che, non possedendo i mezzi di produzione, si sostentano esclusivamente offrendo il proprio lavoro.

A queste concessioni gli economisti liberisti imputavano gran parte delle difficoltà nelle quali si dibatteva il sistema economico e sollecitavano con forza il ritorno a una *flessibilità dei salari* che consentisse una riduzione dei costi di produzione in modo da favorire l'accumulazione capitalista e con essa i nuovi investimenti.

Keynes osservò che una politica di riduzione dei salari si presentava come *altamente improbabile* e *sicuramente dannosa*.

- **Improbabile** perché i lavoratori non avrebbero mai accettato di regredire economicamente vanificando in un sol colpo anni di lotte durissime e di sacrifici inenarrabili.
- **Dannosa** perché la riduzione dei salari non avrebbe stimolato nuovi investimenti né avrebbe prodotto nuovi posti di lavoro. In presenza di un calo della domanda, infatti, nessun imprenditore aumenta la propria offerta.

Per capire meglio questo concetto immaginiamo di essere proprietari di una pizzeria nella quale lavorano tre bravi camerieri. Supponiamo che una politica di *flessibilità dei salari* ci consenta di ridurre il loro stipendio. Questo potrebbe sembrarci un fatto positivo poiché accresce i nostri utili. Ma immaginiamo che la riduzione dei salari sia generalizzata e colpisca tutte le famiglie del nostro quartiere. Sicuramente colpirà anche molti dei nostri abituali clienti i quali, vedendo ridotto il proprio reddito, dovranno ridurre i consumi non essenziali e quindi, presumibilmente, smetteranno di frequentare la nostra pizzeria. Ciò comporterà per noi un drastico calo della domanda e dei profitti.

In questa situazione *recessiva* sarebbe ragionevole per noi aumentare gli investimenti e l'occupazione (cioè ingrandire la nostra pizzeria e assumere nuovi camerieri)? Certamente non lo sarebbe. È molto più probabile che di fronte a un calo della domanda e dei profitti decidiamo di licenziare almeno uno dei nostri camerieri.

Ma anche questa decisione, che sembrerebbe dare sollievo ai nostri conti economici, potrebbe rivelarsi altamente dannosa. Se, infatti, tutti gli imprenditori licenziassero una parte dei loro dipendenti, presto mezza città sarebbe disoccupata e ben poche persone avrebbero soldi da spendere in pizzeria. A quel punto il rischio concreto è che possiamo essere costretti a chiudere i battenti del nostro locale. In sostanza, pretendere di curare una crisi recessiva con la riduzione dei salari e con i licenziamenti è come pretendere di curare una persona denutrita con la dieta.

Che effetti ha la riduzione dei salari sulla domanda?

In una fase recessiva l'imprenditore ha interesse ad aumentare gli investimenti nella sua attività?

Il ruolo del tasso di interesse e le aspettative imprenditoriali

Come abbiamo visto nella Lezione 24, i liberisti classici vedevano con favore un'elevata **propensione al risparmio**, anche se ciò comporta, inevitabilmente, una contrazione dei consumi.

Essi ritenevano che se le famiglie risparmiano di più, le banche hanno in cassa maggiore liquidità e sono indotte ad abbassare il costo del denaro. E ciò stimola gli imprenditori a chiedere denaro in prestito per operare nuovi investimenti e aumentare la propria capacità produttiva.

In pratica, si sosteneva, la diminuzione della domanda per *beni di consumo* è sempre compensata dall'aumento della domanda per *beni di investimento*.

Gli economisti classici vedevano di buon occhio la propensione al risparmio? Perché?

? Ma se la domanda dei beni di consumo è in diminuzione, che senso ha aumentare gli investimenti?

Questa è esattamente l'osservazione fatta da Keynes.

Quando, come avveniva nel primo Ottocento, l'industria era in forte espansione e gli industriali sperimentavano nuove tecniche di produzione, è possibile che essi tentassero di migliorare, di ampliare, di rinnovare la loro capacità produttiva contando su un mercato che, prima o poi, si sarebbe aperto. E non avevano torto.

C'erano, allora, ceti sociali ricchi, il cui reddito non derivava dal lavoro dipendente (proprietari terrieri, professionisti, alto clero), che stavano pian piano aprendosi al consumismo e a costoro era soprattutto indirizzata la produzione.

Ma nel Novecento la capacità produttiva delle imprese era aumentata in misura più che rilevante e nessun imprenditore avrebbe seguitato ad accrescerla se non avesse avuto *prima* la ragionevole certezza che stava aumentando anche la domanda. E ciò anche se il tasso di interesse per operare nuovi investimenti fosse stato bassissimo.

Torniamo all'esempio della nostra pizzeria e immaginiamo che il basso reddito delle famiglie non consenta loro troppe spese voluttuarie, cosicché vengano pochi clienti nel nostro locale e molti tavoli rimangano vuoti. In queste condizioni, se una banca ci offrisse di prendere in prestito del denaro anche a *zero interesse* per ampliare la nostra pizzeria, lo prenderemmo?

La risposta non può che essere negativa. Perché mai dovremmo indebitarci con la banca per aumentare la nostra offerta che già ora appare eccessiva rispetto alla domanda? Potremmo essere indotti a farlo solo se avessimo la sensazione che nel nostro quartiere stia aumentando il livello del benessere collettivo e che la gente tornerà a cenare in pizzeria.

Possiamo allora concludere che:

- affinché tutto il risparmio delle famiglie si trasformi in beni d'investimento è sicuramente utile che l'interesse praticato dalle banche sia basso;
- ma un basso interesse non stimola gli investimenti se gli imprenditori non si aspettano anche una crescita dei consumi.

Per Keynes dunque:

solo le buone aspettative imprenditoriali stimolano gli investimenti. E le aspettative imprenditoriali sono buone solo se la domanda di beni e di servizi è in aumento.

Contrariamente a quanto sosteneva Say:

- non è l'**offerta** che crea la **domanda**,
- ma è la **domanda** che stimola l'**offerta**.

A quali condizioni un basso interesse praticato dalle banche può effettivamente stimolare gli imprenditori a investire?

La teoria di Keynes è in sintonia con la legge di Say?

Shutterstock / Everett Historical

3. Quali soluzioni propone Keynes?

La teoria di Keynes muove da una considerazione in fondo abbastanza semplice: se la crisi recessiva si innesca per insufficienza della domanda, si può ricacciarla indietro solo aumentando la domanda di **beni di investimento***, di **beni di consumo*** e di servizi.

Beni di investimento* sono quelli necessari per accrescere la capacità produttiva delle imprese.

Beni di consumo* sono quelli destinati a soddisfare i bisogni delle famiglie.

Come il consumo dipende dal reddito

Abbiamo visto [→ Lezione 12] che il reddito delle famiglie viene ripartito tra risparmi, imposte e consumi.

Soffermando la nostra attenzione sui consumi, è indubbio che questi siano tanto più alti quanto più alto è il reddito delle famiglie. In sostanza, più denaro abbiamo in tasca e più acquisti possiamo fare. Detto in altri termini:

la domanda di beni di consumo dipende dal reddito delle famiglie.

Da che cosa dipende la domanda di beni di consumo? In fase recessiva è utile procedere a licenziamenti o riduzione dei salari?

In presenza di una crisi causata da insufficienza di domanda o, il che è lo stesso, da eccesso di offerta:

- l'ultima cosa da fare è ridurre i salari o licenziare lavoratori;
- al contrario sarebbe utile aumentare sia l'occupazione che i redditi da lavoro;
- tuttavia, com'è intuibile, non si può chiedere agli imprenditori di aumentare i salari dei propri dipendenti quando i consumi (e con essi i profitti) ristagnano;
- si può però arrivare in modo indiretto ad aumentare i consumi delle famiglie aumentando la domanda di beni di investimento.

Il ruolo degli investimenti pubblici

? Se la domanda è insufficiente, quale imprenditore spenderà mai i suoi soldi per fare nuovi investimenti?

È ragionevole che in una situazione di crisi nessun imprenditore possa o voglia spendere denaro per aumentare i propri investimenti. Per tale ragione, sostiene Keynes, l'unico soggetto che può intervenire è lo Stato.

Lo Stato può rilanciare la domanda nel Paese realizzando grandi opere pubbliche come autostrade, ferrovie, porti, ospedali, abitazioni, e così via.

Quale dev'essere, per Keynes, il ruolo dello Stato in economia? Quale effetto a catena si produrrà grazie alla realizzazione di grandi opere pubbliche?

Cerchiamo di chiarire questa affermazione con un esempio. Supponiamo che in presenza di una recessione il Governo stanzi una notevole somma di denaro per la costruzione di una linea ferroviaria super veloce con treni che corrono su monorotaia e vediamo che cosa accade.

- La somma stanziata costituirà un reddito per l'impresa che dovrà realizzare l'opera.
- Una parte di tale reddito verrà impiegata dall'impresa per pagare i salari ai propri dipendenti, ma una parte ben maggiore sarà investita nell'acquisto di strumenti idonei alla realizzazione dell'opera: camion, scavatrici, binari, nuove stazioni, una nuova rete elettrica, speciali locomotori, particolari vetture, e così via.
- Le imprese che producono tali beni e che verranno coinvolte nell'affare dovranno immediatamente adeguare la loro capacità produttiva alla nuova domanda. Ciò significa che dovranno impiegare una buona parte dei loro incassi futuri nell'acquisto di beni strumentali idonei a produrre camion, scavatrici ecc.
- Le imprese che producono tali beni strumentali (per esempio presse, sistemi di controllo e altro) al fine di soddisfare la nuova domanda dovranno anch'esse adeguare le proprie strutture produttive acquistando da altre imprese le materie prime e i diversi beni necessari a soddisfare la nuova domanda.

Questo processo, che tende ad allargarsi a macchia d'olio, comporterà necessariamente anche una maggiore domanda di lavoro. Molte persone prima disoccupate riceveranno un reddito che potranno *consumare* acquistando calzature, capi d'abbigliamento, telefonini, oppure andando al cinema, in discoteca, in pizzeria.

Secondo Keynes, un investimento produce redditi inferiori, uguali o maggiori dell'investimento stesso?

Ciò significa che anche le imprese che producono beni di consumo e servizi saranno indotte ad adeguare la loro capacità produttiva investendo una parte dei nuovi profitti. Per esempio, se la nuova linea ferroviaria passasse vicino alla nostra città, non è escluso che molti operai e tecnici potrebbero venire a pranzo o a cena nella nostra pizzeria e ciò potrebbe indurci ad ampliare finalmente il nostro locale e ad assumere altri camerieri producendo e distribuendo nuovo reddito.

In sostanza, sostiene Keynes:

ogni investimento (da chiunque sia effettuato) produce redditi per un valore multiplo dell'investimento stesso.

? Come si moltiplica l'investimento?

Facciamo un esempio numerico molto elementare. Immaginiamo che in una classe nessuno abbia un reddito e che la domanda per consumi sia zero. Ora supponiamo che:

- uno studente riceva un premio (reddito) di 50 euro che spende subito per acquistare da un compagno un paio di cuffie per ascoltare la musica;
- il compagno che riceve questo reddito lo spende tutto per acquistare da un amico un treppiede per la sua fotocamera;
- l'amico a sua volta spende i 50 euro per acquistare dal vicino di banco uno zainetto;
- il vicino di banco spende i 50 euro per portare la sua ragazza in discoteca;
- il gestore della discoteca versa i 50 euro in banca insieme agli altri incassi della serata.

Tirando le somme possiamo vedere come i 50 euro iniziali si siano *moltiplicati* producendo redditi per 250 euro che sono stati così impiegati:

- 200 euro in consumi;
- 50 euro in risparmio.

? Mio padre dice che nella vita bisogna risparmiare... ma come si fa a risparmiare quando ci sono in giro tante cose belle?

Nella realtà è piuttosto improbabile che la gente spenda tutto il proprio reddito. Supponiamo, allora, che ciascuna delle persone sopra menzionate avesse deciso di risparmiare 10 euro. Nella nuova sequenza di dare e di avere il primo studente riceve come al solito 50 euro e ne spende 40; il secondo ne riceve 40 e ne spende 30; il terzo ne riceve 30 e ne spende 20; il quarto ne riceve 20 e ne spende 10; il quinto ne riceve 10 e li deposita in banca.

Di norma, tutto il reddito viene speso in consumi?

In questo modo i 50 euro iniziali avranno prodotto redditi per soli 150 euro che sono stati così impiegati:

- 100 euro in consumi;
- 50 euro in risparmio.

Se poi ciascuno avesse deciso di risparmiare 20 euro, i soliti 50 euro iniziali avrebbero prodotto reddito per soli 90 euro, dei quali:

- 40 euro saranno stati impiegati in consumi;
- 50 euro saranno stati risparmiati.

Possiamo allora concludere che: ogni investimento produce redditi per un valore multiplo dell'investimento stesso, e l'effetto moltiplicatore sarà tanto più evidente quanto *minore* sarà la *propensione al risparmio* delle persone.

In sostanza, sostiene Keynes:

per rilanciare un'economia depressa occorre investire molto e consumare molto.

Il ruolo dello Stato

Per rilanciare la domanda **si può anche portare in deficit** ✲ **il bilancio dello Stato** ✲ purché il deficit rientri quando la recessione è passata.

Tutto il processo legato agli investimenti pubblici che abbiamo descritto parte dal presupposto che lo Stato immetta nel circuito economico una grossa somma di denaro. Ciò fa sorgere spontanea una domanda: dove prende lo Stato questa grossa somma?

Escludiamo che possa procurarsela attraverso il prelievo tributario. Ogni aumento di imposte, infatti, diminuisce il *reddito disponibile* delle famiglie, e una diminuzione del reddito comporta inevitabilmente una diminuzione dei consumi. E ciò è esattamente il contrario di quanto ci proponiamo di ottenere.

L'unica alternativa possibile è che lo Stato prenda in prestito una parte di quel risparmio che non viene impiegato dagli imprenditori per nuovi investimenti e che giace inutilizzato nelle banche. Con quel denaro potrà finanziare le grandi opere necessarie per far uscire dalla recessione il sistema economico.

Deficit (dal latino *deficere*, cioè "mancare") indica un'eccedenza delle uscite rispetto alle entrate.

Ricordiamo che il **bilancio dello Stato** è un documento che riporta, per ogni anno, le entrate (soprattutto sotto forma di tributi) e le uscite dello Stato (cioè le spese che si impegna a sostenere).

Il ruolo del deficit nel bilancio dello Stato

Per gli economisti liberisti il bilancio dello Stato dovrebbe essere sempre in pareggio e le spese non dovrebbero mai superare le entrate.

Per Keynes, invece:

il bilancio dello Stato può essere in deficit quando si è in presenza di una recessione economica.

In pratica lo Stato, in presenza di una crisi recessiva, deve spendere più di quanto normalmente incassa prendendo in prestito il risparmio che gli imprenditori privati non utilizzano.

Questa operazione viene eseguita prevalentemente emettendo **titoli di Stato** o del **debito pubblico** ✲.

I titoli di Stato sono speciali documenti che attestano un prestito fatto allo Stato o ad altro ente pubblico.

Essi danno diritto al pagamento di un interesse e alla restituzione del prestito quando il titolo verrà a scadenza.

Il risparmiatore che abbia bisogno di rientrare anticipatamente in possesso del proprio denaro può, in qualsiasi momento, rivolgersi all'istituto bancario che custodisce i suoi titoli e chiedere di rivenderli.

Sono titoli di Stato i Bot, i Btp e i Cct.

- **I Bot** (*buoni ordinari del Tesoro*) sono così chiamati perché emessi dal Ministero del Tesoro (oggi denominato dell'Economia e delle Finanze); hanno scadenza a tre, sei e dodici mesi e per essi viene corrisposto un interesse anticipato.
- **I Btp** (*buoni del Tesoro poliennali*) hanno scadenza tra i due e i trenta anni e attribuiscono il diritto a un interesse fisso.
- **I Cct** (*certificati di credito del Tesoro*) hanno scadenza tra i cinque e i dieci anni e conferiscono un interesse variabile.

Secondo Keynes, in fase di recessione è normale che il bilancio dello Stato sia in deficit?

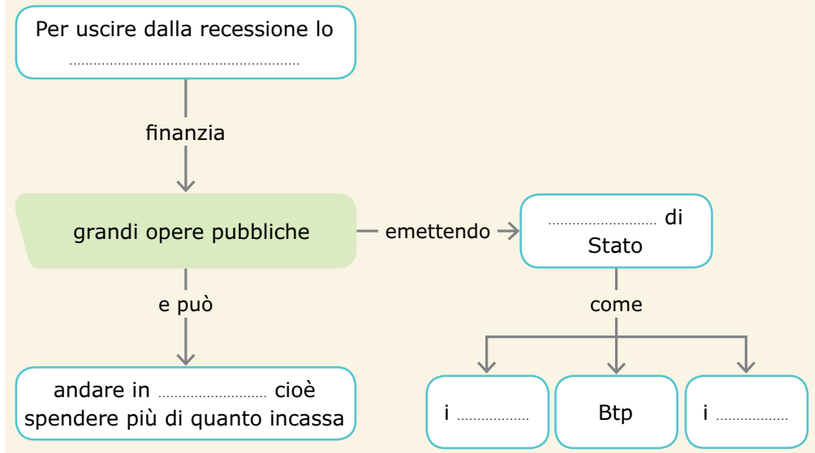
Il **debito pubblico** è quanto lo Stato deve restituire a coloro che gli hanno prestato denaro (cittadini, imprese, banche, Stati stranieri).

Che cosa sono i titoli di Stato?

A che scopo vengono emessi dallo Stato?

Quali sono i titoli di Stato italiani?

Organizza le idee



Come far rientrare il debito pubblico

Il ricorso al debito pubblico deve essere fatto con grande cautela. Lo Stato, infatti, non deve indebitarsi in modo permanente assumendo impegni senza limiti di tempo, come avviene, per esempio, quando assume nella Pubblica Amministrazione più dipendenti di quanti siano necessari.

Il debito deve essere impiegato per realizzare opere per le quali è possibile prevedere un termine.

Il debito pubblico italiano è uno dei più alti del mondo e ha raggiunto l'astronomica cifra 2.439 miliardi di euro (settembre 2019). Con legge costituzionale n. 1 del 2012 è stata inserita nella nostra Costituzione una norma che impone il principio del **pareggio tra entrate e uscite nel bilancio dello Stato italiano**.

A sollecitare l'approvazione di questa norma è stato il fatto che il nostro Stato non ha mai attuato, in passato, una manovra di **riduzione del debito pubblico**, cosicché questo è cresciuto oltre il tollerabile.

Perché è stata introdotto nella Costituzione la regola del pareggio di bilancio fra entrate e uscite?

? In che modo, rilanciata la domanda, lo Stato deve cessare la fase della spesa e dare avvio alla fase di rientro del debito? Aumentando le imposte?

Non necessariamente. Per effetto del rilancio della domanda e della produzione:

- sarà aumentato il numero degli **occupati** e con esso il gettito prodotto dalle imposte sui redditi da lavoro dipendente;
- saranno aumentati i **profitti** degli imprenditori, e con essi il gettito derivante dalle imposte sugli utili d'impresa;
- saranno aumentati i **consumi**, e con essi il gettito delle imposte sugli acquisti.

In pratica le entrate dello Stato aumenteranno senza bisogno di aumentare le aliquote (cioè la *percentuale*) delle imposte. E con tali maggiori entrate è possibile pagare i debiti contratti per uscire dalla recessione.

Da tutto ciò emerge chiaramente che per Keynes:

lo Stato, che i liberisti ponevano ai margini dell'attività economica, deve assumere un ruolo centrale divenendo il regolatore dell'economia. Esso deve intervenire ogni volta che il sistema, lasciato a se stesso, tende a scivolare verso la recessione.

? Keynes era un socialista?

La rivalutazione keynesiana del ruolo dello Stato e la sollecitazione ad aumentare i redditi da lavoro potrebbe lasciar pensare che Keynes fosse effettivamente un socialista. Ma nulla sarebbe più errato.

Il ruolo che Keynes assegnava allo Stato aveva l'unica funzione di evitare che il capitalismo si autodistruggesse a causa del susseguirsi delle crisi recessive.

4. Quali sono stati gli effetti della politica keynesiana?

Dopo la fine della Seconda guerra mondiale, soprattutto nei Paesi europei più industrializzati, vi è stato un progressivo abbandono della politica economica liberista e un accoglimento pressoché generalizzato della politica economica keynesiana.

Che cosa hanno in comune le idee di Keynes con i principi dello Stato sociale (*Welfare State*)?

Per effetto di questa trasformazione lo Stato si è trovato al centro della scena economica con funzioni importantissime di impulso e di controllo.

Contemporaneamente crescevano, un po' in tutta Europa, forze politiche che chiedevano allo Stato di farsi garante del benessere di tutti i cittadini soprattutto sostenendo i redditi più bassi, offrendo servizi pubblici a prezzi non speculativi e potenziando le forme di assistenza e di previdenza.

Queste richieste andavano in gran parte nella stessa direzione indicata da Keynes. Sostenere i redditi più bassi, infatti, significa incrementare la domanda e di conseguenza stimolare la produzione e con essa la crescita dell'occupazione e del reddito.

Per singolare coincidenza, dunque, l'economia keynesiana si andava armonizzando pienamente con l'affermazione, sul piano politico, di quello che gli inglesi chiamano *Welfare State*, cioè "Stato del benessere", e che noi chiamiamo Stato sociale [→ Lezione 6].

> **Ricordiamo che lo Stato sociale** generalmente opera su quattro direttrici:

- erogando i servizi pubblici essenziali, come l'istruzione, la sanità, i trasporti in modo che siano accessibili a tutti i cittadini senza distinzione di reddito;
- disponendo l'obbligatorietà delle assicurazioni sociali, la cui funzione è offrire a tutti i cittadini una garanzia contro i grandi rischi legati soprattutto all'insorgere di invalidità e al sopraggiungere della vecchiaia;
- attuando una politica redistributiva del reddito attraverso l'erogazione di assegni di povertà, invalidità, disoccupazione;
- operando una politica fiscale fondata sulla progressività e sulla personalità delle imposte (si applicano aliquote più basse a chi ha minore reddito o più familiari a carico).

In Italia questo modello di Stato ha dato i suoi frutti migliori nella fase iniziale della sua applicazione, e cioè dalla fine della Seconda guerra mondiale agli ultimi anni Settanta. Poi, come vedremo nella prossima lezione, il quadro generale (italiano e internazionale) ha iniziato a complicarsi.

Mi fai un esempio?
Nella Costituzione italiana troviamo tutte e quattro le direttrici dello Stato sociale. Per esempio, gli art. 32 e 34 sono dedicati a istruzione e sanità; la progressività delle imposte è prevista dall'art. 53; l'art. 38 si occupa di previdenza e assistenza, in sintonia con il principio di uguaglianza sostanziale (art. 3, comma 2).

Moviestore Collection / Shutterstock

Perché mi riguarda?

La Grande depressione in una celebre scena di *Mary Poppins*

Nel 1964 esce nelle sale il film *Mary Poppins*, premiato con diversi Oscar e destinato a un enorme e duraturo successo. Nella Londra di inizio Novecento, la tata volante Mary atterra a casa del ricco signor Banks (il nome ne rivela già la professione, quella di alto dirigente della più grande banca inglese) per prendersi cura dei suoi pestiferi bambini. Probabilmente molti di voi conoscono già il film, ma ora che avete studiato la crisi del 1929 potrete cogliere più a fondo il significato della celebre scena della banca.

Bisogna premettere che il film è tratto da un libro che Pamela Lyndon Travers aveva scritto nel 1934, in piena Grande depressione. E la scena che stiamo per descrivere rappresenta in modo caricaturale e giocoso proprio l'origine della Grande depressione.

A un certo punto della storia i due bambini vanno alla Grande Banca Dawes, quella dove lavora il padre. Qui incontrano il vecchissimo e avido presidente, diretto superiore del signor Banks, che pur di aprire un nuovo conto corrente fa di tutto per accaparrarsi i due penny di Michael, il più piccolo dei pargoli Banks. Il piccolo viene invogliato anche dal padre, che gli fa balenare futuri trionfi economici (diventerai «azionista di ferrovie in Africa, dighe in Canadà, flotte sopra i mari, canali che uniscon gli oceani fra lor, milioni di piante di tè!»). Ma Michael è irremovibile: vuole spendere quei due penny per dar da mangiare ai piccioni.

Ne segue una colluttazione in cui il grido disperato di Michael che rivuole indietro i suoi soldi scatena un effetto domino tra i clienti che assistono alla scena, che si riversano in massa agli sportelli per chiedere la restituzione del loro denaro. Il sospetto che la banca non restituisca due penny fa scatenare il panico nei risparmiatori. «Se crolla la banca, crolla il Paese!», dice il vecchio presidente della banca, sorretto dai suoi colleghi.

Recupera la scena su YouTube: quali elementi di somiglianza trovi con la crisi del 1929?

MAPPA Che cosa hai imparato

In questa Lezione hai imparato come la crisi del 1929 abbia inflitto un duro colpo alla dottrina liberista fino ad allora dominante, ma destinata a cedere il passo alle idee innovative di J.M. Keynes. Hai scoperto quali sono le critiche che Keynes muove all'economia classica/liberista e quali soluzioni egli propone per rilanciare la domanda. Hai imparato così quale fondamentale ruolo Keynes assegni allo Stato e agli investimenti pubblici. Infine, hai potuto conoscere più da vicino le caratteristiche dello Stato sociale, o Welfare State.

John Maynard Keynes

- critica → il liberalismo
  - in particolare →
    - la libera concorrenza perfetta
    - il salario naturale
    - la legge di Say
- che aveva ricevuto un duro colpo dalla → grande crisi recessiva del 1929
- il suo pensiero è in sintonia con → la nascita dello Stato sociale, o *Welfare State*
- afferma che → per rilanciare l'economia occorre consumare molto e investire molto
  - e attribuisce ↓
    - un ruolo decisivo allo Stato nel rilanciare la domanda tramite gli investimenti → in fase di recessione il bilancio dello Stato può essere in deficit
    - e ↓
    - ogni investimento produce redditi per un valore multiplo degli investimenti stessi

Riguardando gli appunti

GUARDA! Sintesi in 7 lingue

Com'è nata la crisi del 1929?

- La crisi è iniziata a causa della diminuzione della domanda che ha messo in crisi alcune grandi imprese. La notizia di queste difficoltà, probabilmente ingigantita, ha diffuso il panico nei risparmiatori che hanno iniziato a vendere in massa le loro azioni, causando un crollo della borsa.

È utile, secondo Keynes, che i salari siano bassi in periodo di recessione?

- No, anzi è dannoso. La domanda di beni e servizi dipende dal reddito delle famiglie. Se i salari calano, cala anche il reddito delle famiglie e questo, secondo Keynes, comporta un'ulteriore riduzione della domanda e favorisce l'avvio di una spirale recessiva.

Come deve essere secondo Keynes l'interesse sui prestiti?

- Il tasso di interesse deve essere basso per stimolare gli investimenti. Tuttavia, non è tanto il costo del denaro che condiziona gli investimenti quanto le *aspettative imprenditoriali*. Se l'imprenditore si aspetta una domanda crescente investirà anche in presenza di un interesse non troppo basso.

Che cosa propone Keynes per evitare le crisi recessive?

- Poiché le crisi recessive sono innescate da una domanda insufficiente, se ne può uscire solo aumentando la domanda. In particolare, la domanda per *investimenti*.
- Ogni investimento produce un effetto *moltiplicatore del reddito* la cui intensità è inversamente proporzionale alla propensione al risparmio delle famiglie.
- Il compito di operare investimenti con funzione antirecessiva spetta allo Stato, che dovrà prendere in prestito e spendere quella parte del risparmio collettivo che gli imprenditori privati non utilizzano.
- Lo Stato ha quindi la funzione di regolatore dell'economia.

Qual è il ruolo del deficit nel bilancio dello Stato?

- Per Keynes, quando si è in presenza di una recessione economica il bilancio dello Stato può andare in deficit. Per combattere la recessione, infatti, lo Stato deve spendere più di quello che incassa. Ciò avviene mediante l'emissione di titoli di Stato.

Come fa lo Stato a colmare il debito che ha contratto per rilanciare l'economia?

- La domanda rilanciata dallo Stato produrrà un effetto moltiplicatore sui redditi e ciò farà aumentare le entrate dello Stato senza aumentare le aliquote fiscali.
- In pratica, se aumenta il numero degli *occupati* aumenta il gettito dato dalle imposte sul lavoro dipendente; se aumentano i *profitti* degli imprenditori aumenta il gettito derivante dalle imposte sul reddito di impresa; se aumentato i *consumi* aumenta il gettito delle imposte sui consumi.

Quali sono i pilastri dello Stato sociale o *Welfare state*?

- L'erogazione dei servizi pubblici essenziali così da renderli accessibili anche ai cittadini non abbienti.
- Le assicurazioni sociali obbligatorie per offrire a tutti i cittadini una garanzia contro i rischi, specie quelli legati a invalidità e vecchiaia.
- Una politica fiscale fondata sulla progressività e sulla personalità delle imposte (si applicano aliquote più basse a chi ha minore reddito o più familiari a carico).
- Una politica redistributiva del reddito attraverso l'erogazione di assegni di povertà, invalidità, disoccupazione.

Mettiti alla prova

LOSAI? RIPASSA CON LO SMARTPHONE

1 Completa la mappa concettuale utilizzando le seguenti parole:
concorrenza perfetta ~ domanda ~ recessione ~ regolatore ~ salari

Secondo Keynes

- si può evitare la recessione aumentando la ..... di beni e servizi
- Non è probabile la realizzazione della .....
- lo Stato ha un ruolo di ..... dell'economia
- durante la ..... i ..... non devono essere ridotti

2 Scegli la risposta corretta.

1 Per effetto della recessione:
- A aumentano i redditi delle imprese
- B aumenta la produzione
- C diminuisce l'occupazione
- D diminuiscono la produzione, l'occupazione e i redditi

2 Causa della recessione può essere:
- A una domanda in eccesso
- B una domanda insufficiente
- C una offerta insufficiente
- D interessi bancari troppo bassi

3 Secondo Keynes ciò che più stimola nuovi investimenti sono:
- A i salari bassi
- B il basso tasso d'interesse
- C le buone aspettative imprenditoriali
- D un alto tasso di sconto

4 Secondo Keynes il bilancio dello Stato:
- A deve sempre essere in equilibrio
- B può essere in deficit in presenza di recessione
- C deve sempre essere in deficit
- D deve sempre avere le entrate superiori alle uscite

3 Rispondi alle seguenti domande.

a Quale catena di eventi generò la crisi del 1929?

b In che senso, per Keynes, gli investimenti producono reddito per un valore multiplo degli investimenti stessi?

c Cosa propone Keynes contro le crisi recessive?

d Che cosa caratterizza lo Stato sociale o Welfare State?

4 Barra con una crocetta la risposta che ritieni esatta e motiva il perché.

a Secondo Keynes il bilancio dello Stato deve essere in deficit quando si è in presenza di una recessione economica. SÌ NO
Perché? .....
.....

b Secondo Keynes lo Stato può rilanciare la domanda realizzando grandi opere pubbliche. SÌ NO
Perché? .....
.....

c Keynes ritiene che lo Stato debba assumere la funzione di regolatore dell'economia. SÌ NO
Perché? .....
.....

d La teoria keynesiana era in sintonia con il modello dello Stato sociale. SÌ NO
Perché? .....
.....

Concetti chiave

Il neoliberismo ..... par. 2

LEZIONE 26

Il ritorno del liberismo

1. Gli anni della grande crescita e la crisi petrolifera

Tra gli anni Cinquanta e Settanta del secolo scorso la costituzione dello *Stato sociale* aveva fatto decollare le economie dei maggiori Paesi europei.

In Italia, seppure a prezzo di grandi sacrifici, di **cambiali*** e di lavoro stressante nelle fabbriche, le famiglie cominciavano a incrementare i loro consumi. Si comperavano case, elettrodomestici, automobili e sembrava che l'economia avesse ormai trovato la ricetta per una crescita costante. Pochi dubitavano che le generazioni successive avrebbero avuto una vita migliore.

La **cambiale** è un titolo di credito che contiene la promessa di pagare, a una certa scadenza, una determinata somma di denaro a colui che ne è in possesso (portatore).

In realtà alla base del sistema già si avvertivano i primi scricchiolii. La grande produzione degli anni Sessanta cominciava a saturare i mercati. La domanda globale cominciava a scendere e nei magazzini delle fabbriche cominciavano ad accumularsi stock di beni invenduti.

Quali effetti ha avuto la grande produzione degli anni Sessanta nei decenni successivi?

Le industrie, per frenare il calo produttivo, cominciarono a concentrarsi sull'**innovazione**. Stessi prodotti, ma via via più belli e tecnologicamente più avanzati. Ma innovare costa denaro e l'aumento dei costi di produzione cominciò a far lievitare i prezzi proprio mentre sui Paesi più industrializzati stava per abbattersi una violenta e imprevista crisi recessiva.

Nel 1973 l'Egitto e la Siria, con il sostegno di altri Paesi arabi, mossero improvvisamente guerra a Israele. Le truppe israeliane contrattaccarono con successo e la guerra non durò più di venti giorni ma si portò dietro pesanti conseguenze.

Per ritorsione nei confronti dell'Occidente che aveva sostenuto Israele, i Paesi arabi produttori di petrolio, riuniti in un'organizzazione denominata Opec, decisero di ridurre il quantitativo di greggio da immettere sul mercato mondiale in modo da farne salire il prezzo e mettere in crisi le economie dei Paesi più industrializzati, soprattutto l'America e l'Europa. E ci riuscirono pienamente.

Da quale evento ha avuto origine la crisi petrolifera del 1973?

La scarsità di greggio ne fece triplicare il prezzo. Di conseguenza aumentarono i costi di produzione in tutti i settori in qualche modo dipendenti dal petrolio e l'aumento dei costi fece lievitare i prezzi. In breve gli aumenti si diffusero per contagio a tutto il sistema produttivo e ciò provocò diffuso malcontento soprattutto tra le classi sociali economicamente più svantaggiate.

Mi fai un esempio?
In Italia il Governo impose un piano di *austerity* (in italiano "austerità") che prevedeva, tra l'altro, il divieto di circolare in auto la domenica, la riduzione dell'illuminazione stradale e di quella delle vetrine dei negozi.

Molte aziende, non potendo sopportare l'aumento dei costi, si trovarono in gravi difficoltà e per prevenire chiusure e licenziamenti i Governi dovettero intervenire con aiuti finanziari e altre forme di sostegno alle imprese. Ma gli aiuti hanno un costo e per coprirlo fu necessario aumentare sia il debito pubblico, sia la pressione fiscale su imprese e famiglie.

Il taglio alle forniture di petrolio durò pochi anni. Poi il greggio tornò a essere immesso sul mercato in quantità sufficiente e il prezzo scese a livelli più sostenibili. Ma la crisi petrolifera lasciò in eredità in molti Paesi europei scompensi economici che fu difficile riassorbire.

Team / Alinari

← Distributore di benzina chiuso durante la crisi petrolifera degli anni Settanta.

2. Il neoliberismo

Gli economisti di orientamento liberista erano rimasti in ombra per molti anni, oscurati dal successo dell'economia keynesiana. Ma nel trambusto conseguente alla crisi degli anni Settanta essi trovarono nuovo spazio e nuovo credito.

Nel 1979 in Gran Bretagna, con il primo ministro Margareth Thatcher, e poi nel 1981 negli Usa, con il presidente Donald Reagan, iniziò una politica di rivalutazione dei vecchi principi del liberismo economico.

In quali Paesi si è avuta la più forte rinascita del liberismo?

Le proposte dei nuovi liberisti

Le proposte e i suggerimenti che è possibile cogliere dagli studi dei nuovi sostenitori del liberismo sono tutt'altro che nuove. Sostanzialmente la linea di pensiero che andò affermandosi a partire dagli ultimi anni del Novecento ripropose le linee fondamentali della vecchia economia liberista:

1. **riduzione del costo del lavoro**;
2. **mobilità del lavoro**;
3. **ridimensionamento del ruolo dello Stato in economia**;
4. **riduzione dell'imposizione fiscale**;
5. **liberalizzazione della circolazione dei capitali**.

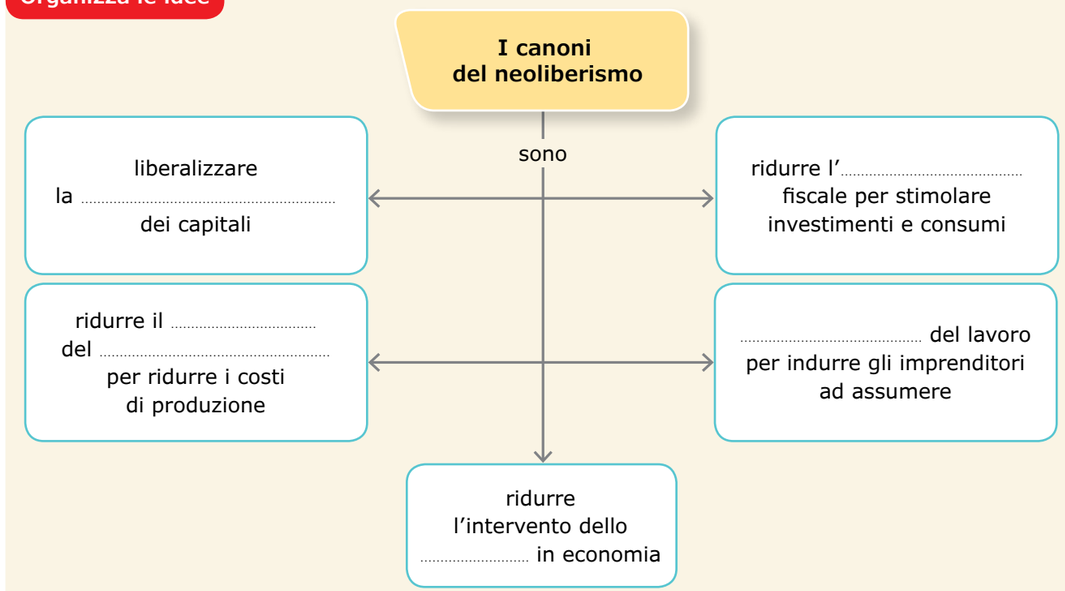
Vediamo, seppure sommariamente, con quali motivazioni.

- **La riduzione del costo del lavoro** avrebbe come effetto la contrazione dei costi di produzione e ciò consentirebbe alle imprese di operare una riduzione dei prezzi e di essere più competitive, soprattutto sui mercati esteri.
- **Mobilità del lavoro** significa, in pratica, libertà di licenziamento (è mobile ciò che si può spostare agevolmente). Questa libertà, secondo i sostenitori di tale tesi, dovrebbe indurre i datori di lavoro ad aumentare l'occupazione, poiché consente loro di assumere dipendenti senza temere di non potersene liberare se l'andamento del mercato, o altre ragioni, consigliassero di operare una riduzione del personale.

Qual deve essere il ruolo dello Stato nell'ottica neoliberista?
E come viene vista la flessibilità del lavoro?

- **Ridimensionamento del ruolo dello Stato** significa, sostanzialmente, che esso deve tornare ai suoi compiti fondamentali lasciando al mercato, cioè ai privati, piena libertà nella gestione dell'economia.
- **La riduzione dell'imposizione fiscale** è un provvedimento che avrebbe l'effetto di liberare risorse con le quali le imprese potrebbero aumentare gli investimenti e le famiglie potrebbero aumentare i consumi.
- **La liberalizzazione della circolazione dei capitali** significa libertà di spostare grandi masse di denaro da un Paese all'altro alla ricerca della collocazione via via più conveniente e remunerativa.

Organizza le idee



3. Le critiche mosse al neoliberismo

L'impostazione neoliberista, come qualsiasi corrente di pensiero, non è esente da osservazioni critiche. Riprendiamo allora le diverse proposte e vediamo quali obiezioni vengono sollevate.

Quali sono tre possibili soluzioni per ridurre il costo del lavoro?
Quali sono le difficoltà sollevate da ciascuna?

> **La riduzione del costo del lavoro** è la proposta che, in linea di principio, incontra minori opposizioni, perché qualsiasi diminuzione di costi non può che avere effetti benefici sull'attività imprenditoriale. Il problema è capire come si possa ottenere.

Una soluzione a carico dello Stato sarebbe quella di diminuire la pressione fiscale sulle imprese. Se gli imprenditori pagassero meno guadagnerebbero di più e avrebbero maggiore possibilità di operare investimenti. Resta tuttavia da capire quali spese lo Stato dovrebbe tagliare per fare fronte alle minori entrate.

Una soluzione a carico delle imprese sarebbe quella di aumentare gli investimenti in nuove tecnologie che accrescano la produttività del lavoro [→ Lezione 13]. Ma questa soluzione comporta una spesa che non tutti gli imprenditori sono sempre disposti a sostenere.

Una soluzione a carico dei lavoratori sarebbe la riduzione dei salari reali. E questa è una prospettiva che spesso seduce il mondo imprenditoriale. Ma in realtà sul lungo periodo essa non è conveniente neppure per le imprese. La riduzione dei salari, infatti, comporta inevitabilmente una contrazione nei consumi e se i consumi scendono, anche la produzione, prima o poi, si contrae.

> **La mobilità del lavoro** si può ottenere approvando norme che agevolino la licenziabilità del lavoratore o che consentano la stipulazione di contratti a tempo determinato.

Il risultato finale di questo indirizzo è diverso in funzione dell'andamento generale dell'economia in un dato Paese. In particolare:

- se in un Paese il Pil è in vigorosa crescita e c'è grande richiesta di lavoro, la mobilità non crea grandi problemi perché chi perde un impiego può ragionevolmente sperare di trovarne un altro in breve tempo;
- ma se in un Paese, come l'Italia, il Pil stenta ad aumentare, le imprese investono poco e la disoccupazione è elevata, la mobilità del lavoro può essere solo fonte di inquietudine e, nei momenti più gravi, anche di pericolo per la pace sociale.

Sul piano economico, poi, può addirittura rivelarsi controproducente. Il lavoratore dipendente, soprattutto se ha la responsabilità di una famiglia, tende a risparmiare di più in vista di una possibile perdita del lavoro. Ma un eccesso di risparmio deprime i consumi e, come sappiamo, una caduta dei consumi porta con sé la tendenza a una riduzione della produzione, dell'occupazione e, in definita del Pil. E ciò è esattamente il contrario di quanto dovrebbe perseguire una corretta politica di sviluppo.

> **La diminuzione delle imposte** è un altro tema caro ai neoliberisti che incontra ampio successo anche tra la gente, alimentato dal facile slogan "meno tasse per tutti". Peccato che il ridurre le imposte significa ridurre la disponibilità finanziaria dello Stato e ciò può portare a due conseguenze (o a entrambe):

- o lo Stato, privato di una parte delle entrate, diminuisce la spesa per servizi pubblici (dalle scuole, alle università, agli ospedali, alle strade e così via);
- oppure aumenta il debito pubblico (che in Italia è già elevatissimo).

Che cosa significa mobilità del lavoro?
A quali effetti controproducenti può dare origine?

Non c'è altra alternativa?

Un'alternativa ci sarebbe. Anzi due. Per un verso lo Stato potrebbe porre fine alla dispersione di risorse di cui tutti, in qualche modo, abbiamo conoscenza attraverso inchieste giornalistiche e cronache giudiziarie.

Per altro verso potrebbe condurre una serrata lotta all'evasione fiscale.

Shutterstock / Eugenio Marongiu

Mi fai un esempio?
Un modo per ridurre l'evasione fiscale è quello di limitare i pagamenti in contanti, facilmente occultabili, e spingere invece sui pagamenti tracciabili, come quelli tramite Bancomat e carte di credito, che lasciano sempre una traccia.

Shutterstock / Daisy Daisy

Perché mi riguarda?

Il lavoro flessibile e la *gig economy*

Un tema tipico dell'attuale momento storico è quello della *flessibilizzazione* del lavoro o, come spesso si dice, la fine del "posto fisso". Sempre meno persone possono aspirare a contratti a tempo indeterminato. La domanda cruciale è: flessibilità significa anche *precarizzazione* del lavoro?

Come abbiamo visto, se la flessibilità lavorativa si inserisce in un contesto ideale in cui c'è costante domanda di lavoro, non necessariamente si va incontro alla precarizzazione del lavoro. Il lavoratore può anzi beneficiare di una vita professionale più varia, senza pietrificarsi in un unico ruolo. Purtroppo, però, queste condizioni ideali si danno raramente e la precarizzazione del lavoro è molto diffusa.

Per descrivere il fenomeno si parla spesso di ***gig economy*** (dall'inglese *gig*, che significa "lavoretto"), un modello economico fatto di lavori occasionali e *on demand*, cioè solo quando c'è richiesta. Domanda e offerta di lavoro vengono gestite online attraverso piattaforme e app dedicate, per esempio Uber per i trasporti o Deliveroo e Foodora per le consegne di cibo a domicilio.

I lavoratori della *gig economy* lamentano spesso la mancanza di diritti e tutele adeguati. In Italia una delle categorie più attive nel rivendicare condizioni di lavoro migliori è quella dei *rider*, i ragazzi (ma non solo) che consegnano il cibo a domicilio in bicicletta o in motorino tramite le piattaforme di *food delivery*.

Ti è capitato di vederli per le strade della tua città, o magari di usufruire del loro servizio? Sapresti indicare alcune delle ragioni per cui protestano? Sei d'accordo con le loro rivendicazioni?

Ma queste soluzioni (che sarebbero le uniche veramente auspicabili) stentano a trovare applicazione nel nostro Paese.

> **Il ridimensionamento del ruolo dello Stato** va considerato almeno sotto due aspetti: quello delle *privatizzazioni* e quello del *contenimento della funzione di controllo e di intervento*.

La politica delle privatizzazioni (che comporta la cessione ai privati delle imprese pubbliche) appare sicuramente condivisibile, non fosse altro perché libera il bilancio dello Stato dal peso di imprese costantemente in perdita. Tuttavia, qualche cautela si impone quando a passare di mano sono imprese che erogano servizi pubblici essenziali per la vita dei cittadini. Occorre infatti osservare che l'ente pubblico, per sua natura, non ha fine di lucro e ciò gli consente di tenere bassi i prezzi del servizio erogato al fine di renderlo accessibile a tutti, indipendentemente dal reddito. Al contrario, l'impresa privata ha come obiettivo naturale la massimizzazione del profitto, e questa si ottiene, come sappiamo, riducendo i costi (talvolta anche quelli che riguardano la sicurezza dei lavoratori e degli utenti) e aumentando i prezzi di erogazione.

Perché la privatizzazione dei servizi può mettere in difficoltà i cittadini meno abbienti?

Il contenimento delle funzioni di controllo (detto anche *deregolamentazione*) è un altro tema che va affrontato con cautela.

Per un verso, infatti, il nostro Paese, nonostante i progressi compiuti, è ancora soffocato da una rete di controlli, permessi, concessioni, limiti, divieti spesso assurdi e contraddittori, che fanno invocare una sorta di pulizia generale: basta regole! Per altro verso la tendenza di molti imprenditori a ridurre le spese per massimizzare i profitti ha procurato in passato (e seguita a procurare ancora oggi) danni sociali enormi. Pensiamo ai liquami scaricati nei corsi d'acqua, alle immissioni di fumi tossici nell'atmosfera, alla mancanza di sistemi di sicurezza sul lavoro, all'evasione fiscale, al lavoro nero, e così via.

Più che alla *deregolamentazione*, pertanto, sarebbe opportuno pensare a una regolamentazione che sia corretta, efficace e non inutilmente penalizzante, come avviene nei Paesi in cui è più forte il controllo democratico.

Sapresti spiegare che cosa si intende per deregolamentazione?

> **La liberalizzazione dei mercati finanziari** è stata un altro punto di forza del nuovo liberismo ed è stata attuata rimuovendo le leggi che limitano i movimenti internazionali di capitali. In teoria ciò avrebbe dovuto servire per stimolare gli investimenti produttivi, ma ben presto questa libertà si rivelata solo un'arma potentissima nelle mani degli speculatori finanziari, che con i loro spostamenti di capitali hanno realizzato ingenti fortune e spesso messo in crisi la stabilità di interi Paesi.

4. Il liberismo e la crisi del 2007-2008

La grande libertà negli scambi, soprattutto di natura finanziaria, che secondo alcuni neoliberisti avrebbe dovuto garantire al mondo un nuovo periodo di sviluppo e prosperità, evitando crisi recessive, è stata invece alla base di una crisi globale iniziata nel 2007 e i cui effetti durano ancora, anche se in forma attenuata.

Tutto è cominciato negli Stati Uniti dove si registrava un florido incremento del mercato immobiliare e dove le banche concedevano **mutui** per l'acquisto di abitazioni anche a soggetti che non avevano la reale possibilità di sostenere il pagamento delle rate.

Il **mutuo** è un contratto con cui una parte (la banca) presta una somma di denaro all'altra. Alla scadenza pattuita, chi ha ricevuto il denaro lo deve restituire con gli interessi.

La ragione per cui le banche concedevano con tanta facilità mutui ad alto rischio, detti per questo ***subprime***, era nel fatto che in quel periodo il valore delle case negli Usa aumentava continuamente, e se i mutuatari non avessero pagato, la banca si sarebbe appropriata della casa guadagnandoci sopra.

Il termine ***subprime*** (da *sub*, cioè "sotto", e *prime*, che in inglese significa "ottimale") significa sotto la soglia ottimale.

In realtà le banche, piuttosto che aspettare 20 o 30 anni per rientrare dei soldi dati a mutuo cedevano il mutuo stesso (scontato di una certa percentuale) a **istituti finanziari**.

Questi istituti, di grandissime dimensioni, non sono soggetti in America ai rigidi controlli e alle garanzie proprie del sistema bancario e quindi possono operare con maggiore libertà. Essi, per rilevare i mutui *subprime* dalla banca, domandavano prestiti sul mercato finanziario internazionale rilasciando **titoli** garantiti dalle entrate prodotte dai mutui stessi. Questi titoli vennero in seguito chiamati "tossici" perché avevano infettato il mercato. Ma al tempo della loro emissione erano considerati sicuri e venivano acquistati in gran quantità sulle piazze finanziarie internazionali perché nessuno poteva dubitare della sicurezza del potente sistema bancario americano.

Titolo è un termine che indica qualsiasi documento cartaceo o virtuale che rappresenta un credito (e per converso un debito) destinato alla circolazione. Sono titoli le cambiali, le azioni e le obbligazioni delle società, i titoli del debito pubblico e così via.

Fin quando i cittadini americani hanno pagato regolarmente le rate non è successo nulla. Ma quando in America i tassi di interesse sono saliti, la gente ha cominciato a non potere più sostenere il pagamento delle rate e ha preferito lasciare la casa ipotecata alla banca. Nel frattempo, poiché il prezzo delle case era cominciato a scendere vertiginosamente, gli istituti finanziari che avevano rilevato i mutui si trovarono con nulla in mano. E poiché quei mutui erano a garanzia di prestiti ottenuti dalle grandi banche internazionali, anche queste si sono trovate con nulla in mano.

Perché le banche Usa concedevano mutui subprime?
Che cosa è accaduto quando i debitori hanno iniziato a non riuscire più a pagare il mutuo?

Avere investito nei titoli tossici ha significato, per le banche, avere perso una grande quantità di denaro e ciò le ha costrette, per non rimanere sguarnite di liquidità, a ridurre l'erogazione di prestiti. Ma se il sistema bancario non eroga prestiti alle imprese (che dovrebbero investire e creare nuovi posti di lavoro) né alle famiglie per i loro acquisti (pensiamo ai mutui) l'intero flusso del reddito si "svuota" e si innesca la **recessione**.

La recessione globale, prodotta dalla speculazione finanziaria nata dalla liberalizzazione dei mercati finanziari, è durata più di dieci anni.

L'*austerity*

Durante una crisi recessiva accade sovente che per sostenere soprattutto banche e imprese in difficoltà, gli Stati si indebitino chiedendo prestiti ai risparmiatori mediante l'emissione di *titoli di Stato* (in Italia soprattutto Bot, Cct e Btp).

Quando il debito è troppo alto rischia però di deprimere ancora di più l'economia. Lo Stato, infatti, deve pagare gli interessi sui prestiti che ottiene. E tanto per avere una misura, negli ultimi dieci anni lo Stato italiano ha pagato per interessi somme che vanno dai 60 agli 80 miliardi l'anno.

Per pagare una simile stratosferica somma lo Stato deve tenere alta la pressione fiscale (per recuperare denaro) e tenere bassa la spesa pubblica (per ridurre le uscite). Ma di questo passo l'economia si deprime ancora di più.

E allora che si può fare?

Le soluzioni che si prospettano sono sostanzialmente due.

Una è la cosiddetta **austerity**, che consiste nel tagliare drasticamente le spese (compresi gli stipendi) aumentare le imposte e ridurre l'indebitamento fino a portarlo a livelli accettabili.

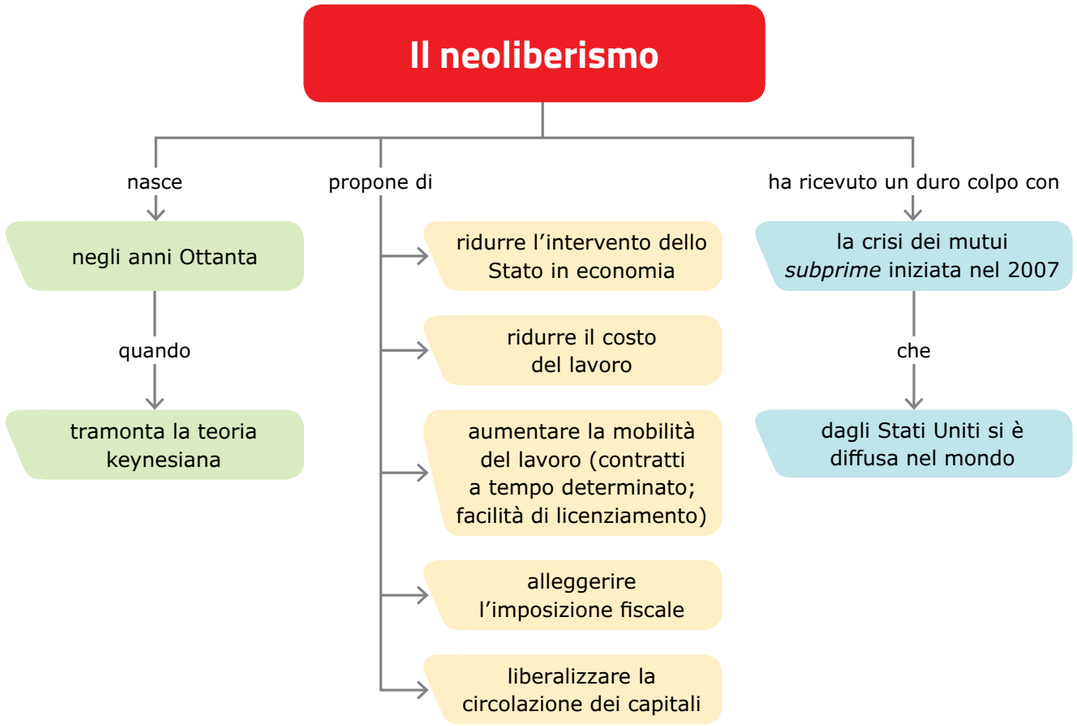
In che cosa consiste la cosiddetta *austerity*?
Quale Paese europeo ha recentemente conosciuto un periodo di durissima *austerity*?

In un Paese come la Grecia, dove questa strategia è stata adottata, lo Stato è stato costretto a ridurre i cittadini in povertà e a vendere a imprese straniere, per fare cassa, tutte le attività più remunerative del Paese compreso il porto del Pireo. E sebbene qualche risultato sia stato ottenuto, il prezzo pagato dai cittadini è stato elevatissimo.

Altra soluzione sarebbe quella di adottare una sana e corretta amministrazione che tagli le spese inutili dello Stato, che eviti gli effetti della corruzione, che combatta l'evasione fiscale, che si liberi degli amministratori incapaci, che contrasti il lavoro nero e così via. Ma, come è facile immaginare, tutto ciò è più facile a dirsi che a farsi.

MAPPA Che cosa hai imparato

In questa Lezione hai studiato le ragioni che portarono alla crisi petrolifera del 1973 e agli effetti che essa ha avuto sull'economia di larga parte dell'Occidente. Hai anche imparato che, dopo un periodo dominato dalla teoria keynesiana, le idee liberiste hanno ripreso vigore soprattutto negli Usa e nel Regno Unito, dando vita alla corrente del neoliberismo. Infine, hai potuto ripercorrere la catena di eventi che nel 2007 ha dato origine a una crisi economica di portata globale durata un decennio e che tutt'ora, in alcuni Paesi, fa sentire i suoi effetti.



Riguardando gli appunti

GUARDA! Sintesi in 7 lingue

Che cosa determinò la crisi petrolifera del 1973?

- Nel 1973 i Paesi arabi produttori di petrolio, riuniti in una organizzazione denominata Opec, decisero di ridurre il quantitativo di greggio da immettere sul mercato mondiale in modo da farne aumentare il prezzo.

Quali furono gli effetti?

- La scarsità di greggio ne fece triplicare il prezzo. Di conseguenza aumentarono i costi di produzione in tutti i settori in qualche modo dipendenti dal petrolio e l'aumento dei costi fece lievitare i prezzi. In breve gli aumenti si diffusero per contagio a tutto il sistema produttivo.
- Molte imprese si trovarono in gravi difficoltà e per prevenire chiusure e licenziamenti i Governi dovettero indebitarsi per intervenire con aiuti finanziari e altre forme di sostegno.

Che cosa si intende per neoliberismo?

- Con queste generica espressione si indica quella corrente di pensiero che ripropone, con alcuni adeguamenti, i principi del vecchio liberismo.

Quali sono le proposte dei nuovi liberisti?

- Le linee guida e i suggerimenti che è possibile cogliere dagli studi dei nuovi sostenitori del liberismo possono essere così riassunte:
  - riduzione del costo del lavoro;
  - mobilità del lavoro;
  - ridimensionamento del ruolo dello Stato in economia;
  - riduzione dell'imposizione fiscale;
  - liberalizzazione della circolazione dei capitali.

Quali dovrebbero essere gli effetti economici di tali proposte?

- La riduzione del costo del lavoro avrebbe come effetto la contrazione dei costi di produzione e ciò consentirebbe alle imprese di operare una riduzione dei prezzi e di essere più competitive, soprattutto sui mercati esteri.
- La mobilità del lavoro dovrebbe indurre i datori di lavoro ad aumentare l'occupazione, poiché consente loro di assumere dipendenti senza temere di non potersene liberare in caso di necessità.
- La riduzione dell'imposizione fiscale dovrebbe liberare risorse con le quali le imprese potrebbero aumentare gli investimenti e le famiglie potrebbero aumentare i consumi.
- Il ridimensionamento del ruolo dello Stato limiterebbe i suoi compiti alle funzioni fondamentali lasciando al mercato, cioè ai privati, piena libertà nella gestione dell'economia.
- La liberalizzazione della circolazione deicapitali consentirebbe (e in effetti consente) di spostare grandi masse di denaro da un Paese all'altro alla ricerca della collocazione via via più conveniente e remunerativa.

Come si è sviluppata la crisi del 2007?

- La grande libertà nella circolazione dei grandi capitali agevolò l'acquisto, da parte del sistema bancario internazionale, di titoli emessi da istituti finanziari americani non coperti da reale garanzia.
- Ciò fece perdere denaro a molte banche, soprattutto europee, che per non rimanere sguarnite ridussero l'erogazione di prestiti. Ma se il sistema bancario non eroga prestiti alle imprese (che dovrebbero investire e creare nuovi posti di lavoro) né alle famiglie per i loro acquisti (pensiamo ai mutui) l'intero flusso del reddito si "svuota" e si innesca la recessione.
- La recessione globale, prodotta dalla speculazione finanziaria nata dalla liberalizzazione dei mercati finanziari, è durata più di dieci anni.