



Maria Giovanna D'Amelio

IL NUOVO CURRICULUM DI EDUCAZIONE CIVICA

Parte prima

Introduzione

Il presente lavoro intende sostenere i docenti nell'introduzione del nuovo insegnamento di Educazione civica nelle Scuole presentando alcune delle tematiche da sviluppare con gli alunni.

Nella parte prima della dispensa, vengono affrontati i seguenti aspetti:

- La Costituzione italiana;
- le Istituzioni nazionali e internazionali;
- gli elementi fondamentali del diritto.

Nella parte seconda, trovano invece spazio le seguenti tematiche:

- la cittadinanza digitale;

- la tutela dell'ambiente e lo sviluppo sostenibile;
- l'educazione stradale, l'educazione alla salute e la cittadinanza attiva;
- la tutela del patrimonio culturale;
- educazione finanziaria.

L'obiettivo è quello di contribuire a formare cittadini responsabili e attivi e promuovere la partecipazione piena e consapevole da parte degli studenti alla vita civica, culturale e sociale delle comunità, nel rispetto delle regole, dei diritti e dei doveri dei cittadini.

Coordinamento editoriale: Dario Giovanni Ali

Coordinamento redazionale: Camilla Gili

Per segnalazioni o suggerimenti relativi ai presenti materiali: supporto@rizzolieducation.it

L'Editore è presente su Internet agli indirizzi: <http://www.mondadorieducation.it> e <http://www.rizzolieducation.it>

Gruppo Mondadori

Copyright 2018 © Rizzoli Education S.p.A. Mondadori Education

Chiuso in redazione a gennaio 2020

INDICE

PARTE PRIMA – COSTITUZIONE E ISTITUZIONI DELLO STATO ITALIANO

1. La Costituzione italiana: le tappe storiche.....	4
2. Composizione e struttura della Costituzione.....	7
3. I principi fondamentali della Costituzione.....	9
4. Diritti dei cittadini.....	13
5. Doveri dei cittadini.....	22
6. Istituzioni e organi della repubblica.....	23
7. Sistema e legge elettorale.....	30

PARTE SECONDA – ISTITUZIONI EUROPEE E ORGANISMI INTERNAZIONALI

1. La formazione dell'Unione europea.....	36
2. Le Istituzioni comunitarie.....	40
3. La legislazione in Europa.....	42
4. Gli Organismi internazionali.....	44

PARTE TERZA – ELEMENTI DI DIRITTO DEL LAVORO

1. Il mercato del lavoro.....	50
2. Occupazione e disoccupazione.....	52
3. I diritti del lavoratore.....	55
4. Lavoro subordinato e autonomo.....	59
5. La normativa sulla sicurezza.....	61
6. La tutela dei lavoratori.....	63
SITOGRAFIA.....	67

PARTE PRIMA – COSTITUZIONE E ISTITUZIONI DELLO STATO ITALIANO

La Costituzione italiana rappresenta **la nostra fonte normativa più importante**, poiché tutte le altre fonti del diritto devono rispettarne i principi. All'interno sono descritti i principi fondamentali che regolano la vita dei cittadini, i diritti, i doveri, le libertà, oltre alla struttura e al funzionamento degli organi più importanti dello Stato.

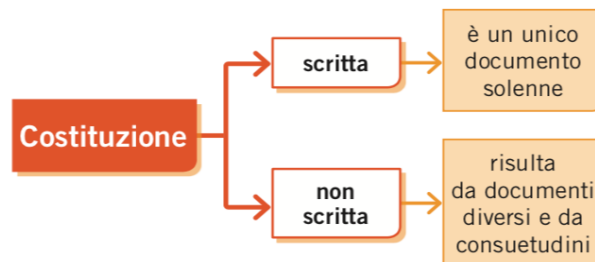
1. La Costituzione italiana: le tappe storiche

Costituzioni scritte e non scritte

Dopo la rivoluzione americana e quella francese, sulla scia delle prime carte costituzionali, tra la seconda metà dell'Ottocento e l'inizio del Novecento molti Stati cominciarono ad approvare **Costituzioni scritte**. Hanno Costituzioni scritte quasi tutti gli Stati moderni, come l'Italia, la Francia, la Germania, i Paesi Bassi

Le **Costituzioni non scritte** sono invece più rare e appartengono a Paesi con una tradizione giuridica in cui la legge fondamentale discende da fonti non scritte; le norme costituzionali derivano così da consuetudini e documenti emanati in epoche diverse e adattati ai tempi.

L'esempio più significativo di una Costituzione non scritta (o meglio non interamente scritta), è la Costituzione del Regno Unito: ancora oggi infatti l'ordinamento costituzionale inglese è formato da alcuni documenti scritti molto antichi – come la *Magna Charta Libertatum* del 1215, il *Bill of Rights* del 1689 e l'*Act of Settlement* del 1701 – che, nel corso dei secoli, sono stati integrati e modificati da norme consuetudinarie e da prassi degli organi costituzionali.



Il primo testo costituzionale d'Italia: lo Statuto Albertino

Promulgato nel 1848 dal re di Sardegna Carlo Alberto, lo Statuto Albertino divenne la legge fondamentale del Regno d'Italia a partire dalla sua proclamazione nel 1861. Lo Statuto Albertino era una **costituzione flessibile** composta da 84 articoli in cui venivano enunciati:

- i poteri e il ruolo del re;
- alcuni diritti e doveri dei cittadini;

- le modalità di formazione e di funzionamento degli organi fondamentali dello Stato¹.

Pur attribuendo rilevanti poteri al re, questo testo costituzionale prevedeva una forma di Governo corrispondente a una **monarchia parlamentare**, che nel tempo andò riconoscendo al Parlamento compiti sempre più rilevanti. Tra il 1861 e 1922, i diritti democratici furono a mano a mano ampliati, soprattutto attraverso l'estensione del diritto di voto dei cittadini, fino ad arrivare al **suffragio universale maschile nel 1919**.

Approfondimento

Tipologie di Costituzione

Rispetto al **contenuto**, le Costituzioni possono essere **brevi** o **lunghe**.

Una Costituzione è **breve** quando disciplina in modo ampio solo l'organizzazione dello Stato e si limita ad affermare alcuni diritti dei cittadini verso lo Stato. Lo Statuto Albertino, ad esempio, era una Costituzione breve in quanto dedicava solo 9 articoli (sugli 84 complessivi) ai diritti e ai doveri dei «regnicoli», definiti in modo generico e con un costante rinvio per la loro regolamentazione concreta alla legge ordinaria.

Una Costituzione è **lunga** quando disciplina l'ordinamento dello Stato e anche, in modo dettagliato, i diritti e doveri fondamentali dei cittadini. Per esempio, la Costituzione italiana riserva una cinquantina di articoli, sui 139 da cui è formata, ai «Principi fondamentali dello Stato» e ai «Diritti e doveri dei cittadini».

Le Costituzioni liberali dell'Ottocento e della prima metà del Novecento dedicavano scarso spazio ai doveri e soprattutto ai diritti degli individui, mentre le Costituzioni democratiche della seconda metà del Novecento hanno un contenuto più ampio. In linea di principio, una Costituzione lunga rappresenta una garanzia per i cittadini, in quanto afferma in modo solenne le loro libertà fondamentali anche nei confronti dello Stato e stabilisce vincoli o limiti all'azione del potere pubblico.

Rispetto all'**origine**, inoltre, le Costituzioni si distinguono in **concesse** e **votate**.

Una costituzione è concessa, o **ottriata** (dal verbo francese *octroyer*, "accordare"), quando viene dall'alto, ovvero quando il sovrano rinuncia ad alcune prerogative e attribuisce alcuni poteri ad altri organi costituzionali, concedendo alcuni diritti civili e politici ai cittadini. Appartengono a questa tipologia molte Costituzioni liberali del XIX secolo, come lo Statuto Albertino concesso nel 1848 e la Costituzione francese di Luigi XVIII del 1814.

Una Costituzione **votata** è invece espressione della volontà popolare: viene approvata dal basso e deliberata da un'apposita assemblea costituente (formata da rappresentanti eletti dai cittadini), con un plebiscito o voto popolare. Sono Costituzioni votate le Costituzioni rivoluzionarie della fine del XVIII secolo, come quella americana del 1787 e quella francese del 1789, la Costituzione italiana e la maggioranza delle Costituzioni democratiche del XX secolo.

La dittatura e la minaccia dei diritti democratici

Nel periodo tra il 1922 e il 1943, lo Statuto Albertino subì una serie di modificazioni che finirono per annullare le precedenti conquiste democratiche, portando in Italia un **regime di dittatura**.

¹ Il testo completo dello Statuto Albertino si può leggere al seguente link:
https://www.quirinale.it/allegati_statici/costituzione/Statutoalbertino.pdf.

Con la marcia su Roma e la successiva nomina a Presidente del Consiglio di **Benito Mussolini** fu rafforzato progressivamente il peso politico del Governo e del Presidente del Consiglio, **ridotto il ruolo del Parlamento**, e furono introdotti nuovi organi, come il Gran consiglio del fascismo (con funzioni di consulenza legislativa sia elettorali), fino ad arrivare, nel 1939, all'abolizione della Camera dei deputati e alla sua sostituzione con la Camera dei fasci e delle corporazioni.

Sul finire degli anni Trenta, con la partecipazione dell'Italia alla **Seconda guerra mondiale**, la situazione economica e sociale italiana si aggravò, causando una forte opposizione da parte della maggioranza dei cittadini nei confronti di Mussolini e del regime fascista. Il 24 luglio 1943 il re revocò l'incarico a Mussolini e nominò capo del Governo il generale Badoglio.

Il nuovo Governo, nonostante la sua breve durata (45 giorni) abolì molti organi introdotti dal fascismo, sciolse il partito fascista e avviò i negoziati che permisero al re di firmare **l'armistizio, l'8 settembre 1943**. Vennero così a crearsi due diverse realtà politiche da due diversi Governi: al nord e al centro la **Repubblica sociale italiana**, guidata da Mussolini con l'appoggio delle truppe tedesche, con quartier generale a Salò, e nel resto del Paese, il Regno del Sud, guidato dal re e dal generale Badoglio.

Verso la Costituzione

Nella difficile situazione politica e istituzionale italiana, sconvolta dalla guerra e dalle lacerazioni interne, ebbe un grande rilievo il **Comitato di Liberazione Nazionale (CLN)**, composto da forze politiche contrarie al fascismo che, anche attraverso l'azione armata delle **formazioni partigiane**, puntavano alla riunificazione dell'Italia e alla **liberazione** dalle truppe tedesche e dagli ultimi baluardi del fascismo.

Col Patto di Salerno, il re e il CLN si impegnavano a collaborare per portare a termine questo obiettivo, con l'accordo di decidere, al termine del conflitto, se mantenere la monarchia (come voluto dal re) o dare vita a una repubblica (come voluto dal CLN).

Finita la guerra, il **2 giugno 1946** il popolo italiano fu chiamato a esprimere il suo voto in un **referendum istituzionale** – in cui per la prima volta furono ammesse al voto anche le **donne** – e la maggioranza si pronunciò a favore della **repubblica**.

Questo comportò l'immediata necessità di nominare un capo dello Stato provvisorio e di eleggere **l'Assemblea costituente** che avrebbe redatto la nuova Costituzione: 556 membri, appartenenti in prevalenza all'area cattolica, socialista insieme a rappresentanti di formazioni politiche minori (repubblicani, liberali e azionisti).

Al di là delle ideologie, il patrimonio comune trasferito nella Costituzione fu improntato ai **valori di libertà e democrazia** che avevano animato la Resistenza e sostenuto il popolo italiano durante la lotta di liberazione; la Costituzione italiana nasceva sotto il segno dell'**antifascismo**, contro la guerra e la dittatura.

Il numero dei componenti dell'Assemblea fu in seguito ristretto a una commissione di 75 deputati che elaborarono il progetto di Costituzione, presentato al Parlamento il 4 marzo 1947 e approvato il 22 dicembre dello stesso anno (453 voti favorevoli e 62 contrari).

La Costituzione viene promulgata il 27 dicembre 1947 ed entra in vigore il **1° gennaio 1948**.

Suggerimento di attività

Le Costituzioni nella storia

Dividi gli studenti in piccoli gruppi e proponi una ricerca sulla storia delle principali costituzioni europee.

Puoi anche proporre un approfondimento storico sullo Statuto Albertino e un confronto con la Costituzione attualmente in vigore prendendo spunto da questo video: <https://www.youtube.com/watch?v=WE1n102sCnY>.

2. Composizione e struttura della Costituzione

All'interno della nostra Costituzione sono descritti i principi fondamentali che regolano la vita dei cittadini, i diritti, i doveri, le libertà, e la struttura e il funzionamento degli organi più importanti dello Stato.

Si tratta di una Costituzione di **tipo rigido**, che può essere modificata solo attraverso una procedura speciale detta **procedura aggravata** secondo cui:

- la proposta di legge può provenire esclusivamente dal Parlamento stesso o dal Governo;
- il testo di legge deve essere approvato due volte da ogni Camera;
- tra la prima e la seconda votazione deve intercorrere un periodo di tempo non inferiore a 3 mesi.

Il nostro testo costituzionale, in realtà, non è più esattamente quello entrato in vigore nel 1948, ma sono state apportate diverse modifiche per adeguarlo alla nuova realtà sociale e politica e sono stati abrogati alcuni articoli, ma la numerazione è rimasta invariata².

Costituzioni flessibili o rigide

Una Costituzione è **flessibile** quando può essere modificata con la medesima procedura prevista per l'approvazione di una **legge ordinaria**; è quindi una fonte di grado uguale alla legge ordinaria. Questo implica che una legge ordinaria può sempre modificare o abrogare le norme costituzionali e pertanto la modificazione di una Costituzione flessibile può avvenire anche **in modo tacito**, con l'approvazione di leggi ordinarie che stabiliscono disposizioni contrarie a quelle costituzionali: in questo modo la Costituzione rimane formalmente in vigore ma, di fatto, viene sostituita dalle disposizioni delle leggi ordinarie, che prevalgono su quelle contenute nella costituzione.

È evidente che tutte le Costituzioni non scritte sono per loro stessa natura Costituzioni flessibili, perché possono essere sempre modificate da nuove consuetudini.

Una Costituzione è **rigida** quando invece può essere modificata soltanto con una **procedura speciale**, più lunga e complessa rispetto a quella richiesta per l'approvazione di una legge ordinaria. In alcuni ordinamenti per modificare la Costituzione è necessario eleggere un'apposita assemblea costituente, mentre in altri il compito di modificare le norme costituzionali è affidato allo stesso organo che approva anche le leggi ordinarie, ma con un procedimento "aggravato" (che, a seconda dei casi, può richiedere maggioranze più elevate o più votazioni oppure un'approvazione successiva del popolo).

² Il testo completo della Costituzione italiana (in diverse lingue) si può trovare al seguente link: <https://www.quirinale.it/page/costituzione>

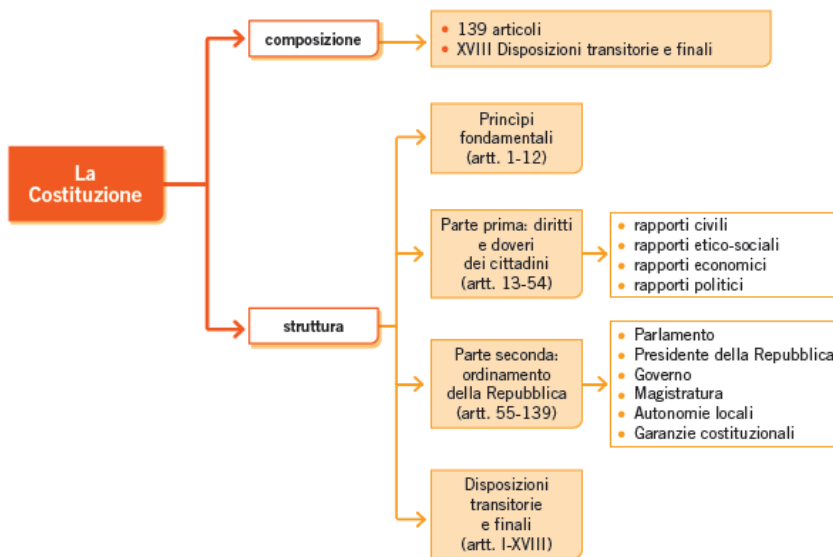
Una Costituzione di tipo rigido è una fonte di grado superiore alla legge ordinaria, e quindi le norme poste da una legge ordinaria o da un atto equiparato non possono essere in contrasto con le norme costituzionali.

Struttura della Costituzione italiana

La nostra Costituzione è composta da 139 articoli e XVIII Disposizioni transitorie e finali, articolati come segue:

- **Principi fondamentali** (artt. 1-12), in cui sono contenuti i principi ispiratori della Carta costituzionale: diritti inviolabili, sovranità popolare, ripudio della guerra, diritto di uguaglianza, solidarismo.
- **Parte prima, Diritti e doveri dei cittadini** (artt. 13-54), che regola i rapporti tra lo Stato e i cittadini ed è distinta in:
 - *rapporti civili* (artt. 13-28), dove sono disciplinate le libertà personali;
 - *rapporti etico-sociali* (artt. 29-34), contenenti i principi relativi alla disciplina della famiglia, della salute, dell'istruzione;
 - *rapporti economici* (artt. 35-47), dove sono contemplate la tutela del lavoro, l'assistenza sociale, la disciplina della proprietà;
 - *rapporti politici* (artt. 48-54), dove sono riconosciuti in particolare il diritto di voto e alcuni doveri specifici dei cittadini (per esempio: la difesa della patria, la fedeltà alla Repubblica e l'osservanza della Costituzione e delle leggi).
- **Parte seconda, Ordinamento della Repubblica** (artt. 55-139), che disciplina l'organizzazione dello Stato e le competenze dei singoli organi:
 - *Parlamento* (artt. 55-82);
 - *Presidente della Repubblica* (artt. 83-91);
 - *Governo* (artt. 92-100);
 - *Magistratura* (artt. 101-113);
 - *autonomie locali* (i Comuni, le Province, le Città metropolitane, le Regioni, artt. 114-133);
 - *garanzie costituzionali* (artt. 134-139).
- **Disposizioni transitorie e finali** (artt. I-XVIII), che contengono le norme per consentire il passaggio dal vecchio al nuovo ordinamento e disposizioni che impongono specifici doveri a tutela della Repubblica e della democrazia. Dall'entrata in vigore della Costituzione non hanno subito modifiche, a eccezione dei commi 1 e 2 della XIII disposizione, con le **norme relative all'esilio degli ex re di casa Savoia**: dichiarata la cessazione degli effetti i Savoia, dopo oltre cinquant'anni di esilio, sono potuti rientrare in Italia.

In base al criterio della gerarchia delle fonti, **i principi costituzionali sono fonti di grado superiore alla legge ordinaria** e pertanto le norme poste da leggi ordinarie (o decreti, regolamenti ecc.) non possono essere in contrasto con le norme costituzionali. Queste rappresentano quindi le fondamenta su cui viene costruito l'intero ordinamento giuridico.



Suggerimento di attività

La Costituzione italiana è rigida ma non immutabile e nel corso della storia sono stati svolti i tentativi di modificarne alcuni articoli.

Dividi la classe in tre gruppi e assegna a ogni gruppo uno dei seguenti compiti:

1. Ricerca su come si modifica la Costituzione.
2. Ricerca su quali modifiche sono state apportate al testo costituzionale dalla sua approvazione a oggi.
3. Ricerca su quante e quali modifiche al testo costituzionale sono state proposte dalla sua approvazione a oggi.

Con i risultati delle ricerche gli studenti potranno illustrare un'infografica da commentare in classe.

3. I principi fondamentali della Costituzione

I primi 12 articoli della Costituzione contengono i principi fondamentali del nostro Stato, da cui discendono a loro volta le altre norme costituzionali. La scelta dei Padri costituenti di collocarli all'inizio del testo mette in risalto questi principi come garanzie e regole intoccabili.

- *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.*

Il primo articolo della Costituzione garantisce innanzitutto il carattere democratico della nostra Repubblica. La democrazia è basata sulla **sovranità del popolo**, che esercita in concreto questo suo potere eleggendo organi che lo rappresentino (democrazia rappresentativa).

Inoltre il **lavoro** è il fondamento della crescita e dello sviluppo della nostra società, in quanto contribuisce a migliorare l'intera collettività.

- *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, e richiede l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale.*

Tutte le democrazie moderne riconoscono alcuni **diritti inviolabili dell'essere umano**, come le libertà fondamentali o la vita. Si tratta di diritti naturali, che preesistono allo Stato e che questo è tenuto a garantire a ogni cittadino.

- *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 e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese.*

Uguaglianza formale significa che tutti i cittadini sono uguali davanti alla legge, senza distinzione di sesso, razza, lingua, religione, opinioni politiche, condizioni personali o sociali. **Uguaglianza sostanziale** significa che lo Stato deve creare le condizioni affinché ogni persona possa essere effettivamente uguale alle altre, eliminando gli ostacoli sociali ed economici che impediscono il pieno sviluppo della persona umana.

- *Art. 4 - La Repubblica riconosce a tutti i cittadini il diritto al lavoro e promuove le condizioni che rendano effettivo questo diritto. Ogni cittadino ha il dovere di svolgere, secondo le proprie possibilità e la propria scelta, un'attività o una funzione che concorra al progresso materiale o spirituale della società.*

Il lavoro è considerato un diritto, nel senso che lo Stato deve impegnarsi a promuovere condizioni che consentano a tutti di svolgere un'attività lavorativa che permetta di mantenere se stessi e la propria famiglia. È però anche un **dovere**, poiché rappresenta il mezzo concreto con cui ognuno, secondo le proprie scelte e capacità, contribuisce al progresso materiale e spirituale della società.

- *Art. 5 - La Repubblica, una e indivisibile, riconosce e promuove le autonomie locali; attua nei servizi che dipendono dallo Stato il più ampio decentramento amministrativo; adegua i principi ed i metodi della sua legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento.*

Attraverso questo principio, la Carta costituzionale vuole **scongiurare il rischio di nuove divisioni** dopo il lungo processo di unificazione del territorio italiano nel 1861.

- *Art. 6 - La Repubblica tutela con apposite norme le minoranze linguistiche.*

L'art. 6 tutela le **minoranze linguistiche** presenti in Italia (Valle d'Aosta e Trentino-Alto Adige) e consente il bilinguismo negli uffici pubblici e nelle scuole. Inoltre, per rispondere in maniera adeguata alle diverse esigenze territoriali vengono ampiamente riconosciuti compiti normativi e poteri amministrativi agli enti locali (Comuni e Regioni in primis).

- *Art. 7 - Lo Stato e la Chiesa cattolica sono, ciascuno nel proprio ordine, indipendenti e sovrani. I loro rapporti sono regolati dai Patti Lateranensi. Le modificazioni dei Patti, accettate dalle due parti, non richiedono procedimento di revisione costituzionale.*

- *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'art. 7 è dedicato espressamente ai rapporti tra Stato e Chiesa cattolica, mentre l'art. 8 regola le relazioni con tutte le altre confessioni religiose, garantendone la pari libertà.

- *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.*

La cultura (intesa come ricerca scientifica, tecnica, letteraria ecc.), il paesaggio e il patrimonio storico-artistico del nostro Paese vanno tutelati e valorizzati in quanto risorse di grande importanza per lo Stato anche sul piano economico.

- *Art. 10 - L'ordinamento giuridico italiano si conforma alle norme del diritto internazionale generalmente riconosciute. La condizione giuridica dello straniero è regolata dalla legge in conformità delle norme e dei trattati internazionali. Lo straniero, al quale sia impedito nel suo paese l'effettivo esercizio delle libertà democratiche garantite dalla Costituzione italiana, ha diritto d'asilo nel territorio della Repubblica secondo le condizioni stabilite dalla legge. Non è ammessa l'extradizione dello straniero per reati politici.*

- *Art. 11 - L'Italia ripudia la guerra come strumento di offesa alla libertà degli altri popoli e come mezzo di risoluzione delle controversie internazionali; consente, in condizioni di parità con gli altri Stati, alle limitazioni di sovranità necessarie ad un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia fra le Nazioni; promuove e favorisce le organizzazioni internazionali rivolte a tale scopo.*

La **guerra è ripudiata** come strumento di offesa e l'uso della forza militare è consentito solo per difendersi da aggressioni esterne o per correre in aiuto di un Paese attaccato con cui siano state stipulate alleanze. L'Italia si impegna inoltre ad aiutare le persone provenienti da paesi in cui non sono garantite le libertà democratiche attraverso la concessione **dell'asilo politico**. Allo stesso modo, la

Costituzione **impedisce di estradare** gli stranieri che sono perseguitati per motivi politici e si trovano in Italia.

- *Art. 12 - La bandiera della Repubblica è il tricolore italiano: verde, bianco e rosso, a tre bande verticali di eguali dimensioni.*

Il tricolore italiano nasce a Reggio Emilia il 7 gennaio 1797, quando il Parlamento della Repubblica Cispadana decreta "che si renda universale lo Stendardo o Bandiera Cispadana di Tre Colori Verde, Bianco, e Rosso". Nell'Italia del 1796, attraversata dalle armate napoleoniche, le numerose repubbliche di ispirazione giacobina che avevano soppiantato gli antichi Stati assoluti adottarono quasi tutte, con varianti di colore, bandiere caratterizzate da tre fasce di uguali dimensioni, chiaramente ispirate al modello francese del 1790.³

L'Inno di Mameli

L'Inno di Mameli, conosciuto anche come Inno d'Italia o Fratelli d'Italia, in realtà si chiama *Canto degl'Italiani* ed è dall'ottobre del 1946 inno nazionale italiano. Venne però scritto già nel 1847, un secolo prima, dallo studente e patriota genovese Goffredo Mameli e musicato nello stesso anno a Torino da Michele Navarro, pure lui genovese. L'occasione furono i moti popolari di Genova. L'inno è caratterizzato da un linguaggio arcaico frutto dell'intenso fervore patriottico del tempo ed è ricco di richiami al nostro passato, dall'Impero Romano ai Vespri Siciliani.

È formato da sei strofe, ma in realtà tutti cantano – e imparano a memoria – solo la prima:

Fratelli d'Italia
L'Italia s'è desta,
Dell'elmo di Scipio
S'è cinta la testa.
Dov'è la Vittoria?
Le porga la chioma,
Ché schiava di Roma
Iddio la creò.
Stringiamci a coorte
Siam pronti alla morte,
L'Italia chiamò⁴.

³ Un esteso approfondimento sulla storia del tricolore italiano si può trovare sul sito del Quirinale: <https://www.quirinale.it/page/tricolore>.

Il Museo del Tricolore di Reggio Emilia ha realizzato un video sulla storia della bandiera che può essere utilizzato con gli studenti della scuola secondaria di primo grado: <https://www.youtube.com/watch?v=JXTkCUtruf8>.

⁴ Il testo completo dell'Inno di Mameli, insieme a un approfondimento sulla sua storia, si può leggere a questo indirizzo web: <https://www.quirinale.it/page/inno>.

Suggerimento di attività

- Discuti con la classe l'articolo 1 della Costituzione a partire da questo video di Rai Scuola: <http://www.raiscuola.rai.it/medialibrary/video.aspx?id=5339>, e da questo racconto di Roberto Benigni: <https://www.youtube.com/watch?v=SWkpb1Me72Q>
- Discuti con la classe l'articolo 11 della Costituzione a partire da questo video di Rai Scuola: <http://www.raiscuola.rai.it/medialibrary/video.aspx?id=5337>

4. Diritti dei cittadini

Ispirandosi ai diritti inviolabili (art. 2), la Parte I della Costituzione disciplina in maniera più articolata i **diritti di libertà**, ognuno dei quali rappresenta una conquista dell'individuo nei confronti dello Stato, una tappa del lungo cammino compiuto per passare dallo Stato assoluto allo Stato democratico.

Sono diritti di libertà quelli che garantiscono alla persona una sfera di azione libera dall'ingerenza dello Stato. Si tratta cioè di una sorta di "libertà dallo Stato" in quanto quest'ultimo, con i poteri di cui dispone, può sopprimere tali libertà, sopraffare la collettività e instaurare la dittatura. Le libertà e i diritti dei singoli, perciò, devono essere difesi e protetti contro tutti.

Nella Costituzione la libertà viene presa in considerazione come **diritto individuale** o come **diritto collettivo**, in quanto l'uomo è inteso come individuo e anche come persona che vive in collettività. La Costituzione esalta la solidarietà sociale e lo spirito di partecipazione ma, allo stesso tempo, riconosce i diritti relativi alla sfera privata che, in tal modo, è rigorosamente garantita.

Diritti di libertà individuale

- **Inviolabilità della libertà personale (art. 13)**: questa va rispettata e protetta da interventi esterni che potrebbero limitarne il **movimento o la circolazione** (come l'arresto o il fermo).

I provvedimenti relativi alle **restrizioni della libertà personale** (arresto o perquisizione) spettano alla Magistratura che, per la sua indipendenza dagli altri poteri e per la sua neutralità, rappresenta una garanzia rispetto a chi detiene il potere e potrebbe abusarne.

Non può esservi, pertanto, alcun provvedimento restrittivo senza l'ordine di un giudice, se non in casi eccezionali di necessità e urgenza che comunque devono essere convalidati da un giudice in breve tempo.

Approfondimento

Il divieto di tortura

Al penultimo comma dell'**art. 13** viene proibito ogni mezzo di tortura, intesa come **qualunque trattamento coercitivo sia fisico sia psicologico** (minacce, interrogatori estenuanti o qualsiasi altro mezzo teso a piegare la volontà dell'inquisito per indurlo a confessare).

Nel nostro ordinamento è stato inoltre introdotto il **reato di tortura** (legge 14/07/2017, n. 110), che ricorre se le minacce e le sofferenze sono reiterate e se hanno provocato alla vittima «acute sofferenze e un danno verificabili»; se il reato è commesso da un semplice cittadino è prevista una pena detentiva

da 4 a 10 anni; se, invece, si tratta di un pubblico ufficiale o di un incaricato di pubblico servizio la reclusione va da 5 a 12 anni.

In questo modo, dopo oltre trent'anni dalla ratifica da parte del nostro Paese della **Convenzione dell'Onu contro la tortura** e dopo la condanna da parte della **Corte europea dei diritti dell'uomo**, è stato colmato un vuoto legislativo che ha consentito a tanti colpevoli di rimanere impuniti.

- **Inviolabilità del domicilio (art. 14):** la violazione del domicilio è un'intrusione nella vita della persona, di cui deve essere invece garantito il diritto alla riservatezza. I pubblici poteri possono limitarlo solo «nei casi e modi stabiliti dalla legge». Le autorità di polizia e il magistrato, pertanto, possono effettuare ispezioni, perquisizioni e sequestri solo se adottano le dovute garanzie previste dalla legge.

- **Libertà di comunicazione (art.15):** è garantita la segretezza di ogni forma di corrispondenza (scritta, telegrafica ecc.) e di comunicazione (telefonica, telematica). A tutti è quindi assicurata la possibilità di inviare e ricevere qualunque tipo di messaggio, con ogni mezzo conosciuto, senza timore di intromissioni.

Le intercettazioni telefoniche

Per meglio tutelare la segretezza delle comunicazioni telegrafiche e telefoniche, alla fine degli anni Settanta è stata introdotta una legge per impedire alla polizia di dar corso a intercettazioni telefoniche senza l'autorizzazione del giudice. Dal momento, però, che queste rappresentano un mezzo di ricerca della prova di un reato, il codice di procedura penale stabilisce quando e come è possibile eseguirle (artt. 266 e segg.).

I problemi legati alle intercettazioni telefoniche sono stati presi in considerazione anche dalla recente riforma della giustizia penale (l. 103/2017) ed è stato disposto che sia garantita «la riservatezza delle comunicazioni, in particolare dei difensori nei colloqui con l'assistito» e sia evitata la pubblicazione di intercettazioni irrilevanti ai fini dell'indagine. Al riguardo è compito del pubblico ministero garantirne la segretezza.

- **Libertà di circolazione e di soggiorno (art. 16):** al cittadino è garantita la possibilità di spostarsi sul territorio dello Stato (libertà di circolazione) e di fissare dovunque la sua dimora (libertà di soggiorno). Un cittadino è anche libero di uscire e di rientrare in patria (**libertà di espatrio**) purché osservi gli obblighi di legge (come il passaporto). Ogni cittadino italiano è anche cittadino dell'Unione europea e, in quanto tale, è libero di spostarsi in qualunque Paese dell'Unione come se circolasse sul territorio nazionale, munito quindi solo di un documento di riconoscimento. Tale libertà è riservata esclusivamente ai cittadini e può essere limitata solo per motivi di salute e di sicurezza pubblica. È invece espressamente esclusa la possibilità di restrizioni alla libertà di circolazione per motivi politici.

- **Divieto di discriminazione nei confronti del potere politico (art. 22):** nessuno, per le proprie idee politiche, può essere privato della capacità giuridica, del nome e della cittadinanza, cioè del suo diritto di appartenenza allo Stato.

Con questa norma, la Costituzione vuole scongiurare il pericolo che si possano ripetere i soprusi vissuti durante il regime fascista (gli oppositori del regime, costretti a emigrare, erano stati privati della cittadinanza italiana e gli ebrei erano stati privati della cittadinanza e della capacità giuridica).

- **Garanzia dagli abusi nei confronti della Pubblica amministrazione (art. 23):** si tratta di una misura che vieta allo Stato di imporre ai cittadini prestazioni personali o patrimoniali, se non previste dalla legge.

La tutela della privacy

In seguito allo sviluppo delle telecomunicazioni e alla possibilità di archiviare ingenti banche dati grazie ai sistemi informatici, si è resa necessaria una normativa specifica per disciplinare la **diffusione dei dati personali** (l. 675/1996).

La legge, che ha istituito anche un'Autorità garante per la protezione dei dati personali con il compito di vigilare sulla corretta osservanza e attuazione delle disposizioni in materia, impone che i cittadini diano il **consenso per l'archiviazione e il trattamento dei loro dati**.

Diritti di libertà collettive

- **Il diritto di riunione (art.17):** le persone hanno il diritto di incontrare liberamente in qualsiasi luogo per i motivi che preferiscono, l'unico divieto è che non portino con sé armi.

Per i **cortei** e le **manifestazioni** in luoghi pubblici, come strade e piazze, tuttavia, deve essere data comunicazione alle autorità di pubblica sicurezza prima del loro svolgimento. Si tratta comunque di un preavviso e non di una richiesta di autorizzazione, per cui le autorità possono vietare o sciogliere un corteo o una manifestazione solo in caso di rischi legati alla sicurezza o alla pubblica incolumità.

In determinati casi la libertà di riunione è disciplinata da regole precise: lo Statuto dei lavoratori riconosce, per esempio, il **diritto di riunione nel luogo di lavoro** e i decreti delegati prevedono l'**assemblea di classe e di istituto** per gli studenti.

- **Libertà di associazione (art.18):** a tutti i cittadini è garantito il diritto di associarsi liberamente al fine di perseguire **obiettivi leciti** (culturali, umanitari, ecologici ecc.). Sono invece vietate quelle associazioni che hanno come oggetto la violazione di norme penali, le associazioni segrete e le associazioni che intendono raggiungere scopi politici con organizzazione e metodi militari.

- **Libertà di religione e di associazione per fini religiosi (artt. 19-20):** a tutti (italiani, stranieri, apolidi) è riconosciuto il diritto di **professare liberamente il proprio credo** e di riunirsi e associarsi per fini religiosi. Tutti, cioè, sono liberi di credere in quello che vogliono, come di non professare alcuna religione, e sono altrettanto liberi di praticare il proprio culto pubblicamente: possono fare propaganda sia individualmente sia costituendo associazioni, purché le idee e l'attività delle stesse non siano in contrasto con il buon costume (non sono ammessi per esempio riti macabri e sacrificali per motivi religiosi). Questo diritto salvaguarda i singoli e le associazioni da qualsiasi forma di discriminazione per motivi religiosi.

Il fine ecclesiastico o religioso di un'associazione o di un'istituzione non può essere causa di gravami di tipo fiscale o giuridico che rendano difficoltosa la sua costituzione o il suo funzionamento.

- **Libertà di manifestazione del pensiero (art. 21):** tutti hanno diritto di manifestare liberamente il proprio pensiero e di far circolare le proprie idee con la parola, lo scritto e ogni altro mezzo di diffusione. Questo fa sì che si possa formare liberamente una pubblica opinione, espressione diretta della democrazia.

La libertà di stampa e il divieto di censura

Dalla possibilità di manifestare liberamente il proprio pensiero deriva la libertà di stampa, da cui discende a sua volta la **libertà di informazione**, cioè il diritto di ognuno di essere informato su tutto e di poter scegliere quali informazioni ricevere e da chi riceverle. L'attività editoriale è libera, sottratta a qualsiasi forma di "autorizzazione", intesa come consenso preventivo dell'autorità e a ogni sorta di censura preventiva.

Con queste disposizioni i Costituenti hanno garantito a ognuno la libertà di esprimere le proprie idee e di **manifestare il proprio dissenso**.

Per rendere effettivi i diritti di libertà e di uguaglianza già indicati nei Principi fondamentali (artt. 2-3), alcune norme specifiche sono dedicati alle **libertà giurisdizionali**, cioè alla disciplina dei rapporti tra il cittadino e la giustizia, come la **tutela giurisdizionale** (art. 24), l'**imparzialità del giudice** (art. 25), la **non ammissibilità della pena di morte** (art. 27).

Suggerimento di attività

Riabilitazione e pena di morte

Di fronte a delitti particolarmente gravi come l'omicidio, gli Stati non agiscono tutti alla stessa maniera. In Italia, per esempio, si cerca in generale di limitare la detenzione in carcere di un condannato e soltanto in casi estremi si arriva alla reclusione a vita (ergastolo).

In altri Stati, invece, è stata adottata la pena di morte in base alla convinzione che questa possa essere un deterrente per altri possibili criminali.

Dividi la classe in gruppi e chiedi di effettuare una ricerca per documentarsi su:

- 1) dove viene applicata la pena di morte;
- 2) quante esecuzioni vengono effettuate ogni anno;
- 3) quali sono le ragioni per cui alcuni Stati hanno deciso di adottare la pena capitale;
- 4) con quali argomenti si contesta la fondatezza di queste ragioni.

Al termine, gli studenti potranno realizzare una serie di slide in cui sintetizzeranno la loro ricerca, dedicando l'ultima slide all'impossibilità di conciliare la pena di morte con la funzione riabilitativa della pena prevista dalla nostra Costituzione.

Diritti etico-sociali (artt. 29-34)

- **Famiglia (artt. 29, 30, 31):** la Costituzione definisce la famiglia come «società naturale fondata sul **matrimonio**». Si tratta di un'istituzione che si regge su valori e regole morali propri, preesistenti a quelli dello Stato e allo Stato stesso, che ne riconosce i fondamenti e li ritiene meritevoli di tutela.

Nel nostro ordinamento le forme di matrimonio ammesse sono due: il matrimonio civile e il matrimonio religioso con effetti civili (concordatario). I vincoli matrimoniali non possono tuttavia essere imposti e si è ritenuto opportuno regolamentare in maniera adeguata determinati interessi o bisogni socialmente rilevanti derivanti dalla **convivenza**; a questo scopo sono state così disciplinate le **unioni di fatto** tra due persone **eterosessuali** e **omosessuali** (legge 76/2016).

In seguito all'unione le parti assumono diritti e doveri, come l'obbligo reciproco all'assistenza morale e materiale e alla coabitazione o la successione in caso di morte del partner. Non sono però tenuti all'obbligo di fedeltà e, in caso di scioglimento dell'unione, è previsto il diritto al mantenimento. Lo scioglimento dell'unione avviene allorché una delle parti manifesti la volontà di sciogliere il rapporto all'ufficiale di stato civile. A distanza di tre mesi l'unione si può sciogliere chiedendo il divorzio.

- **Salute (art. 32):** la Costituzione considera la salute un diritto sia del cittadino sia della collettività. Si tratta di una tutela che non può essere limitata alla semplice **prevenzione e cura delle patologie**, ma che è intesa anche come ricerca di una **migliore qualità della vita per tutti**. Il vecchio concetto di integrità fisica, come assenza di malattia, è stato perciò sostituito dalla tutela della salute, intesa come **equilibrio psicofisico**.

Il diritto alla salute è garantito assicurando a tutti l'assistenza sanitaria e il **servizio sanitario pubblico** si impegna a fornire cure gratuite alle persone indigenti.

La gestione del Servizio sanitario nazionale spetta alle **Regioni** (artt. 117 e 118), cui lo Stato trasferisce le risorse coordinando i servizi e verificando che siano offerte a tutti prestazioni della stessa qualità. L'erogazione delle prestazioni, invece, spetta alle **Aziende sanitarie locali** (Asl) dislocate su tutto il territorio nazionale. Queste prestazioni sono molto spesso gratuite o gravate solo da un piccolo contributo (il **ticket**, che va versato da coloro che superano un certo reddito).

Di recente, nel nostro ordinamento è stato introdotto il **biotestamento** (l. 219/2017), che riconosce il diritto di autodeterminazione della persona, dando a ognuno la possibilità di decidere anticipatamente riguardo ai trattamenti sanitari e al rifiuto dell'accanimento terapeutico nel caso in cui il sopraggiungere di una malattia inguaribile che renda incapaci di decidere o di comunicare.

Approfondimento

I vaccini

La diffusione dei vaccini ha consentito di migliorare lo stato di salute delle popolazioni nel mondo, evitando morti e disabilità, facendo scomparire per esempio, nel nostro paese, malattie infettive come la poliomielite.

Per ottenere un riscontro positivo, però, è necessario vaccinare il più alto numero di persone possibile perché – pur se nessun vaccino garantisca un'efficacia del 100% – se la percentuale di persone vaccinate è molto alta, si riesce ad arginare meglio l'infezione (**immunità di gregge**). In questo modo, in una comunità in cui la maggioranza degli individui è vaccinata, anche i soggetti che non possono essere vaccinati (come i bambini piccoli), saranno più protetti.

I vaccini sono **preparati biologici** costituiti da microrganismi e da altre sostanze che, una volta somministrati, simulano un contatto con l'elemento infettivo e quindi stimolano una risposta immunologica simile a quella causata da un'infezione naturale. Funzionano perché il sistema immunitario ha una memoria che serve a ricordare quali microrganismi hanno attaccato in passato l'organismo e a rispondere velocemente alla minaccia. Per questo motivo i bambini piccoli, privi di una **memoria immunologica**, sono esposti a malattie infettive più frequentemente degli adulti. Senza le vaccinazioni, il corpo può impiegare anche due settimane per produrre gli anticorpi necessari a contrastare l'infezione e in questo intervallo di tempo i danni per l'organismo si possono moltiplicare.

In Italia, a partire dal 2017, sono diventate obbligatorie 10 vaccinazioni (in precedenza erano 4) per la fascia d'età 0-16 anni, da effettuare nel corso di un anno. Le malattie virali per le quali è richiesto il vaccino sono: la poliomielite, la difterite, il tetano, la pertosse, l'epatite B, l'infezione da *Haemophilus influenzae* (il batterio che provoca otiti, bronchiti e polmoniti), il morbillo, la parotite, la rosolia, la varicella.

Istruzione (artt. 33-34): rappresenta un aspetto di particolare importanza nella formazione e nella vita di ogni persona. La scuola svolge un ruolo fondamentale nello sviluppo sociale del Paese e garantire l'istruzione a tutti è uno dei mezzi più importanti per eliminare le disparità. La Costituzione dispone pertanto che a tutti, cittadini e non cittadini, sia assicurata la **crescita culturale**, per lo sviluppo dell'intera società: il diritto alla cultura e il buon funzionamento del sistema scolastico possono liberare la società dall'ignoranza e il Paese dall'arretratezza.

La **libertà d'istruzione** è perciò riconosciuta a chiunque (pluralismo del sistema educativo) e lo Stato che ha il compito di garantire ai cittadini il diritto a una **scuola aperta a tutti** attraverso l'istituzione di scuole di ogni tipo, ordine e grado. Tutti i ragazzi hanno quindi il diritto di ricevere l'**istruzione obbligatoria** dalla prima elementare e per almeno 8 anni (art. 34, comma 2).

La **scuola dell'obbligo** è gratuita, mentre per gli anni successivi all'obbligo la famiglia deve affrontare una piccola parte del costo dell'istruzione superiore con il pagamento delle tasse scolastiche; tuttavia lo Stato garantisce aiuti finanziari (borse di studio, sussidi) ai più meritevoli perché la scuola sia veramente accessibile a tutti fino all'istruzione universitaria.

Gli insegnanti sono liberi di adottare il metodo didattico che ritengono più adeguato, favorendo nei giovani lo **sviluppo delle capacità critiche** e di **analisi della realtà** e influenzando favorevolmente sulla loro crescita.

Soltanto la **formazione di un pensiero libero e indipendente** è garanzia di spirito democratico e la cultura deve essere trasmessa in modo da stimolare il pluralismo delle idee.

Diritti economici (artt. 35-47)

- **Tutela del lavoro (art. 35):** sono tutelati tutti i tipi di lavoro, senza alcuna distinzione tra lavoro manuale o intellettuale, dipendente o autonomo. Insieme alla libertà di emigrare, è prevista la tutela del lavoro italiano all'estero, vigilando in particolar modo che siano riconosciuti i diritti sociali (previdenza) e la parità di trattamento.

- **Giusta retribuzione (art. 36):** il lavoratore ha diritto a una retribuzione, determinata in base alla quantità e alla qualità del lavoro svolto, che solitamente dipende dalle mansioni attribuite e dal grado di responsabilità previsto. La retribuzione deve essere sufficiente ad assicurare al lavoratore e alla sua famiglia una vita libera e dignitosa, che gli consenta cioè di soddisfare i propri bisogni senza dover dipendere da terzi o ricorrere costantemente a forme di assistenzialismo.
- **Parità di trattamento tra uomo e donna (art. 37):** a parità di lavoro svolto, le donne hanno diritto alle stesse retribuzioni previste per i lavoratori di sesso maschile e devono poter conciliare la loro funzione familiare con quella lavorativa (principio costituzionale, questo, in verità poco attuato). Inoltre, alla lavoratrice madre e al suo bambino deve essere garantita un'adeguata protezione (astensione retribuita dal lavoro prima e dopo il parto, per ore di allattamento ecc.).

Approfondimento

I divari retributivi di genere

Nell'Unione europea le donne in media guadagnano circa il 16% in meno degli uomini, con variazioni a seconda dei Paesi: Per quanto si siano ridotte globalmente negli ultimi dieci anni, le asimmetrie salariali tra donne e uomini si vanno accentuando in alcuni Paesi (Ungheria, Portogallo) e persistono nonostante le donne siano più brave degli uomini negli studi: in media, nella UE nel 2012 l'83% delle donne aveva ottenuto almeno un diploma di istruzione secondaria superiore, contro il 77,6% degli uomini, e le donne rappresentano il 60% dei laureati.

Donne e uomini trovano spesso lavoro in settori diversi e svolgono mansioni differenti. I settori a prevalenza femminile hanno in genere salari più bassi di quelli a prevalenza maschile. Questa valorizzazione incide negativamente sulla busta paga: quando le donne prevalgono in un determinato settore, vengono pagate di meno. Le pratiche diffuse negli ambienti di lavoro, soprattutto per l'avanzamento di carriera e le opportunità di formazione, finiscono anch'esse per incidere sulla retribuzione delle donne. Le donne sono spesso discriminate dai sistemi di incentivazione del personale (bonus, premi di produzione o altri incentivi monetari) o dalla composizione della busta paga.

Infine, le donne sono scarsamente rappresentate in posti chiave. In Europa, scienziati e ingegneri donne sono appena un terzo degli uomini, mentre ancora nel 2013 nei Consigli di amministrazione delle principali società quotate in borsa dell'Unione europea le donne rappresentavano solo il 17,8% mentre le amministratrici delegate non superavano il 4,8%.

- **Protezione sociale (art. 38):** gli **inabili al lavoro**, sprovvisti dei mezzi necessari per vivere, hanno diritto al mantenimento, tramite **appositi sussidi**, e all'**assistenza sociale**. Tutti i lavoratori hanno comunque diritto alla **previdenza sociale**, cioè a una serie di servizi e indennità dovuti in caso di limitata capacità lavorativa (malattie, infortuni, invalidità, vecchiaia, disoccupazione involontaria). Questi servizi sono erogati da appositi enti pubblici come l'Inps (Istituto Nazionale della Previdenza sociale), e l'Inail (Istituto Nazionale per le Assicurazioni contro gli Infortuni sul Lavoro).
- **Sindacati e diritto di sciopero (art. 40):** La tutela dei lavoratori, oltre che dalla legge, è concretamente attuata da apposite organizzazioni collettive, i sindacati. **L'organizzazione sindacale**

è libera e i lavoratori possono spontaneamente dar vita o aderire a qualsiasi sindacato, sempre che non persegua scopi illegali.

I sindacati rappresentativi, con il maggior numero di iscritti possono partecipare alla stipulazione dei **contratti collettivi nazionali** e contribuiscono a determinare – insieme alle rappresentanze imprenditoriali (Confindustria, Confcommercio, Confagricoltura ecc.), e a volte con l'intermediazione del Governo –, gli aspetti economici (livelli retributivi, aumenti salariali ecc.), e normativi (riposi, ferie, orari, permessi ecc.) contemplati dai vari contratti collettivi. In occasione della stipulazione dei contratti collettivi i sindacati sono liberi di ricorrere agli **scioperi** per fare pressioni sui datori di lavoro al fine di ottenere migliori condizioni salariali e lavorative.

Diritti politici

- **Diritto di voto (art. 48):** Il diritto di voto rappresenta il risultato di una lunga evoluzione storica e di grandi rivendicazioni sociali e politiche: basti considerare che, all'indomani della formazione del Regno d'Italia (1861), poteva partecipare alle votazioni solo il 2% della popolazione (i cittadini maschi che sapevano leggere, scrivere e possedevano una certa ricchezza). Nel tempo questo diritto è stato progressivamente ampliato e, solo dal 1946, esteso alle donne. Attualmente riconosce il diritto di voto a tutti i cittadini, uomini e donne (**suffragio universale**), che abbiano raggiunto l'età richiesta dalla legge.

Il **corpo elettorale** è l'insieme di tutti i cittadini maggiorenni, senza alcuna distinzione di sesso, di censo o di istruzione (a eccezione di condannati a pene gravi o moralmente indegni).

I cittadini sono chiamati a eleggere i membri del Parlamento (elezioni politiche), gli amministratori delle Regioni e degli enti locali (elezioni amministrative) e i rappresentanti al Parlamento europeo (elezioni europee).

L'età per il diritto di voto	
Tipo di votazione	Età minima per votare
Camera dei deputati	18
Senato della Repubblica	25
Parlamento europeo	18
Elezioni circoscrizionali, comunali, provinciali, regionali	18
Referendum abrogativo	18

- **Adesione ai partiti politici (art. 49):** è garantita a ogni cittadino la possibilità di iscriversi liberamente a un partito politico. Tutti i partiti possono svolgere le loro attività e perseguire, in modo democratico, gli obiettivi che ritengono più opportuni per il miglioramento della nostra società.

I partiti politici sono associazioni, costituite da persone, attraverso cui la società civile porta a conoscenza delle istituzioni le proprie necessità e i propri interessi e sono quindi lo **strumento per attuare concretamente la democrazia rappresentativa**. I partiti determinano la politica nazionale, in particolare, elaborando i programmi di governo, proponendo i candidati da eleggere negli organi istituzionali e indirizzando gli elettori nella scelta degli stessi candidati.

Dalla diversità delle idee e degli interessi nascono più partiti (**pluripartitismo**) e la possibilità per i cittadini di scegliere tra alternative diverse a garanzia della democrazia (**pluralismo democratico**).

I partiti sono associazioni di fatto e, in quanto tali, devono sottostare ai limiti stabiliti per le stesse dalla Costituzione (art. 18).

I limiti alla formazione e all'adesione a un partito

La libertà di associazione politica incontra alcuni limiti di natura costituzionale. Innanzitutto i Costituenti hanno voluto evitare il rischio di partiti che fossero espressione di ideologie fasciste con fini antidemocratici e pertanto «è vietata la riorganizzazione, sotto qualsiasi forma, del disciolto partito fascista» (XII Disposizione transitoria),

Per quanto riguarda, invece, la libertà di adesione, non possono aderire ad alcun partito alcuni **dipendenti pubblici**, come i magistrati, i militari, i funzionari e gli agenti di polizia ecc. (art. 98, comma 1), perché aderire a un partito significa assumere una posizione di parte e, per determinati cittadini, dato il particolare servizio che svolgono, è indispensabile mantenere una condizione di imparzialità.

Approfondimento

Il voto

Il diritto di voto, oltre a essere un diritto fondamentale in una democrazia (dal greco *demos*, "popolo" e *kratos* "potere", cioè "governo del popolo").

All'epoca delle *póleis* greche i cittadini esprimevano la propria volontà per lo più in modo diretto: il popolo, riunito in assemblea, era un organo dello Stato, che esercitava le proprie prerogative in ambito costituzionale, legislativo e amministrativo.

Oggi questa modalità è difficilmente applicabile: basti pensare che la popolazione ateniese non superò mai i 200.000 individui, mentre in Italia hanno diritto al voto oltre 50 milioni di persone. Il principio alla base delle democrazie liberali moderne è dunque quello della **rappresentanza**, fondato sul meccanismo della delega e sulla competizione tra candidati tramite elezioni.

Il voto è un **dovere civico** (art. 48). Non si tratta, cioè, di un dovere giuridico, in quanto i cittadini non sono costretti a votare e se non esercitano questo loro diritto non vanno incontro a sanzioni. Il voto rimane tuttavia un dovere del cittadino in quanto membro di uno Stato democratico. Non partecipare al voto (**astensionismo**) significa non esercitare la sovranità popolare; non votando, infatti, si va contro al principio fondamentale su cui si fonda la democrazia, che è quello della partecipazione alla vita pubblica.

I requisiti ufficialmente richiesti per esercitare il diritto di voto sono la **cittadinanza** e la **maggiore età**. Sono esclusi dal diritto di voto: i minori di età, i condannati a pene gravi o moralmente indegni, come i condannati a pene superiori a cinque anni di reclusione per delitti contro le persone.

I cittadini, oltre a poter esprimere il loro voto (**elettorato attivo**), possono anche presentarsi come candidati alle elezioni (**elettorato passivo**).

Per garantire nel modo migliore che l'espressione del diritto avvenga in maniera democratica, la Costituzione afferma che il voto deve essere:

- **personale** (può essere esercitato solo personalmente dal votante, senza possibilità di farsi sostituire da altri);
- **uguale** (ogni persona può esprimere un voto);
- **libero** (ciascuno può votare secondo le proprie convinzioni personali);

- **segreto** (chi vota ha diritto che nessun'altra persona venga a conoscenza della sua scelta). L'elettore, dunque, deve per esempio entrare nella cabina elettorale da solo, a meno che determinate menomazioni (cecità, mutilazioni ecc.) non glielo consentano; in questi casi è ammessa la presenza di una persona autorizzata. Qualunque sia il voto espresso e da chiunque sia espresso deve valere uno.

5. Doveri dei cittadini

I doveri pubblici più importanti discendono dal principio di **solidarietà sociale** (art. 2). Per realizzare concretamente il diritto di tutti a condurre un'esistenza libera e dignitosa e contribuire così al progresso della società, la Costituzione richiede ai cittadini l'adempimento di particolari doveri di solidarietà (artt. 52-54), senza dei quali verrebbe meno la sussistenza dello Stato stesso.

- **Difesa della Patria (art. 52)**: è l'unico dovere che viene definito *sacro*, fondamentale cioè su un piano morale oltre che dal punto di vista giuridico. L'assolvimento di questo dovere non deve essere inteso solo in termini di difesa militare, ma riguarda tutti. Così come in caso di calamità naturali, l'intera comunità deve concorrere a prestare soccorso, in occasione di un conflitto la difesa della Patria non riguarda solo gli uomini in armi: tutto il popolo, senza nessuna esclusione, deve assolvere a questo dovere, perché è la condizione fondamentale per sentirsi e continuare a essere una comunità nazionale. Con la riforma del servizio militare l'obbligo di leva è stato sospeso ed è stato istituito il **servizio militare professionale volontario** (d.lgs. 215/2001 e l. 226/2004); per chi invece vuole difendere la Patria senza imbracciare le armi è stato istituito il **servizio civile nazionale** (l. 61/2001), poi trasformato in servizio civile universale (d.lgs. 40/2017), che permette di fare un'esperienza nel settore dell'assistenza, nella protezione civile, nella tutela del patrimonio ambientale, storico, artistico e culturale.

- **Pagamento dei tributi (art. 53)**: tutti sono tenuti a versare i tributi allo Stato per concorrere alle spese pubbliche. Si tratta di un dovere di solidarietà economica e sociale di fondamentale importanza, che garantisce allo Stato e agli enti territoriali le entrate necessarie per il loro funzionamento e per offrire servizi pubblici cittadini.

In seguito alla riforma del sistema tributario realizzata all'inizio degli anni Settanta è stato ridotto il numero delle imposte e alla base del sistema tributario sono stati posti tre capisaldi: l'**Irpef** (Imposta sul reddito delle persone fisiche), l'**Irpeg** (Imposta sul reddito delle persone giuridiche) – attualmente Ires (Imposta sul reddito delle società) – e l'**Iva** (Imposta sul valore aggiunto).

L'equità fiscale

Per stabilire l'entità dei tributi dovuti da ciascun contribuente, i Costituenti indicano il criterio della capacità contributiva, in base a cui chi dispone di una certa ricchezza (reddito, patrimonio) è tenuto a partecipare alla spesa pubblica mediante il pagamento delle imposte.

Per la determinazione del carico fiscale, viene indicato il **principio della progressività**, che si concretizza in una percentuale (aliquota crescente) da applicare per determinare l'imposta a mano a mano che la ricchezza aumenta. Un sistema tributario progressivo incide in misura maggiore sulle classi

più ricche e consente di migliorare le condizioni di vita di quelle più povere mediante l'offerta di servizi pubblici e sussidi sociali adeguati.

Più si è ricchi, dunque, più tasse si pagano: è questo il dovere di **solidarietà fiscale** che consente a tutti di disporre dei beni e dei servizi indispensabili (casa, istruzione, sanità ecc.).

- **Dovere di fedeltà alla Repubblica (art. 54)**: oltre a essere un dovere morale, consiste in un insieme di obblighi che, in maniera più o meno esplicita, sono presenti in tutto il testo costituzionale. Il dovere di fedeltà non ha limiti, in quanto **tutti sono tenuti a rispettare le leggi** dello Stato e questo vale in particolar modo chi ricopre cariche pubbliche, perché essere al servizio della collettività significa agire nell'interesse di tutti.

Può accadere di frequente, tuttavia, che un dipendente pubblico, facendo un uso illecito della carica che ricopre, commetta il reato di abuso d'ufficio o, accettando un compenso non dovuto per compiere un determinato atto attinente alle sue funzioni, incorra nella corruzione. Per combattere questi reati e favorire l'affermazione della moralità pubblica, è stata emanata la cosiddetta **legge anticorruzione** (l. 190/2012), che ha istituito l'Autorità nazionale anticorruzione e previsto un Codice di comportamento dei dipendenti pubblici.

Approfondimento L'evasione fiscale

Nel nostro Paese la tendenza a evadere il fisco è estremamente diffusa, e molte sono le persone che occultano in tutto o in parte il proprio reddito e il proprio patrimonio, sottraendosi al dovere di pagare i tributi.

Così lo Stato non può realizzare un'equa distribuzione della ricchezza: il peso delle imposte non risulta ripartito imparzialmente e la pressione fiscale è elevata. L'evasione fiscale è legata soprattutto alla difficoltà di percepire i benefici che la spesa pubblica procura a individuo e collettività. Non assolvere al dovere di pagare i tributi può comportare una pena pecuniaria o sanzioni più pesanti quando l'evasione si configura come un vero e proprio reato. La riprovazione nei confronti dell'evasione, però, non è la stessa che la collettività prova verso il furto; perché maturi a livello generalizzato il senso civico necessario, i cittadini devono impegnarsi insieme allo Stato a combattere l'evasione.

6. Istituzioni e organi della Repubblica

La Parte II della Costituzione (artt. da 55 a 139) riguarda l'Ordinamento della Repubblica e disciplina l'organizzazione e il funzionamento del nostro Stato. In particolare si descrivono i cinque principali protagonisti del nostro sistema costituzionale: Parlamento, Presidente della Repubblica, Governo, Magistratura e Corte costituzionale.

Con l'approvazione della Costituzione repubblicana nel 1948 in Italia è stata introdotta una forma razionalizzata di governo parlamentare, basata sul rapporto fiduciario che si instaura tra Parlamento e Governo. Questo significa che il Governo formula un indirizzo politico che si impegna a seguire e di cui è

responsabile solo dinanzi al Parlamento il quale, a sua volta, può in ogni momento revocarlo, togliendogli appunto la cosiddetta fiducia.

La divisione dei poteri

L'idea della separazione dei poteri vede le sue prime formulazioni nella Grecia classica, dove il **governo misto** era visto come un antidoto alla possibile degenerazione delle forme di governo pure, nelle quali tutto il potere è concentrato in un unico soggetto. Per esempio, già Aristotele elaborò una forma di governo misto in cui confluivano i caratteri dei tre modelli da lui teorizzati: monarchia, aristocrazia e democrazia.

La moderna teoria della separazione dei poteri dello Stato viene però universalmente associata a **Montesquieu**, il magistrato e filosofo francese che la formulò nel trattato *Lo spirito delle leggi* del 1748. Lo **Stato di diritto** si contrapponeva alla monarchia e all'oligarchia, dove l'interpretazione, la formulazione e l'esecuzione delle leggi spettavano unicamente a una persona sola o a pochi potenti. Con lo Stato di diritto si ha perciò per la prima volta la divisione in tre poteri: **legislativo, esecutivo e giudiziario**. La separazione tra chi elabora leggi, chi le applica e chi dirime le controversie ha l'obiettivo di evitare la concentrazione di attribuzioni che potrebbero degenerare in regimi tirannici. I tre poteri devono comunque condizionarsi a vicenda, in modo da **bilanciarsi reciprocamente** l'uno con l'altro. Al vertice dello Stato democratico non si trova dunque un'unica persona o un unico organo, ma una **pluralità di organi** con funzioni diverse e che si controllano tra loro.

Nel nostro ordinamento il potere legislativo spetta al Parlamento, il potere esecutivo al Governo e il potere giudiziario alla Magistratura.

Parlamento (art. 55-82)

È l'unico organo costituzionale i cui componenti sono scelti direttamente dai cittadini, attraverso libere elezioni che di solito si tengono ogni cinque anni.

È composto da due distinte assemblee: la Camera dei deputati (con sede a Palazzo Montecitorio), e il Senato della Repubblica (con sede a Palazzo Madama), che hanno stessi compiti, stesse funzioni e stessi poteri (**bicameralismo perfetto**).

Le funzioni

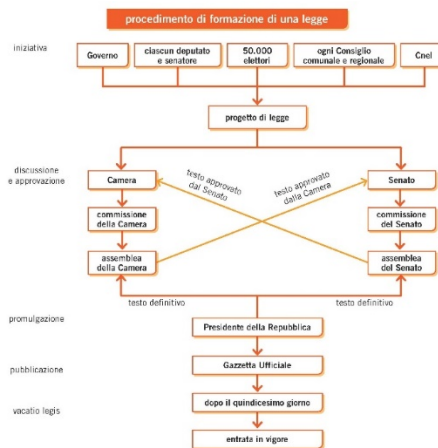
- La funzione principale del **Parlamento** è quella **legislativa**, che si attua attraverso l'emanazione delle leggi secondo il seguente iter:
 - **iniziativa o proposta di legge**: può essere presentata dai parlamentari o dal Governo (disegno di legge), da un deputato o senatore o da 50.000 elettori; può inoltre essere presentata dal Cnel (Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro) in materia di economia e lavoro e da ciascun Consiglio regionale, in materia regionale;
 - **esame e approvazione da parte di una Camera**: i progetti di legge più importanti sono in genere esaminati tramite la **procedura ordinaria** (detta anche **in sede referente**), da una delle commissioni permanenti di parlamentari rappresentanti di ogni forza politica, e successivamente discussi e votati dall'assemblea dei parlamentari, che può apportarvi le modifiche che ritiene più opportune. In molti casi tuttavia si ricorre a procedure più celeri, come quella **in sede redigente** (la commissione esamina e redige il testo, mentre l'assemblea si limita a votarlo senza potervi apportare modifiche) o

quella **in sede legislativa** (esame e votazione della proposta di legge avvengono in commissione senza passare dall'assemblea per l'approvazione).

Il progetto di legge approvato da una Camera viene trasmesso all'altra Camera, che deve approvarlo con lo stesso iter. Se una Camera apporta al testo una o più modifiche, queste vanno riesaminate dall'altra Camera.

- **promulgazione e pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale:** il Presidente della Repubblica opera un controllo di regolarità e costituzionalità della legge e successivamente ne ordina la pubblicazione e l'osservanza; se necessario, però, può rinviare la legge alle Camere per chiedere una nuova deliberazione (veto sospensivo).

La legge entra in vigore il quindicesimo giorno successivo alla sua pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale.



• Al Parlamento è affidata anche la **funzione di indirizzo politico e di controllo sul Governo**. Questo infatti, per poter svolgere le sue funzioni, deve ottenere la **fiducia** del Parlamento sulla base di un programma in cui sono indicati gli obiettivi più importanti che intende perseguire.

Il Parlamento controlla inoltre le scelte di entrata e di spesa fissate dal Governo, attraverso **l'approvazione della legge di bilancio**.

I parlamentari possono chiedere al Governo chiarimenti sul suo operato attraverso tre strumenti:

- **interrogazione:** semplice domanda rivolta per iscritto al Governo per avere un chiarimento su un determinato fatto;

- **mozione:** prevede la possibilità da parte del presidente di un gruppo parlamentare oppure di dieci deputati (o otto senatori) di presentare una richiesta affinché l'assemblea deliberi su un certo argomento;

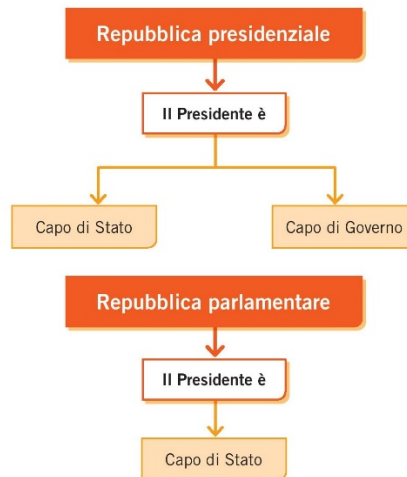
- **interpellanza:** domanda rivolta da un parlamentare circa i motivi o gli intendimenti della condotta del Governo.

• Il Parlamento svolge inoltre **funzioni di corpo elettorale** quando si riunisce in seduta comune (i senatori e i deputati sono convocati tutti insieme a Montecitorio) per eleggere il Capo dello Stato o

metterlo in stato d'accusa per particolari ipotesi di reato, per scegliere cinque giudici della Corte costituzionale e una parte dei componenti del Consiglio superiore della Magistratura (Csm).

Presidente della Repubblica (artt. 83-91)

È definito dalla Costituzione «Capo dello Stato» e «rappresentante dell'unità nazionale». In una repubblica parlamentare come la nostra questa attribuzione è intesa in senso formale in quanto – a differenza delle repubbliche presidenziali – il Presidente non è posto a capo di nessuno dei tre poteri (legislativo, esecutivo e giudiziario). Non si tratta tuttavia di una figura meramente rappresentativa perché, in quanto garante dell'unità del sistema istituzionale, partecipa a tutti i poteri come organo indipendente e imparziale, garantendo il regolare funzionamento del sistema politico-istituzionale e assicurando l'equilibrio del sistema.



Le funzioni

Le funzioni del Presidente della Repubblica sono strettamente collegate a quelle dei tre fondamentali organi costituzionali (Parlamento, Governo e Magistratura), rispetto ai quali esercita **attività di moderazione e di garanzia**, per assicurare il corretto funzionamento dello Stato e un equilibrio fra i tre poteri.

Il Presidente della Repubblica può nominare il Presidente del Consiglio e i ministri, promulgare leggi, emanare decreti e regolamenti, inviare messaggi alle Camere, indire referendum, oltre a svolgere un ruolo di rappresentanza molto complesso sul piano internazionale. In casi eccezionali (per esempio di fronte all'impossibilità accertata di costituire una maggioranza di governo), può sciogliere anticipatamente le Camere.

Il Presidente della Repubblica è **eletto dal Parlamento**, che si riunisce a Montecitorio in seduta comune (partecipazione congiunta di senatori e deputati), con scrutinio segreto. Può essere eletto presidente qualsiasi cittadino italiano che abbia compiuto 50 anni di età e goda dei diritti civili e politici.

Una volta eletto, il Presidente ricopre l'incarico per 7 anni, dopo aver giurato fedeltà alla Repubblica e osservanza della Costituzione davanti al Parlamento riunito in seduta comune. La Costituzione non esclude che al termine del settennato il Presidente possa essere rieletto.

La Costituzione (art. 90) stabilisce che il Presidente della Repubblica «non è responsabile degli atti compiuti nell'esercizio delle sue funzioni, tranne che per alto tradimento o per attentato alla Costituzione», proprio per garantire la **massima imparzialità e indipendenza** del suo incarico. Pertanto gli atti firmati dal Presidente sono sempre accompagnati da una o più firme di altri soggetti (Presidente del Consiglio o singoli ministri), i quali li controfirmano e se ne assumono così la responsabilità.

Nel caso in cui il Presidente sia impossibilitato a svolgere la sua attività per le ragioni più diverse, può essere sostituito dal Presidente del Senato.

Governo (artt. 92-100)

È l'organo di maggiore rilevanza effettiva nel nostro Stato e ha sede a Palazzo Chigi. È composto da:

- **Presidente del Consiglio**, che dirige la politica generale del Governo e ne è responsabile, promuove e coordina l'attività dei singoli ministri, chiede la fiducia alle Camere, controfirma gli atti più importanti del Capo dello Stato, presenta alle Camere i disegni di legge di iniziativa governativa.
- **Consiglio dei ministri**, che ha il compito di garantire un indirizzo politico unitario all'azione di Governo, stabilire gli obiettivi fondamentali dell'attività della Pubblica amministrazione, intrattenere i rapporti politici e di fiducia con il Parlamento.
- **Ministri con portafoglio**, che svolgono sia funzioni di politica e di Governo sia funzioni di natura amministrativa, al vertice dei singoli Ministeri.
- **Ministri senza portafoglio**, che svolgono funzioni solo politiche e tecniche. Spesso sono tecnici, cioè esperti di singoli settori.
- **Viceministro**, (introdotto dalla legge 61/2001), cui sono conferite deleghe relative all'intera area di competenza di una o più strutture dipartimentali ovvero di più direzioni generali.

I primi tre organi sono indispensabili per l'esistenza del Governo e sono previsti dalla stessa Costituzione, gli altri sono previsti da alcune leggi ordinarie, e pertanto in alcuni Governi possono anche non esserci.

La responsabilità dei ministri	
Tipo di responsabilità	Conseguenze
Politica: si verifica quando non vi è più fiducia tra Parlamento e Governo.	Dimissioni del Governo (o di un singolo ministro se la sfiducia è individuale)
Civile: si verifica se i ministri cagionano danni ad altri soggetti.	Risarcimento danni.
Amministrativa: si verifica se i ministri cagionano danni alla Pubblica amministrazione.	Risarcimento danni.
Penale: si verifica se i ministri commettono reati nell'esercizio delle funzioni.	Reclusione e/o pena pecuniaria.

La formazione di un governo

Per la formazione del Governo il Presidente della Repubblica svolge un giro di **consultazioni**, chiedendo ai leader delle forze politiche e ad altri soggetti (ex Presidenti, rappresentanti dei sindacati ecc.) di indicare la figura più idonea a ricoprire l'incarico di Capo del Governo. In genere durante le campagne elettorali le coalizioni indicano il loro candidato premier e quindi il candidato della coalizione che vince le elezioni verrà scelto dal Presidente della Repubblica come Presidente del Consiglio.

Successivamente il Presidente del Consiglio e i ministri giurano fedeltà alla Repubblica davanti al Capo dello Stato. Il Governo così formato deve presentarsi, entro 10 giorni, dinnanzi al Parlamento per ottenerne la fiducia, che viene accordata sulla base del programma che il Governo intende realizzare.

La Costituzione non stabilisce un limite di tempo per la durata del Governo, che si può dimettere a causa di una crisi extraparlamentare (disaccordo interno o tra le forze politiche che lo sostengono), oppure per una crisi parlamentare (sfiducia dal Parlamento o anche una sola delle due Camere).

Le funzioni

Il Governo svolge due attività fondamentali:

- **funzione esecutiva:** consiste nell'amministrare lo Stato, attuando gli obiettivi del programma del Governo e predisponendo annualmente il bilancio dello Stato;

- **funzione normativa:** oltre ai *disegni di legge* (di cui una parte consistente diventa legge dello Stato), la Costituzione affida al Governo anche la possibilità di emanare direttamente provvedimenti di natura normativa attraverso:

- **decreti legislativi:** provvedimenti di legge emanati dal Governo dopo aver ricevuto una delega dal Parlamento in merito a una precisa materia ed entro determinati limiti. Di solito sono utilizzati per recepire nel nostro ordinamento direttive dell'Unione europea o per leggi in materie particolarmente complesse.

Le Camere, in questo caso, delegano la funzione legislativa al personale di uno specifico settore della Pubblica amministrazione competente in materia (riforma dell'istruzione, della giustizia ecc.).

Il Governo, una volta ricevuta la **delega del Parlamento**, affida al ministro competente per materia il compito di elaborare il testo del decreto; successivamente, l'atto normativo viene approvato dal Consiglio dei ministri, promulgato dal Presidente della Repubblica e infine, dopo la pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale, entra in vigore (di norma dopo quindici giorni) con la denominazione di decreto legislativo (d.lgs.);

- **decreti legge:** possono essere emanati in casi straordinari di necessità e di urgenza, e sono provvedimenti normativi provvisori. Il decreto legge, una volta deliberato dal Consiglio dei ministri, viene emanato dal Presidente della Repubblica, pubblicato immediatamente sulla Gazzetta Ufficiale ed entra in vigore lo stesso giorno della pubblicazione. Il giorno stesso dell'emanazione il decreto deve però essere presentato alle Camere che devono riunirsi entro cinque giorni per esaminarlo e avviare la conversione in legge, che deve comunque avvenire entro 60 giorni dalla sua pubblicazione (in caso contrario decade);

- **regolamenti:** sono fonti secondarie del diritto, subordinati alle leggi ordinarie, che riguardano le modalità di esecuzione delle leggi e dei decreti legislativi o disciplinano materie non regolamentate da leggi.

Il ricorso ai regolamenti, più semplici da emanare, si è molto accentuato negli ultimi anni nell'ambito di una generale tendenza verso la delegificazione, la scelta di ridurre la produzione di leggi.

Magistratura (artt. 101-113)

Esercita il potere giudiziario. È composta da giudici ordinari e speciali, indipendenti da ogni altro potere, il cui compito è dirimere le liti applicando il diritto.

Il **Consiglio superiore della Magistratura** (Csm) ha sede a Roma ed è composto da 24 membri di nomina elettiva e 3 membri di diritto (Presidente della Repubblica, il primo Presidente e il Procuratore Generale presso la Corte di Cassazione).

I membri elettivi durano in carica 4 anni e non sono immediatamente rieleggibili; non possono far parte del Parlamento, dei Consigli regionali, della Corte costituzionale, né assumere la carica di ministro o di Sottosegretario di Stato.

Le **funzioni** attribuite al CSM comprendono:

- le assunzioni in magistratura; le assegnazioni di sedi e funzioni e provvedimenti riguardanti lo stato giuridico dei magistrati;
- l'irrogazione delle sanzioni disciplinari a carico dei magistrati;
- la deliberazione di proposte e pareri da indirizzare al ministro di Grazia e Giustizia in relazione a eventuali modifiche dell'ordinamento giudiziario;
- l'amministrazione della giustizia.

Corte costituzionale (artt. 134-139)

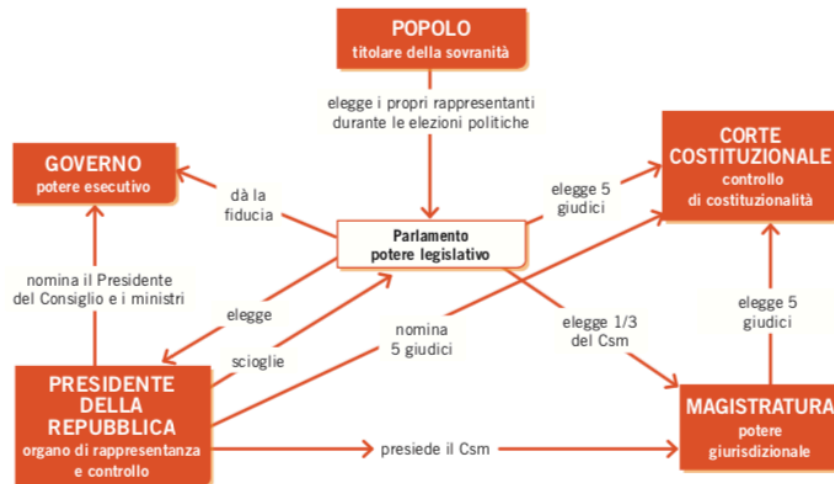
È un organo formato da 15 giudici qualificati e di comprovata esperienza, scelti da Presidente della Repubblica, Parlamento e dalle più alte Magistrature.

Alla Corte costituzionale spetta giudicare:

- sulla legittimità costituzionale delle leggi e degli atti aventi forza di legge dello Stato e delle Regioni;
- sui conflitti di attribuzione fra i poteri dello Stato e i conflitti fra Stato e Regioni e fra Regioni;
- sulle accuse promosse contro il Presidente della Repubblica per alto tradimento o attentato alla Costituzione;
- sull'ammissibilità delle richieste di referendum abrogativo.

La prima funzione rappresenta a livello storico il ruolo più importante della Corte, chiamata a controllare sia che gli atti legislativi siano stati adottati nel rispetto dei procedimenti previsti dalla Costituzione (**costituzionalità formale**), sia che il contenuto degli atti in questione sia conforme ai principi costituzionali (**costituzionalità sostanziale**).

Nel caso in cui la Corte ritenga che una legge o un atto avente forza di legge sia costituzionalmente illegittimo, ha il potere di farne cessare l'efficacia «dal giorno successivo alla pubblicazione della decisione» sulla Gazzetta Ufficiale.



7. Sistema e legge elettorale

Le elezioni

In una democrazia rappresentativa le elezioni sono il principale strumento con cui il popolo esercita la propria sovranità. Attraverso le elezioni il **corpo elettorale**, cioè quella parte del popolo cui è riconosciuto il diritto di voto, sceglie i suoi rappresentanti, che operano nelle istituzioni democratiche, sulla base di un determinato sistema di norme e procedure elettorali. Un **sistema elettorale**, nel senso più stretto del termine, è il meccanismo usato per trasformare i voti espressi dai cittadini elettori in seggi all'interno delle assemblee rappresentative, innanzitutto le assemblee parlamentari nazionali.

In Italia le elezioni si svolgono all'interno di determinati ambiti territoriali detti **circoscrizioni elettorali**, che possono essere **collegi uninominali** (in cui viene eletto un solo candidato), o **collegi plurinominali** (in cui viene eletto più di un candidato).

Le elezioni in Italia sono di due tipi: **politiche** (per eleggere deputati e senatori del Parlamento) e **amministrative** (per eleggere rappresentanti di enti territoriali, consigli regionali, presidenti delle regioni, i consigli comunali, sindaci).

Diversi sono i sistemi elettorali adottati ai vari livelli di governo:

- elezione delle due Camere del Parlamento (a livello nazionale);
- elezione di presidenti delle Regioni e di Consigli regionali (a livello regionale);
- elezione di Sindaci e Consigli comunali (a livello locale);
- elezione dei membri italiani del Parlamento europeo (a livello europeo).

Il sistema elettorale

Il sistema elettorale, che viene adottato attraverso la **legge elettorale**, trasforma i voti degli elettori in seggi attraverso un insieme di regole e di procedure (anche matematiche). Ogni modello di sistema

elettorale presenta caratteristiche in grado di favorire l'una o l'altra forza politica; per questo motivo la legge elettorale è sempre molto discussa e dibattuta.

I modelli principali sono due, ispirati a differenti criteri di attribuzione dei seggi:

- **il sistema maggioritario:** prevede che chi vince prende tutto. I collegi sono uninominali e l'unico seggio in palio verrà assegnato al partito che avrà ottenuto più voti degli altri. I voti espressi a favore degli altri partiti andranno quindi perduti.

Il sistema maggioritario può essere a **turno unico** (come nel Regno Unito), quando le elezioni si svolgono in una sola tornata elettorale e secondo il principio della maggioranza relativa, o a **doppio turno** (come in Francia) per ottenere l'assegnazione del seggio occorre raggiungere la maggioranza assoluta e se nessun partito raggiunge questa maggioranza si procede a un secondo turno, al quale partecipano i partiti che hanno ricevuto più voti in cui è sufficiente la maggioranza relativa.

Il sistema maggioritario, pur promuovendo solo i candidati dei **partiti più importanti** e lasciando fuori gli altri, presenta il vantaggio di determinare **maggioranze solide** e di conseguenza assicura maggiore stabilità ai Governi.

- **il sistema proporzionale:** è basato sul principio della distribuzione dei seggi ai partiti in proporzione ai voti ricevuti.

Le elezioni si svolgono in collegi plurinominali e ogni partito può ottenere uno o più seggi, anche se non ottiene più voti degli altri, raggiungendo un numero minimo di voti. Questo numero minimo è, in molti casi, dato dal cosiddetto **quoziente** (il rapporto tra il numero dei voti espressi nel collegio e il numero dei seggi in palio); chi non raggiunge questo quoziente non riceverà alcun seggio.

Il sistema proporzionale, a differenza di quello maggioritario, permette di rappresentare anche gli **interessi delle minoranze**. Tuttavia le maggioranze che vengono a crearsi con questo sistema sono spesso molto litigiose, pertanto danno vita a governi piuttosto deboli, talvolta paralizzati dalla minaccia dei piccoli partiti.

Per ovviare ai difetti del proporzionale spesso si applicano dei correttivi:

- **clausola di sbarramento:** secondo cui è prevista una percentuale minima di voti per aver diritto alla ripartizione dei seggi. I voti delle liste escluse sono ripartiti proporzionalmente tra i partiti che l'hanno invece raggiunta. Questo permette di ridurre il numero dei partiti negli organi eletti;

- **premio di maggioranza:** la lista o le liste che abbiano ottenuto la maggioranza relativa dei voti ricevono un numero di seggi superiore rispetto a quelli calcolati. Così, rafforzando il peso dei partiti più importanti si assicura la formazione di maggioranze più solide.

La legge elettorale

La legge elettorale attualmente in vigore si chiama **legge Rosato** (o **Rosatellum**) dal nome del suo ideatore, Ettore Rosato, deputato del Partito Democratico, ed è stata approvata nel 2017, a ridosso delle elezioni politiche del 4 marzo 2018. L'obiettivo della nuova legge elettorale era quello di **rendere il più possibile omogenei i sistemi della Camera e del Senato**.

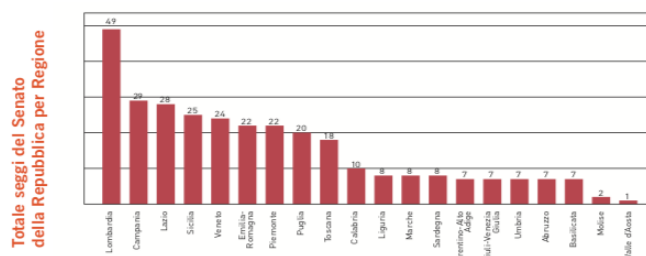
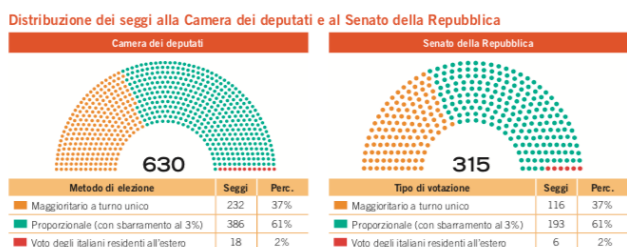
In entrambi i casi è stato quindi adottato un **sistema elettorale di tipo misto, a turno unico** e a prevalenza proporzionale, in cui:

- il 37% dei deputati e dei senatori è eletto con formula maggioritaria nei collegi uninominali;
- il 61% viene assegnato con criteri proporzionali;
- il 2% è destinato al voto degli italiani residenti all'estero.

Per la **Camera dei deputati** è prevista l'assegnazione di **232 seggi con sistema maggioritario** e di **386 seggi con sistema proporzionale**, ai quali vanno aggiunti i 12 seggi assegnati nella circoscrizione estero (con il vigente sistema proporzionale).

Il territorio nazionale è suddiviso in 28 circoscrizioni elettorali (quattro per la Lombardia, due ciascuna per Piemonte, Veneto, Lazio, Campania e Sicilia e una ciascuna per le altre quattordici regioni). I collegi uninominali sono in tutto 232 e i restanti collegi sono plurinominali, costituiti mediante aggregazione di collegi uninominali contigui in modo tale da esprimere un numero di seggi non inferiore a 2 e non superiore a 8.

Per il **Senato** la nuova legge prevede nel complesso l'assegnazione di **116 seggi maggioritari** e di **193 seggi proporzionali**, ai quali vanno aggiunti i 6 seggi assegnati nella circoscrizione estero (con il vigente sistema proporzionale). La differenza rispetto al sistema elettorale della Camera deriva dal **requisito costituzionale dell'elezione su base regionale**: le circoscrizioni sono infatti 20, coincidenti con il territorio delle Regioni. I collegi uninominali fissati dalla legge sono in tutto 116 e quelli che restano sono plurinominali, costituiti anche qui per aggregazione di collegi uninominali contigui in modo tale da esprimere un numero di seggi non inferiore a 2 e non superiore a 8.



Approfondimento

La situazione prima del Rosatellum

La Legge Rosato è stata voluta dalle formazioni politiche che l'hanno votata nel 2017, quelle di maggioranza e i due principali partiti dell'opposizione di centrodestra (Forza Italia e Lega Nord), per superare la situazione di **incertezza nelle modalità di elezione delle Camere** che si era venuta a creare a seguito delle elezioni del 2013.

Il Parlamento della XVII legislatura era infatti stato eletto nel febbraio 2013 con il sistema proporzionale a premio di maggioranza previsto dalla **legge elettorale Calderoli** (l. 270/2005), ma pochi mesi dopo, con sentenza della Corte costituzionale (1/2014), ne era stata sancita l'**illegittimità costituzionale**. Il punto principale toccato dalla sentenza riguardava il premio di maggioranza attribuito dalla legge

Calderoli alla lista o alla coalizione di liste più votata: il premio è stato cassato dalla Corte perché la legge non subordinava la sua assegnazione al raggiungimento di una soglia minima di voti, ovvero in teoria poteva essere ottenuto con percentuali anche basse e assumere così dimensioni spropositate. Del resto, la legge Calderoli era stata pensata nel **contesto bipolare** che vedeva contrapporsi due opposti schieramenti, centrosinistra e centrodestra, senza spazio alcuno per un terzo polo, che si era invece presentato sotto forma di una nuova e consistente forza politica: il Movimento 5 Stelle.

Cancellato il premio, dalla sentenza della Corte costituzionale era derivato un sistema interamente proporzionale (salvo le soglie di sbarramento). Successivamente, nel maggio 2015, il Parlamento ha approvato una nuova legge elettorale per la sola Camera dei deputati chiamata **Italicum** dal segretario del Partito Democratico Matteo Renzi, per indicare un nuovo modello italiano di sistema elettorale. Questa legge elettorale riguardava solo la Camera poiché, parallelamente alla riforma elettorale, era stato avviato un processo di revisione costituzionale per il quale il Senato non sarebbe più stato eletto direttamente e il potere di dare e togliere la fiducia al Governo non sarebbe più spettato a entrambe le Camere, ma soltanto alla Camera dei deputati. Nell'aprile 2016 la riforma costituzionale è stata approvata dal Parlamento, ma poi respinta dagli elettori tramite il referendum confermativo del 4 dicembre 2016 (59,1% di voti contrari). Con la bocciatura della riforma costituzionale anche l'Italicum, pensato per un sistema con una sola camera politica, perdeva la sua ragion d'essere.

Inoltre, nel gennaio 2017, è intervenuta nuovamente la Corte Costituzionale che ha dichiarato illegittimo anche l'Italicum: questo infatti aveva reintrodotto il premio di maggioranza, prevedendone l'assegnazione alla lista (non a una coalizione di liste) che avesse ottenuto almeno il 40% dei voti; in mancanza del 40%, il premio sarebbe stato assegnato in un secondo turno tra le due liste più votate, in modo da assicurare un vincitore certo, dotato di una sicura maggioranza per governare. La decisione della Corte ha confermato il premio per la lista che avesse ottenuto il 40%, ma ha cancellato il ballottaggio, dal momento che la legge non aveva previsto una soglia minima di voti per l'accesso al secondo turno.

Prima del Rosatellum, in sostanza, erano in vigore due diversi sistemi elettorali per la Camera e per il Senato, con caratteristiche differenti sotto molteplici aspetti. Più precisamente, per la Camera vigeva l'Italicum del 2015, mentre per il Senato la legge Calderoli del 2005, entrambi modificati su aspetti essenziali da due sentenze della Corte costituzionale.

L'assegnazione dei seggi

I candidati che hanno ottenuto il **maggior numero di voti in ciascun collegio uninominale** vengono proclamati eletti. Sono così attribuiti, con elezione maggioritaria, 232 dei 630 seggi.

In seguito viene determinata a livello nazionale la **cifra elettorale delle liste e delle coalizioni di liste** (la somma complessiva dei voti ottenuti da ciascuna lista e da ciascuna coalizione nei collegi plurinominali di ogni circoscrizione). Per evitare la proliferazione di microliste, nella cifra elettorale delle coalizioni non si computano i voti delle liste collegate che abbiano conseguito sul piano nazionale **meno dell'1% dei voti**.

È a questo punto che si tiene conto delle **soglie di sbarramento** per individuare le coalizioni e le liste che partecipano al riparto dei seggi: la soglia è pari al 10% dei voti per le coalizioni e al 3% dei voti per le liste, (è prevista anche una soglia specifica per le liste rappresentative di minoranze linguistiche riconosciute come nel Trentino-Alto Adige/Südtirol).

Una volta individuato chi ha superato le soglie di sbarramento, si stabilisce quanti seggi spettino complessivamente a ciascuna delle coalizioni e delle liste singole ammesse al riparto, sulla base delle rispettive cifre elettorali nazionali. Allo stesso modo si stabilisce quanti seggi spettano a ciascuna delle liste collegate in coalizione. Per il **riparto dei seggi** viene utilizzato il metodo del quoziente naturale e dei più alti resti. Sono così assegnati, con elezione proporzionale, 386 seggi.

Infine, **dal livello nazionale si ridiscende ai livelli territoriali più bassi**: i seggi complessivamente assegnati vengono restituiti prima alle singole circoscrizioni e poi ai singoli collegi plurinominali. Una volta determinato in quali collegi plurinominali "scattano" i seggi cui ogni lista ha diritto, avviene la proclamazione degli eletti seguendo l'ordine in cui i nomi dei candidati compresi nella lista compaiono sulla scheda (il primo, o i primi due, tre o quattro). In altre parole, la lista è bloccata, senza possibilità di modificare l'ordine di presentazione dei candidati.

Gli eletti e i criteri di elezione

Il candidato eletto sia in un collegio uninominale, sia in uno o più collegi plurinominali, si intende eletto nel collegio uninominale. Il candidato eletto in più collegi plurinominali è proclamato nel collegio in cui la sua lista ha ottenuto la minore percentuale di voti rispetto al totale dei voti del collegio plurinomiale. Nel caso in cui una lista abbia "esaurito" i candidati, cioè se il numero dei suoi eletti in un collegio è superiore al numero dei nominativi in essa inclusi, si attinge dapprima ai candidati della lista negli altri collegi plurinominali della stessa circoscrizione e, secondariamente, ai candidati della lista non eletti ("migliori perdenti") nei collegi uninominali nell'ambito del collegio plurinomiale originario o nell'ambito della circoscrizione (solo in casi limite si cambia circoscrizione oppure si attinge a candidati di altre liste facenti parte della stessa coalizione).

Per i seggi che rimangano successivamente vacanti (per dimissioni, decadenza o morte), nei collegi plurinominali subentra il primo dei non eletti secondo l'ordine di lista, mentre nei collegi uninominali si procede a elezioni suppletive.

Le altre innovazioni del Rosatellum

- Al posto delle due schede di voto è prevista una **scheda unica**, nella quale il nome del candidato nel collegio è affiancato dai simboli dei partiti che lo sostengono. **Non è consentito il voto disgiunto**, ovvero non si può votare per un candidato e per un partito diverso da quello o quelli che lo appoggiano.
- La soglia di sbarramento – ovvero la quota minima da raggiungere per essere rappresentati in Parlamento – è al 3% per le singole liste e al 10% per le coalizioni a livello nazionale, sia alla Camera sia al Senato. È prevista la **possibilità di coalizzarsi**, basta una "dichiarazione di apparentamento" e quindi non sono necessari programmi e/o candidati comuni. La coalizione è particolarmente utile ad aumentare le possibilità di successo nei collegi uninominali, dove basta un voto in più degli altri per vincere il seggio. I voti delle liste collegate che non raggiungono il 3%, ma superano l'1%, vanno assegnati alla coalizione.
- Sono consentite le **pluricandidature** fino a un massimo di 5 nei listini proporzionali. Un candidato del collegio uninominale può anche candidarsi, sempre per un massimo di 5, nel proporzionale.
- Sia nei collegi uninominali sia in quelli plurinominali nessuno dei due generi – maschile e femminile – può essere rappresentato in misura superiore al 60%. La **ripartizione della quota di genere** per il Senato, sia nell'uninomiale sia nel proporzionale, è su base regionale e non nazionale.
- Viene **dimezzato il numero di firme per la presentazione della lista** alle elezioni politiche (da circa 1500 a circa 750) per le nuove formazioni politiche e per chi non ha un gruppo autonomo in Parlamento.

- **I residenti in Italia possono candidarsi anche all'estero.** Nella stessa norma si specifica che non possono essere candidati gli italiani residenti all'estero che hanno ricoperto ruoli politici nel Paese in cui vivono fino a cinque anni prima.

Le modalità di voto

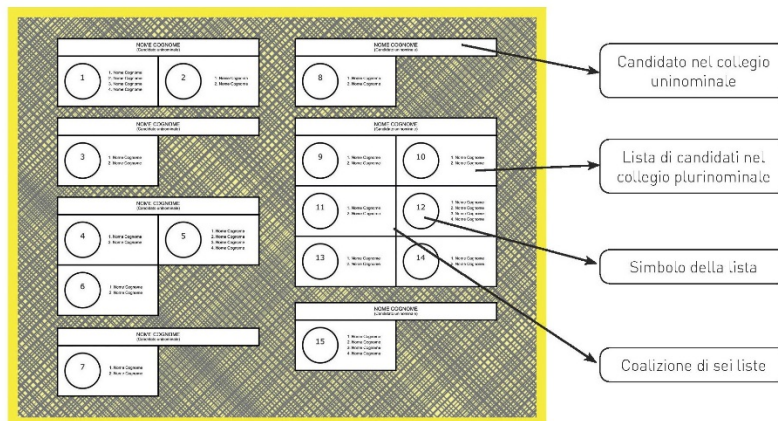
L'elettore trova sulla scheda elettorale i nomi dei candidati nel collegio uninominale e, al di sotto del nome di ciascuno di questi candidati, il simbolo o i simboli della lista o delle liste a esso collegate, affiancati dall'elenco dei candidati di ciascuna lista nel collegio plurinominale (da 2 a 4).

Se nella scheda usata nelle precedenti elezioni comparivano esclusivamente i simboli delle liste, ora si trovano anche i nomi dei candidati. Nella parte esterna della scheda, inoltre, è riportata una spiegazione sulle modalità di espressione del voto.

Affinché il voto sia valido è necessario tracciare un segno:

- **sulla lista**, cosa che costituisce un voto a favore sia della lista prescelta sia del candidato nel collegio uninominale collegato alla lista votata;
- **sul candidato nel collegio uninominale**, cosa che costituisce un voto a favore sia di questo candidato sia della lista a esso collegata. Se il candidato uninominale è collegato a più liste, è previsto un meccanismo di ripartizione "pro quota" in base al quale, per esempio, se nove elettori votano segnando solo il candidato uninominale e ci sono due liste collegate a quel candidato, di cui la prima ottiene il doppio di voti sul simbolo rispetto alla seconda in quel determinato collegio, sei di quei voti verranno conteggiati per la prima lista e tre per la seconda;
- **sia sul candidato uninominale sia sulla lista o su una delle liste collegate.**

Il voto è invece nullo se viene tracciato un segno sul candidato uninominale e un segno su una lista non collegata al candidato prescelto (voto disgiunto).



Al voto per la prima volta

Una volta compiuti 18 anni si riceve direttamente a casa la **tessera elettorale**, documento necessario per esercitare il diritto di voto. Nella tessera, oltre ai dati anagrafici, ci sono il numero e l'indirizzo della sezione elettorale del Comune di residenza (seggio elettorale) e il luogo dove recarsi per votare.

Una volta al seggio, va consegnata la tessera al presidente di seggio insieme a un documento di riconoscimento (carta d'identità o patente di guida). In cambio gli elettori ricevono la scheda elettorale

di colore rosa e la matita "copiativa" per apporre il proprio voto sulla scheda. Si può usare solo la matita data al seggio perché il suo tratto non è cancellabile.

Si vota nel chiuso della cabina elettorale e, per legge, non si possono portare con sé né lo smartphone né qualsiasi altro apparecchio con cui si possa riprendere o fotografare la scheda elettorale. All'uscita dalla cabina si devono riconsegnare la matita e la scheda. Inserita la scheda nell'urna, saranno poi restituiti la tessera elettorale, timbrata da un componente del seggio, e il documento di identità.

PARTE SECONDA – ISTITUZIONI EUROPEE E ORGANISMI INTERNAZIONALI

1. La formazione dell'Unione europea

Il processo di integrazione economica che ha portato all'odierna **Unione europea** si è sviluppato a partire dagli anni Cinquanta del secolo scorso, dopo la Seconda guerra mondiale, con l'esigenza dei Paesi europei occidentali di **garantire una pace duratura** in Europa, e di **accrescere il peso economico e politico** degli **Stati europei** di fronte alle due superpotenze della Guerra fredda, **Stati Uniti** e **Unione Sovietica**.

Nel tempo si sono succeduti numerosi trattati che hanno istituito e poi allargato sempre più le competenze e l'ambito operativo degli organi comunitari, con una progressiva crescita dei poteri sovranazionali.

La nascita della Comunità europea

L'inizio del processo risale al **1951**, con la firma del **Trattato di Parigi** tra Germania, Francia, Italia, Paesi Bassi, Belgio e Lussemburgo, che istituisce la **Ceca** (Comunità europea del carbone e dell'acciaio), con il proposito di creare una Comunità europea per una **gestione unica dell'industria pesante** (compresa la fabbricazione di armi). Si trattava essenzialmente di un'unione doganale per abbattere i dazi su carbone e acciaio tra gli Stati firmatari e di imporre un'unica **tariffa doganale** nei confronti degli Stati terzi.

In seguito, i 6 membri fondatori decisero di estendere la cooperazione con riferimento ad altri beni e con il **Trattato di Roma del 1957**, nascono Euratom (Comunità europea dell'energia atomica) e **Cee** (Comunità economica europea).

L'istituzione di quest'ultima intendeva rimuovere ogni ostacolo alla libera circolazione dei fattori produttivi e attuare una politica comune nei campi fiscale, monetario, creditizio e del lavoro, per accrescere la capacità concorrenziale con il resto del mondo e come possibile antidoto contro la minaccia della guerra.

Con il **Trattato di fusione** firmato a Bruxelles nel **1965** ed entrato in vigore nel 1967, gli organi delle tre comunità vengono riuniti in un'unica **Commissione** e in un unico **Consiglio**.

Nel **1986** viene firmato l'**Atto unico europeo** con cui, dal 1° gennaio **1993**, sono abolite le barriere alla libera circolazione di tutti i beni, persone, servizi e capitali e sono inoltre potenziati i poteri degli organi comunitari. Viene così affermata la volontà dei Paesi della Comunità di creare un grande mercato interno, noto anche come Mercato unico.

Nel **1990** viene sottoscritta la **Convenzione di Schengen**, che crea uno spazio comune tra quasi tutti gli Stati membri delle Comunità europee, attraverso la cooperazione dei relativi organi giudiziari e di polizia e l'abolizione dei controlli alle frontiere interne.

Dalla Comunità all'Unione europea

Dopo l'unità economica, con il **Trattato di Maastricht del 1992** (entrato in vigore il 1° novembre **1993**), si realizza l'**unità politica dell'Europa**, allargando gli orizzonti dell'integrazione europea ed estendendo le competenze della Comunità anche ai settori di politica estera e difesa e giustizia e affari interni.

In ambito economico il potere degli organi della Comunità acquistava sovranità diretta ed esclusiva sugli Stati dell'Unione, la possibilità cioè di emanare atti legislativi direttamente vincolanti per gli Stati membri, decisi a maggioranza e non all'unanimità. La politica estera e la sicurezza comune (**Pesc**), come la giustizia e gli affari interni (**Gai**), rimanevano invece intergovernativi, lasciando ai Governi quindi la propria sovranità e la possibilità di sottrarsi alle decisioni comuni.

Con il Trattato di Lisbona del 2009 la denominazione **Unione europea** sostituisce definitivamente tutte le altre.

I Paesi membri hanno fissato anche le tappe fondamentali per giungere all'**Unione economica e monetaria (Uem)**, con la creazione di una **moneta unica europea (l'Euro)** e di una **Banca centrale europea (Bce)**, con funzioni di istituto di emissione e di autorità di politica monetaria. Vennero indicati una serie di parametri macroeconomici che gli Stati membri avrebbero dovuto rispettare per poter entrare a far parte della Uem, riguardanti il tasso d'inflazione, il rapporto tra il disavanzo e il debito pubblico lordo annuale con il Pil.

L'Unione economica e monetaria si è poi realizzata, attraverso varie fasi successive, con la nascita dell'Euro, la cui emissione – insieme alla politica monetaria comune – è stata affidata alla Bce. L'Euro equivaleva al momento del cambio di moneta a 1.936,27 lire italiane. Non tutti gli Stati membri della UE fanno però parte della Uem, talvolta per scelta, talvolta per mancanza dei requisiti. Attualmente **19 dei 27 membri dell'Unione** sono membri della Uem e costituiscono la cosiddetta **Eurozona**.

Il **Trattato di Amsterdam** (giugno **1997**) ha apportato modifiche per migliorare il funzionamento degli organi comunitari e rafforzare la posizione dell'Unione nello scenario internazionale. Nello stesso anno, con atti comunitari veniva approvato il **Patto di Stabilità e Crescita (Psc)** che stabiliva **sanzioni** per gli Stati che non rispettavano i parametri di Maastricht. Alcune materie appartenenti al terzo pilastro (immigrazione, asilo, cooperazione giudiziaria in materia civile ecc.) vennero ricondotte nell'ambito della Comunità europea e divennero di competenza sovranazionale.

Con il **Trattato di Nizza del 2001**, entrato in vigore nel 2003, sono state modificate le regole di funzionamento delle istituzioni europee in previsione dell'**allargamento dell'Unione** a nuovi Stati membri (dai 15 di allora ai 25 e più previsti). In particolare, è stato rivisto il sistema decisionale in modo da far prevalere il principio della maggioranza su quello dell'unanimità. A Nizza è stata anche approvata la **Carta dei diritti fondamentali** dell'Unione europea, tuttavia con carattere giuridico **non vincolante**.

Il **Trattato di Lisbona**, (firmato nel **2007** ed entrato in vigore il 1° dicembre 2009), modifica i precedenti trattati, allo scopo di dotare l'Unione del quadro giuridico e degli strumenti necessari per far fronte alle sfide del futuro e rispondere alle aspettative dei cittadini. Gli organi e le procedure della UE sono stati definitivamente modernizzati e uniformati, ed è sparita la suddivisione nei tre pilastri introdotta dal Trattato di Maastricht: l'**Unione europea** diventa l'**unica persona giuridica**.

Il Trattato di Lisbona è composto in effetti da due trattati: il Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (Tfue), che rappresenta un'evoluzione del Trattato di Roma del 1957; il Trattato sull'Unione europea (Tue) che modifica il Trattato di Maastricht del 1992.

I trattati della Comunità europea	
Trattati istitutivi della Comunità europea	<ul style="list-style-type: none"> • 1951, Trattato Ceca • 1957, Trattato Euratom • 1957, Trattato Cee
Modifiche ai trattati istitutivi	<ul style="list-style-type: none"> • 1965, Trattato di fusione, Bruxelles (Mercato unico) • 1985, Accordo di Schenghen (libera circolazione delle persone) • 1986, Atto unico europeo (Mercato comune) • 1992, Trattato di Maastricht (Comunità europea, Unione europea, Unione economica e monetaria) • 1997, Trattato di Amsterdam • 2001, Trattato di Nizza • 2009, Trattato di Lisbona (Unione europea): <ul style="list-style-type: none"> – Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea (Tfue) – Trattato sull'Unione europea (Tue)

Obiettivi e criticità dell'Unione europea

La **Carta dei diritti fondamentali** dell'Unione europea, approvata a Nizza, enuncia e difende i diritti civili, politici ed economici dei cittadini europei, distinti in sei categorie: dignità, libertà, uguaglianza, solidarietà, cittadinanza e giustizia. Il Trattato di Nizza, tuttavia, riconosceva alla Carta un carattere giuridico non vincolante.

Per stabilire una **Costituzione per l'Europa**, il 29 ottobre 2004 è stato sottoscritto il Trattato di Roma che unificava in un documento organico tutti i precedenti trattati. Questo, tuttavia, per entrare in vigore doveva essere ratificato da tutti gli Stati membri dell'Unione (all'epoca 25), ma in seguito all'opposizione di Francia e Olanda, il processo di riforma ha subito un arresto.

Il processo di integrazione europea continua a essere una questione complessa e in proposito, negli ultimi anni, in vari Paesi membri della UE è in crescita un sentimento ostile genericamente definito **euroscetticismo**. In tutti gli Stati dell'Unione sono diversi i partiti politici che hanno impostato il loro programmi su questa spinta, riscuotendo un certo successo elettorale. Anche all'interno delle istituzioni europee è forte la presenza di quelli che guardano all'Unione in modo critico, con sfumature diverse che vanno dall'**antieuropeismo** a posizioni più moderate.

Alla base dell'euroscetticismo c'è anzitutto l'idea di un'indebita intromissione negli affari interni e che il controllo in determinate materie, affidato agli **organi comunitari**, comporterebbe il **sacrificio degli interessi nazionali**.

Altre critiche riguardano invece determinate caratteristiche dell'Unione, la sua organizzazione istituzionale e la sua politica, e possono essere sintetizzate nei punti seguenti:

- la **crisi economica** e la politica di rigore dei conti pubblici dovuta alla Uem;
- gli eccessivi **costi dell'organizzazione** a fronte dei modesti risultati conseguiti;

- la **burocratizzazione** esasperata delle istituzioni europee e la lentezza dei procedimenti amministrativi e legislativi;
- la **politica monetaria** e la nascita della **moneta unica**.

Il giudizio negativo forse più diffuso è però quello di chi contesta la politica di rigore dell'Unione diretta a conseguire il risanamento dei conti pubblici degli Stati membri, che si è tradotta per gli Stati membri nell'imposizione di una severa **politica di contenimento e riduzione della spesa pubblica** a danno delle fasce di popolazione più debole.

Suggerimento di attività

La Brexit

La cosiddetta **Brexit** (parola derivata da *Britain* ed *Exit*), indica l'uscita del Regno Unito dalla UE. La possibilità di uscire dalla UE è infatti espressamente prevista dall'**articolo 50 del Trattato sull'Unione europea**, che prevede un processo piuttosto lungo e complesso che ha inizio con la volontà del singolo Stato di uscire dall'organizzazione, manifestata in questo caso nel **referendum** (consultivo e non vincolante) del 23 giugno 2016, nel quale il 51,9% dei voti è stato a favore della *Exit*. Le modalità e le condizioni di uscita (inizialmente prevista per i primi mesi del 2019) sono ancora in fase di definizione. Il sentimento antieuropeista ha trovato nella Brexit un momento di concreta espressione. In molti, anche tra i cittadini del Regno Unito, si sono resi conto delle difficoltà di affrontare un'uscita dall'Unione europea soltanto dopo aver espresso il loro voto contrario. Le conseguenze della Brexit però finiranno per coinvolgere tutti, a qualunque livello.

Dividi la classe in due gruppi:

1. il primo cercherà in rete tutti i materiali che servono per descrivere costi e modalità con cui era possibile per uno studente italiano frequentare la scuola superiore o l'università nel Regno Unito;
2. il secondo si concentrerà sui cambiamenti intervenuti (modalità di iscrizione, tasse universitarie, costo dei biglietti aerei per gli spostamenti ecc.).

Al termine provate a sintetizzare le ricerche in un tabellone su cui riportare a sinistra i punti salienti della situazione precedente alla Brexit e a destra quelli utili a descrivere la situazione successiva.

Anno di ingresso	Stati	Totale dei Paesi della comunità
1957	Belgio, Germania, Francia, Italia, Lussemburgo e Paesi Bassi	6
1973	Danimarca, Irlanda e Regno Unito	9
1981	Grecia	10
1986	Spagna e Portogallo	12
1995	Austria, Finlandia e Svezia	15
2004	Cipro, Estonia, Lettonia, Lituania, Malta, Polonia, Repubblica Ceca, Slovacchia, Slovenia, Ungheria	25
2007	Bulgaria, Romania	27
2013	Croazia	28
2016/2019	Uscita del Regno Unito dalla UE (Brexit); condizioni in corso di trattative	27 dopo la Brexit
Paesi candidati all'ingresso	Albania, Montenegro, Serbia, Turchia, ex repubblica jugoslava di Macedonia	

2. Le Istituzioni comunitarie

L'Unione europea ha competenze molto ampie, possiede un ingente patrimonio che amministra per raggiungere specifici obiettivi, è dotata di poteri di natura normativa e deve garantire la cooperazione tra Stati con lingue e tradizioni assai diverse tra loro. A tale scopo si è dotata di appositi organismi, le istituzioni comunitarie.

Le principali istituzioni della UE sono il **Parlamento europeo**, il **Consiglio dell'Unione europea o dei ministri** (a entrambi è affidato il potere legislativo), la **Commissione europea** e **Corte di giustizia**.

Altri organi rilevanti sono il **Consiglio europeo**, con funzioni consultive e propulsive, la **Bei** (Banca europea degli investimenti), con compiti finanziari; la **Bce** (Banca centrale europea) e alcuni importanti **Comitati tecnici**, anch'essi con ruolo consultivo e la **Corte dei conti**, con funzioni di controllo sulle finanze comunitarie.

- **Parlamento europeo**: è il più grande Parlamento multinazionale al mondo, rappresentando gli oltre 490 milioni di cittadini dell'Unione. Ha due sedi: **Strasburgo** (Francia), dove si svolgono le riunioni plenarie mensili, e **Bruxelles** (Belgio) dove si svolgono le riunioni supplementari e delle Commissioni. È composto da 750 parlamentari e un Presidente, suddivisi – con alcuni correttivi – tra i diversi Paesi in proporzione alla popolazione, con circa un centinaio di partiti politici. In Italia il corpo elettorale è costituito dai cittadini che hanno compiuto il diciottesimo anno di età; il sistema elettorale è proporzionale.

Svolge un ruolo simile a quello dei Parlamenti nazionali, approvando le leggi in molti settori di sua competenza, esprime pareri e può apportare emendamenti alle proposte legislative, controlla e approva il bilancio e controlla l'operato della Commissione, di cui può chiedere le dimissioni. Il Trattato di Lisbona (2009) ha consolidato i suoi poteri legislativi, finanziari e di approvazione degli accordi internazionali.

- **Consiglio dell'Unione Europea o Consiglio dei ministri**: formato da 27 rappresentanti (uno per ogni Stato) è un organo non permanente, perché si riunisce quando deve deliberare su una questione di sua competenza. La sua composizione è variabile, perché si riunisce in formazioni diverse a seconda dell'argomento di cui si deve trattare (affari generali, ambiente, economia e finanza ecc.), comprendendo i ministri competenti dei diversi Paesi.

Esercita il **potere legislativo**, in quanto emana gli atti dell'Unione (regolamenti, direttive e decisioni), sottoscrive trattati internazionali, approva il bilancio dell'Unione e ha funzioni di coordinamento complessivo. Il Trattato di Lisbona ha stabilito che il Consiglio deliberi a maggioranza qualificata, salvo laddove sia contemplato il voto all'unanimità. Inoltre dal 2014 vige il voto a doppia maggioranza, cioè quella degli Stati (55%) e quella della popolazione (65%), che riflette la doppia legittimità dell'Unione, rafforzandone la trasparenza e l'efficacia.

- **Consiglio europeo**: ha la funzione – istituzionalizzata con il Trattato di Lisbona – di dare impulso e indirizzo politico alla UE. È formato da un **Presidente** (eletto per un periodo di due anni e mezzo, non compatibile con altri mandati nazionali) con il compito di garantirne la preparazione e la continuità dei lavori e di ricercare il consenso, dai **Capi di Stato o di Governo** degli Stati membri e dal **Presidente della Commissione**. Deve riunirsi almeno due volte ogni semestre (di solito a Bruxelles) su convocazione del

Presidente e, se non disposto diversamente, si pronuncia per consenso, cioè con l'accordo espresso da tutti i suoi componenti.

• **Commissione europea:** è l'**organo esecutivo** dell'Unione che dà attuazione ai Trattati e agli atti comunitari e vigila affinché siano rispettati. Nei suoi poteri rientrano:

- il potere di iniziativa legislativa (senza le sue proposte il Consiglio e il Parlamento non possono decidere);
- la predisposizione e amministrazione del bilancio della UE;
- la negoziazione di accordi commerciali e di cooperazione con i Paesi extraeuropei.

A differenza del Consiglio, la Commissione è un **organo permanente** e a **composizione stabile** e si riunisce periodicamente (almeno una volta alla settimana o, comunque, quando è necessario). Deve godere della fiducia del Parlamento europeo, che gliela può revocare votando un atto di censura, provocandone le dimissioni.

È composta da 27 Commissari (uno per ogni Stato membro), che hanno competenze specifiche relative a determinati settori (ambiente, concorrenza, formazione ecc.). Questi sono nominati **per cinque anni** e rinnovabili e non possono essere sostituiti o revocati durante la legislatura, a meno che il Presidente non ne chieda le dimissioni.

Il Trattato di Lisbona ha poi introdotto la nuova figura di **vicepresidente** della Commissione, l'Alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza, che rappresenta il Consiglio per la politica estera e di sicurezza comune (Pesc) e che riveste anche il ruolo di responsabile delle relazioni esterne, incaricato di condurre sia la politica estera sia la politica di difesa comune.

• La **Corte di giustizia europea**, con sede a Lussemburgo, è l'**organo giudiziario** della UE e si compone di tre sessioni:

- la **Corte di giustizia**, formata da un giudice per ogni Stato membro, che interpreta e garantisce il rispetto della legislazione UE e infligge **sanzioni**;
- il **Tribunale**, formato da un giudice per ogni Stato membro, che si occupa di questioni e controversie relative a concorrenza, agricoltura, commercio ecc.
- il **Tribunale della funzione pubblica**, formato da sette giudici, che giudica le controversie tra dipendenti e istituzioni della UE.

La Corte di giustizia può:

- emettere una **pronuncia giudiziale**, nel caso che i tribunali nazionali diano un'interpretazione diversa delle norme del diritto comunitario;
- su richiesta della Commissione o di un altro Paese UE, **condannare lo Stato** inadempiente a rispettare i propri impegni, fino alla **procedura di infrazione** che in genere porta all'irrogazione di una sanzione;
- **annullare atti** della UE se i singoli Stati membri, le istituzioni comunitarie e i cittadini ritengono che un atto sia in contrasto con i Trattati o i diritti fondamentali (ricorso per annullamento);
- costringere il Parlamento, il Consiglio o la Commissione ad adottare un atto (**ricorso per omissione**);
- risarcire il danno nel caso in cui qualsiasi cittadino o impresa abbia visto lesi i suoi interessi da un'azione o da omissione (azione di **risarcimento del danno**).

3. La legislazione in Europa

La **funzione legislativa** nella UE prevede tre tipi diversi di procedure:

- **consultazione**, considerata una **procedura legislativa speciale**, in cui il **Parlamento** è invitato a esprimere il proprio parere su una proposta legislativa prima che sia adottata dal **Consiglio**, il quale, tuttavia, non è giuridicamente obbligato a tenerne conto.
- **cooperazione**, che si applica solo nel settore della **politica economica e monetaria** e prevede che il **Consiglio** della UE possa adottare la proposta, in caso di approvazione all'unanimità, anche senza l'approvazione del **Parlamento**.
- **codecisione**, considerata ormai la **procedura ordinaria**, che prevede la partecipazione di **Parlamento** e **Consiglio** su una posizione di parità. Il testo di legge proposto deve ottenere l'approvazione di entrambi gli organi, con possibilità di eventuali modifiche, fino a un massimo di due passaggi: dopo la seconda lettura, infatti, se vi sono ancora proposte di modifica da parte del Consiglio, si avvia una procedura di conciliazione per verificare se è possibile trovare un accordo o, in alternativa, la proposta di legge decade.

La **procedura legislativa** ordinaria stabilita nel Trattato di Lisbona prevede che la **Commissione** presenti le proposte di legge al **Parlamento europeo** e al **Consiglio dell'Unione europea** (gli organi decisionali), che le esaminano e propongono emendamenti; se sono in accordo, la normativa proposta può essere adottata, in caso contrario un comitato di conciliazione cerca di trovare una soluzione. Sia il Consiglio sia il Parlamento possono bloccare la proposta legislativa durante la lettura finale.

Le **norme del diritto comunitario** rappresentano un ordinamento giuridico autonomo che garantisce diritti e impone obblighi a tutti gli Stati aderenti alla UE e tra questi e i soggetti, cittadini e imprese, che vivono e operano in tali territori. L'articolo 288 del Trattato sul funzionamento della UE, individua le fonti del diritto in **regolamenti**, **direttive**, **decisioni** (con valore vincolante) e **raccomandazioni** e **pareri** (non vincolanti), alcuni dei quali si applicano in tutti i Paesi della UE, altri solo in alcuni di essi.

Le norme contenute nei Trattati e gli atti giuridici vincolanti emanati dalle istituzioni comunitarie diventano parte integrante degli ordinamenti degli Stati membri e comportano diritti e obblighi per gli stessi e per i singoli cittadini. In caso di contrasto è il **diritto comunitario che prevale su quello nazionale**, impedendo anche che siano emanate disposizioni interne in contrasto con le fonti comunitarie.

Fonti del diritto comunitario

- **regolamenti**: sono vere e proprie leggi emanate dagli organi comunitari nelle materie di propria competenza, che entrano direttamente in vigore in ciascun Stato membro. A seconda della materia, possono essere approvati conformemente dal Consiglio e dal Parlamento o solo dal Consiglio (**regolamenti base**), oppure dalla Commissione (**regolamenti di attuazione di regolamenti base**). Se le norme contenute in un regolamento sono in contrasto con quelle di una legge nazionale, prevale il regolamento;
- **direttive**: sono atti di indirizzo vincolanti soltanto per gli Stati membri. Gli Stati sono liberi di stabilirne le modalità di attuazione in armonia con le caratteristiche del sistema giuridico interno. La direttiva non contiene norme immediatamente vincolanti per i cittadini europei, ma **obbliga lo Stato** a emanare leggi interne per recepirne i contenuti e rispettarne obiettivi e le finalità. In questo modo si è riusciti ad

armonizzare i sistemi giuridici degli Stati europei senza imposizioni e rispettando le caratteristiche e le esigenze di ciascun ordinamento nazionale. Le direttive entrano in vigore al momento della notifica allo Stato interessato. Se lo Stato non attua la direttiva entro il termine previsto, si apre la **procedura di infrazione** in base alla quale la **Commissione** deferisce lo **Stato** inadempiente alla **Corte di giustizia**;

- **decisioni**: sono **atti vincolanti** e direttamente applicabili esclusivamente ai destinatari (un Paese membro o un soggetto privato). Possono essere **atti legislativi** (se vengono adottate congiuntamente da **Parlamento** e **Consiglio dei ministri**) o **non legislativi**;

- **raccomandazioni**: si limitano a suggerire comportamenti **non sono vincolanti**, possono quindi essere disattese senza conseguenze;

- **pareri**: come le raccomandazioni **non sono vincolanti**, ma si rivolgono a un altro organo per aiutarlo nello svolgimento delle sue funzioni. Attraverso i pareri le **Istituzioni europee** esprimono la loro posizione senza imporre obblighi giuridici ai destinatari.

Per i pareri, così come per le raccomandazioni, hanno competenza generale il **Consiglio dei Ministri** e la **Commissione**.

Infine, vi sono anche una serie di atti atipici, non previsti dai Trattati, ma adottati nella prassi dalle istituzioni comunitarie, come:

- **comunicazioni della Commissione** (documenti che presentano di solito nuovi programmi politici);
- **accordi interistituzionali** (con cui gli organi europei coordinano la propria attività)
- **programmi generali**;
- **regolamenti interni**;
- **Libri Verdi** (documenti di riflessione su un tema politico specifico pubblicati dalla Commissione);
- **Libri Bianchi** (contengono proposte di azione comunitaria in un settore specifico).

Approfondimento

L'Euro

Per la **prima introduzione dell'euro nel gennaio 2002** furono concepite sette banconote e otto monete. Le banconote condividono lo stesso disegno in tutti i Paesi dell'area dell'euro. Le monete presentano una faccia comune, mentre il disegno dell'altra faccia è specifico per ciascun Paese di emissione. Sono in fase di introduzione le nuove banconote della serie Europa, che presentano caratteristiche di sicurezza rafforzate e il ritratto della figura mitologica di Europa. Il nome "Euro" è stato scelto dal Consiglio europeo di Madrid del 1995. Il simbolo dell'euro (€) si ispira alla lettera greca epsilon (ε) e rappresenta inoltre la prima lettera della parola "Europa", mentre le due barrette parallele stanno a significare stabilità. La Comunità europea, rappresentata dalla Commissione europea, possiede il diritto d'autore sul simbolo dell'euro. In alcuni casi, tuttavia, l'Ufficio dell'Unione europea per la proprietà intellettuale accetta di registrare determinati loghi contenenti il simbolo dell'euro, se sufficientemente creativi e differenti dal simbolo ufficiale.

Il nome dev'essere lo stesso in tutte le lingue della UE, tenendo in considerazione i diversi alfabeti (in quello greco è «eurῶ» e in cirillico è "евро"). Le forme plurali sono ammesse purché non modifichino la

radice "eur-"; altre forme di ortografia sono accettate in testi giuridici non europei, come la normativa nazionale.

4. Gli Organismi internazionali

In seguito alle due Guerre Mondiali è nata la necessità di costituire organismi globali in grado di imporre il rispetto delle norme del diritto internazionale, per garantire il più possibile condizioni di sicurezza e di pace.

L'ONU (**Organizzazione delle nazioni unite**) è la più importante delle organizzazioni internazionali, istituita da 51 paesi dopo la seconda guerra mondiale, il **24 ottobre 1945**, sostituendo la precedente Società delle Nazioni, per **scongiurare nuovi conflitti** e garantire la **pace**, il **benessere** e la **sicurezza nel mondo**. Il trattato istitutivo, il cosiddetto **Statuto dell'ONU**, fu firmato a San Francisco, il 26 giugno 1945.

Attualmente ne sono membri **193 Stati**, il 95% circa dei paesi del mondo. Ha la sua sede principale a **New York**, nel famoso **Palazzo di Vetro**. Altre sedi sono a Vienna, Ginevra e Nairobi. Oltre ad attività tese al mantenimento della pace, promuove lo sviluppo di relazioni amichevoli tra gli Stati, basate sul rispetto del principio dell'uguaglianza dei diritti e delle scelte autonome dei popoli.

La Dichiarazione universale dei diritti umani e altri patti

La **Dichiarazione universale dei diritti umani**, approvata dall'Onu nel 1948 a Parigi, contiene la solenne affermazione dei diritti individuali di libertà e uguaglianza, nonché i diritti economici, sociali e culturali di ciascun individuo.

Nel 1976 entrarono poi in vigore, sempre ad opera delle Nazioni Unite, due documenti che approfondivano i diritti sanciti nella Dichiarazione, il **Patto internazionale sui diritti civili e politici** (libertà di opinione, stampa, espressione partecipazione alla vita politica), e il **Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali**.

Per realizzare i propri obiettivi l'Onu si avvale dei seguenti organi:

- **Assemblea generale**: è un **organo decisionale**, in cui si discutono tutte le questioni di interesse mondiale e in cui **ogni Stato** ha un **voto**, a prescindere dalle sue dimensioni o dalla sua ricchezza. L'Assemblea può esprimersi su tutte le questioni di competenza delle Nazioni Unite, attraverso **raccomandazioni che non sono vincolanti**, ma hanno una notevole importanza, soprattutto quando vengono approvate all'unanimità o a grandissima maggioranza;

- **Consiglio di sicurezza**: ha **funzioni esecutive**, è composto da 15 membri, ha come scopo il mantenimento della pace nel mondo e delibera **risoluzioni vincolanti** per gli Stati. Ai Paesi che non le rispettano il Consiglio può imporre **sanzioni** di tipo economico (come l'**embargo**, cioè il blocco di tutti i rapporti economici con quella nazione), o militare (come l'**invio dei caschi blu**, per ristabilire l'ordine e la pace nelle zone in conflitto. I cinque Paesi vincitori del secondo conflitto mondiale (Cina, Francia,

Regno Unito, Usa e Russia) sono **membri permanenti** del Consiglio e dispongono di un **diritto di veto**, per cui la risoluzione non potrà essere attuata. Gli altri dieci Stati sono **membri elettivi e non permanenti**, eletti a rotazione dall'Assemblea generale per un periodo di due anni;

- **Segretario Generale** rappresenta l'Onu nei rapporti con i singoli Stati e le altre organizzazioni internazionali; **esegue** le decisioni dell'Assemblea generale e del Consiglio di sicurezza; **dirige** l'apparato burocratico e il coordinamento dei lavori degli altri organi. Viene nominato dall'Assemblea generale per un periodo di cinque anni, rinnovabile per altri cinque anni, su indicazione del Consiglio di sicurezza.

- **Corte internazionale di giustizia** ha il compito di risolvere le **controversie tra gli Stati** membri. Ha sede all'Aia (Olanda) ed è composta da quindici giudici appartenenti a Stati diversi, eletti dall'Assemblea generale e dal Consiglio di sicurezza a maggioranza assoluta per un periodo di nove anni (rinnovabili alla scadenza del loro incarico). La Corte svolge anche una funzione consultiva, consistente nel formulare pareri su questioni legali.

Il potere di veto

Il **potere di veto** è stato esercitato quasi esclusivamente dagli Stati Uniti, soprattutto in relazione a proposte di condanna di Israele per i comportamenti nei Territori arabi occupati, degli interventi statunitensi in America Centrale e, con il Regno Unito, per evitare sanzioni contro il Sudafrica. Il diritto di veto riflette la situazione politica al termine della seconda guerra mondiale, ma è stato criticato perché il suo uso ha paralizzato di fatto l'attività delle Nazioni Unite su questioni molto importanti, come la guerra in Vietnam, la questione palestinese o il conflitto in Siria.

L'Onu è un'organizzazione internazionale in cui gli atti emanati dai suoi organi non sono direttamente vincolanti per gli Stati membri.



Approfondimento

La mancanza di un esercito ONU

I limiti principali dell'azione dell'Onu derivano dalla mancanza di un esercito internazionale. La maggioranza degli Stati si è opposta alla creazione di un esercito comune, in grado di imporre il rispetto delle norme e dei principi del diritto internazionale. I cosiddetti **caschi blu**, infatti, sono contingenti militari che alcuni Stati membri mettono a disposizione delle Nazioni Unite per realizzare specifici **interventi di pace o umanitari**. Le missioni svolte hanno fornito un contributo determinante al mantenimento della pace durante cruente guerre civili (come per esempio in Sierra Leone, Costa D'Avorio e Liberia), ma non sempre esse hanno avuto successo, al punto che molti Paesi chiedono di rivedere il loro ruolo nelle situazioni di conflitto.

Le agenzie delle Nazioni Unite

Per svolgere le sue funzioni, l'Onu si avvale anche di **Agenzie** specializzate in determinati settori, istituite dall'Assemblea generale e dotate di autonomia decisionale, amministrativa e finanziaria:

- **Fao (Food and Agriculture Organization - Organizzazione per l'alimentazione e l'agricoltura)**: è una delle più grandi agenzie specializzate dell'Onu e accoglie 194 Paesi oltre la UE. Dal 1951 ha sede a Roma. Le sue attività consistono nel fornire aiuti ai Paesi per migliorare i livelli di nutrizione, la produttività agricola e le condizioni di vita della popolazione rurale.

L'organo direttivo è la Conferenza dei Paesi membri, che si riunisce ogni due anni per esaminare il lavoro svolto e approvare programma e bilancio per il biennio successivo. Un gruppo più ristretto guida l'attività della Fao e elegge un Direttore Generale (con mandato rinnovabile di 6 anni) e il Consiglio, organo esecutivo dell'agenzia.

- **Unesco (United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization – Organizzazione delle Nazioni Unite per l'educazione, la scienza e la cultura)**: è un'istituzione intergovernativa fondata nel 1946 da 44 Paesi, con sede a Parigi. La sua missione è contribuire alla costruzione della pace, allo sradicamento della povertà, allo sviluppo sostenibile e al dialogo interculturale attraverso l'educazione, le scienze, la cultura, la comunicazione e l'informazione.

È gestita da tre organi: la Conferenza (o Assemblea) Generale, che decide il budget, definisce il programma delle varie iniziative ed elegge ogni sei anni il comitato che aggiorna la **Lista del Patrimonio mondiale**; il Consiglio esecutivo, che si riunisce due volte all'anno per controllare l'attuazione di quanto stabilito dalla Conferenza generale; la Segreteria (diretta da un Direttore generale) che attua il programma verificato dal Consiglio.

- **Oms (Organizzazione Mondiale della Sanità o Who - World Health Organization)**: è l'agenzia specializzata dell'Onu per la salute. Fondata nel 1948, con sede a Ginevra, ha l'obiettivo del raggiungimento da parte di tutte le popolazioni del livello più alto possibile di salute, cioè di benessere fisico, mentale e sociale (quindi non solo l'assenza di malattia o di infermità). Sulle questioni sanitarie l'Oms fornisce assistenza, indirizza e finanzia la ricerca, stabilisce norme e standard, fornisce aiuti in caso di calamità. Svolge inoltre un essenziale ruolo di monitoraggio della salute pubblica mondiale. Attualmente conta 193 Paesi aderenti.

- **Unicef (United Nations Children's Fund – Fondo delle Nazioni Unite per l'infanzia):** ha sede a New York e si occupa di promuovere i diritti e migliorare le condizioni di vita dei bambini in tutto il mondo. Opera in 156 Paesi in via di sviluppo con **programmi di assistenza diretta** e in 36 Paesi industrializzati (Italia inclusa) attraverso la rete di Comitati nazionali, attivi nella sensibilizzazione e nella raccolta di fondi per i progetti sul campo. Tra i suoi compiti principali vi è quello di fornire assistenza umanitaria per i bambini e le loro madri, in particolare nei Paesi in via di sviluppo. Grazie alla sua azione, ogni anno centinaia di milioni di bambini nel mondo ricevono assistenza sanitaria, vaccinazioni, acqua potabile e alimenti specifici, istruzione di base, protezione dallo sfruttamento.
- **Ilo (International Labour Organization – Organizzazione internazionale del lavoro):** si occupa di favorire il lavoro in condizioni di libertà, uguaglianza, sicurezza e dignità umana per uomini e donne. Fornisce assistenza ed elabora norme minime internazionali sulle **condizioni di lavoro**, promuove i diritti dei lavoratori e la protezione sociale e rafforza il dialogo sulle problematiche del lavoro. È formata da 186 Stati, con sede a Ginevra, e ha una struttura tripartita: i rappresentanti dei **Governi**, degli **imprenditori** e dei **lavoratori** determinano congiuntamente le sue politiche ed i suoi programmi.

Suggerimento di attività

L'Unesco e il Patrimonio mondiale dell'umanità

L'Unesco è noto in tutto il mondo per la sua **World Heritage List** (Lista del Patrimonio mondiale). La **Convenzione per la protezione del patrimonio culturale e naturale mondiale**, sottoscritta a Parigi nel 1972, disciplina la tutela dei siti che, per l'eccezionale rilevanza culturale o naturale, sono ritenuti fondamentali per l'umanità.

La lista, che comprende opere artistiche o frutto dell'ingegno umano, siti archeologici e naturali, è in continuo aggiornamento e, secondo l'ultimo dato del 2018, contiene ben 1092 siti (di cui 845 beni culturali, 209 naturali e 38 misti), presenti in 167 Stati del mondo.

L'Italia può vantare il record con ben 54 siti dichiarati Patrimonio dell'umanità, seguita dalla Cina (53) e dalla Spagna (47). I Paesi firmatari della Convenzione possono proporre la candidatura di nuovi siti.

In classe ricercate i criteri con cui viene redatta la Lista del Patrimonio mondiale. Se il territorio in cui si trova la scuola è incluso o presenta siti dichiarati dall'Unesco i ragazzi possono analizzare e commentare le motivazioni e lo stato di conservazione del sito. In caso contrario possono individuare luoghi, tra quelli visitati, che presentano i suddetti requisiti.

Organismi internazionali

Molte sono le organizzazioni internazionali costituite tra gli Stati per raggiungere le finalità più diverse, dai soccorsi umanitari allo sviluppo economico, alla tutela della sicurezza, al riconoscimento religioso. Le principali sono:

- **Fondo Monetario Internazionale - Fmi (o International Monetary Fund - Imf):** promuove la **cooperazione monetaria globale**, il commercio mondiale e la crescita economica, proponendosi di ridurre la povertà e assicura la stabilità finanziaria. Eroga anche prestiti, spesso condizionati alla

realizzazione di determinati obiettivi, concede finanziamenti e crea strumenti finanziari, soprattutto per aiutare gli Stati in difficoltà.

Ha sede a Washington e raccoglie 189 paesi.

- **Banca mondiale (World Bank – WB):** è un istituto di credito internazionale, che fornisce assistenza finanziaria e tecnica ai Paesi in via di sviluppo. L'obiettivo dell'organizzazione è combattere la povertà e aiutare le popolazioni a promuovere uno sviluppo sostenibile, condividendo conoscenze e capacità e creando collaborazioni nel settore privato e pubblico. Il prestito medio annuale garantito dalla Banca mondiale è di circa 30 miliardi di dollari.

Ha sede a Washington e raccoglie 188 paesi.

- **G8:** nato nel 1975 per rispondere all'esigenza di creare momenti di dialogo tra i Capi di Stato e di Governo delle maggiori democrazie industrializzate. Se l'obiettivo iniziale era quello di trovare forme di collaborazione per affrontare le crisi economiche della metà degli anni Settanta, oggi il suo operato è diretto alla cooperazione sulle principali tematiche politiche di interesse dei Paesi partecipanti.

Non è una vera organizzazione internazionale, ma una sorta di forum tra i capi di Stato e di Governo degli otto Paesi, il cui ruolo è essenzialmente di guida e di impulso politico. Ne fanno parte **Stati Uniti, Germania, Gran Bretagna, Italia, Giappone, Canada, Francia e Russia.**

- **G20:** nato nel 1999 – su iniziativa dei ministri delle Finanze del G8 – per affrontare le sfide poste dalla crisi finanziaria e monetaria scoppiata in Asia nel 1997, è un gruppo informale che riunisce **19 paesi del mondo** (tra quelli economicamente più significativi) e la **UE** (sono membri i **Paesi G8, la Turchia, il Sud Africa, l'Arabia Saudita, l'India, l'Indonesia, la Cina, l'Australia, la Corea, il Messico, il Brasile e l'Argentina**). Partecipano anche le principali organizzazioni internazionali allo scopo di promuovere la cooperazione internazionale per una crescita stabile e sostenuta. Le riunioni vengono tenute annualmente su iniziativa della Presidenza (che cambia ogni anno a rotazione), attribuita ogni volta a un Paese diverso.

- **Organizzazione mondiale del commercio (Omc o World Trade Organization - Wto):** è un'organizzazione intergovernativa creata per favorire il **commercio internazionale**. Dalla sua fondazione, nel 1995, sostituisce il **Gatt** (General Agreement on Tariffs and Trade) che dal 1948 al 1994 è stato lo strumento utilizzato per facilitare e regolamentare il commercio internazionale. L'obiettivo dell'organizzazione è la progressiva **liberalizzazione del commercio mondiale**, da realizzare attraverso accordi commerciali tra i governi dei Paesi membri. Vi aderiscono attualmente 164 paesi.

- **Nato (North Atlantic Treaty Organization – Organizzazione del Trattato dell'Atlantico del Nord):** è un'organizzazione politico-militare istituita nel 1949 col Patto Atlantico, allo scopo di garantire la pace e la sicurezza in Europa. Il suo obiettivo originario era un apparato di difesa comune per Europa occidentale e Nord America contro il rischio di attacchi da parte dell'Unione Sovietica e per scongiurare conflitti bellici tra gli Stati aderenti o intrapresi a loro danno.

Ai 12 membri fondatori (Belgio, Canada, Danimarca, Francia, Islanda, Italia, Lussemburgo, Norvegia, Paesi Bassi, Portogallo, Regno Unito, Stati Uniti) si sono aggiunte successive adesioni, fino a raggiungere oggi 29 Stati membri. Possono aderire alla Nato solo gli Stati europei (art. 10), la cui candidatura deve essere approvata all'unanimità, riconoscendo una sorta di diritto di veto verso l'ingresso di Paesi esterni.

La Nato ha sede a Bruxelles, con contingenti militari diffusi in varie zone strategiche europee ed extraeuropee. La sua struttura di comando comprende:

- **Consiglio Atlantico:** è l'organo principale presieduto dal **Segretario generale** dell'organizzazione e coadiuvato da comitati tecnici, che ha potere deliberativo ed è costituito dai rappresentanti di tutti gli Stati membri.
- **Comandante supremo delle forze alleate:** organizza e coordina il funzionamento di questo complesso apparato militare e dirige le truppe Nato in Europa;
- **Comitato Militare:** formato dai **Capi di Stato Maggiore della difesa dei Paesi membri**, assiste il Consiglio Atlantico e attua in ambito militare le decisioni prese a livello politico da quest'ultimo.
- **Comandi strategici:** l'Allied Command Operations (ACO) e l'Allied Command Transformation (ACT).

Durante la **Guerra fredda** nessuna azione militare concreta fu intrapresa dai membri della Nato, ma la fine del conflitto Usa-Urss e la caduta del comunismo nell'Est europeo determinarono una revisione dell'organizzazione interna. Oggi i suoi rapporti con gli ex Paesi del blocco sovietico si sono intensificati (come dimostra il Trattato di Roma nel 2002 stipulato con la Russia), al fine di coordinare meglio lotta al terrorismo, cooperazione militare, controllo degli armamenti, emergenze civili, mantenimento della pace ecc.

I primi interventi militari della Nato si sono svolti durante la **prima guerra del Golfo**, ma il primo impegno su ampia scala è stato realizzato durante la **crisi iugoslava nel 1991**, quando la Slovenia e la Croazia decisero di proclamare la propria indipendenza dal Governo federale.

L'unico caso dunque di reale attivazione da parte del NAC rimane quello verificatosi in seguito all'attacco dell'11 settembre 2001 alle Torri Gemelle. Oggi l'Alleanza è impegnata in azioni di aiuto ai vari Paesi in caso di aggressioni esterne, cioè in caso di attacchi armati contro uno o più Paesi in Europa o nell'America settentrionale.

Negli ultimi anni la sua attività si è estesa anche ad altre zone del mondo (nel 2002 è stata realizzata una missione in Iraq) e le finalità perseguite hanno assunto soprattutto un ruolo di stabilizzazione della situazione politica mondiale, portando a definire questi casi come interventi di pace (*peacekeeping*) e non di missioni di guerra.

Approfondimento

L'articolo 5 dell'Alleanza atlantica

Gli interventi militari della Nato sono disposti dall'articolo 5, secondo cui ogni attacco contro uno Stato membro dell'Organizzazione deve essere considerato un attacco contro l'intera Alleanza, i cui membri devono reagire ai sensi della legittima difesa (prevista dall'art. 51 della Carta dell'ONU): «Le Parti convengono che un attacco armato contro una o più di esse, in Europa o nell'America settentrionale, costituirà un attacco verso tutte, e di conseguenza convengono che se tale attacco dovesse verificarsi, ognuna di esse, nell'esercizio del diritto di legittima difesa individuale o collettiva riconosciuto dall'articolo 51 dello Statuto delle Nazioni Unite, assisterà la parte o le parti così attaccate, intraprendendo immediatamente, individualmente e di concerto con le altre parti, l'azione che giudicherà necessaria, ivi compreso l'impiego della forza armata, per ristabilire e mantenere la sicurezza nella regione dell'Atlantico settentrionale. Qualsiasi attacco armato siffatto, e tutte le misure prese in conseguenza di esso, verrà immediatamente segnalato al Consiglio di Sicurezza. Tali misure dovranno

essere sospese non appena il Consiglio di Sicurezza avrà adottato le disposizioni necessarie per ristabilire e mantenere la pace e la sicurezza internazionali.»

Art. 4 - La Repubblica riconosce a tutti i cittadini il diritto al lavoro e promuove le condizioni che rendano effettivo questo diritto. Ogni cittadino ha il dovere di svolgere, secondo le proprie possibilità e la propria scelta, un'attività o una funzione che concorra al progresso materiale o spirituale della società.

Secondo l'art. 4 della Costituzione il lavoro è insieme **un diritto e un dovere**: da un lato quindi lo Stato deve impegnarsi per garantire condizioni che consentano a tutti di svolgere un'attività lavorativa da cui trarre sostentamento, dall'altro, il lavoro è il mezzo con cui ognuno contribuisce in modo diverso al progresso della comunità. In questo senso il lavoro è insieme uno strumento di libertà, di partecipazione e inclusione sociale.

PARTE TERZA – ELEMENTI DI DIRITTO DEL LAVORO

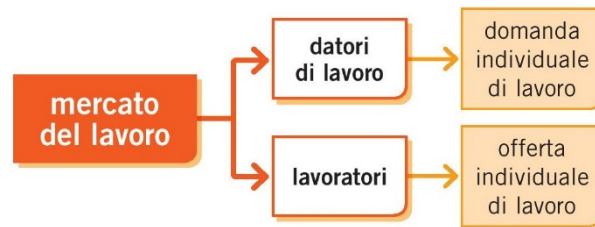
1. Il mercato del lavoro

L'espressione **mercato del lavoro** si riferisce, nel linguaggio economico, al luogo in cui si verifica **l'incontro tra la domanda** (datori di lavoro) e **l'offerta** (lavoratori).

Più nello specifico, l'offerta è costituita dalla quantità di lavoro che i lavoratori sono disposti a fornire in un dato momento e a un dato prezzo; la domanda è costituita dalla quantità di lavoro che i datori di lavoro richiedono in un dato momento e a un dato prezzo.

Per esempio, costituiscono un mercato del lavoro sia la piazza di un paese, dove si incontrano i proprietari dei terreni agricoli che hanno bisogno di manodopera per coltivarli e di braccianti, sia il mercato dei dirigenti, dove l'incontro con gli imprenditori non avviene in un luogo fisico, ma si realizza con modalità diverse (pubblicità su quotidiani economici, avvisi di ricerca del personale on line, invio di curriculum professionali, colloqui di selezione ecc.).

Il mercato del lavoro presenta **notevoli disomogeneità**, e più che di un unico mercato del lavoro si dovrebbe parlare di una **pluralità di mercati** del lavoro in relazione alle varie **categorie produttive**. In Italia, infatti, il mercato del lavoro è caratterizzato da una forte segmentazione, cioè dalla presenza di un numero elevato di qualifiche e di specializzazioni professionali e anche, di conseguenza, di una **diversità di livelli retributivi o salariali** e da una notevole disomogeneità rispetto alle varie categorie produttive. Così l'offerta di lavoro, e quindi anche i salari medi, sono diversi nel settore primario (agricoltura) rispetto al settore secondario (industria) o terziario (servizi) e, anche all'interno dello stesso settore produttivo, nel mercato degli operai generici rispetto a quello degli operai specializzati, oppure nel mercato degli impiegati rispetto a quello dei dirigenti.



Nel mercato del lavoro i lavoratori e i datori di lavoro non operano come soggetti singoli ma agiscono come **soggetti collettivi** per avere maggiore forza nelle trattative (*monopolio bilaterale*). Lavoratori e imprenditori si associano così in organizzazioni di categoria (i sindacati dei lavoratori e le associazioni dei datori di lavoro), cui delegano la loro rappresentanza in sede contrattuale, diventando di fatto, un unico soggetto dal lato dell'offerta e un unico soggetto dal lato della domanda.



Le contrattazioni avvengono quindi tra due soggetti, costituiti dai **sindacati dei lavoratori** (che rappresentano l'insieme dell'offerta di lavoro) e dalle **organizzazioni dei datori di lavoro** (che rappresentano l'insieme della domanda di lavoro).

La formazione del salario

Nel mercato del lavoro si fronteggiano due operatori economici, ciascuno dei quali può controllare rispettivamente la domanda e l'offerta del servizio che viene scambiato (il lavoro) e, in questo modo, può influenzarne il prezzo (il salario).

Il **salario** o prezzo del lavoro dipende da una serie di variabili complesse di natura economica ed extraeconomica costituiti, in particolare dall'intermediazione del **potere politico** (*teoria istituzionale del salario*) e dall'**intervento dello Stato**.

Lo Stato infatti è un importante datore di lavoro (basti pensare che i dipendenti pubblici in Italia rappresentano circa il 15% dei lavoratori totali) e svolge un ruolo importante nel mercato del lavoro, sia come **mediatore nella contrattazione** tra lavoratori e datori di lavoro sia promulgando leggi che tutelano i diritti dei lavoratori (sicurezza dei luoghi di lavoro, rispetto delle condizioni di lavoro, pagamento delle retribuzioni minime ecc.) e quelli dei datori di lavoro.

Alcuni dei fattori che possono incidere sul livello del salario sono:

- la produttività del lavoro;
- il tasso di disoccupazione;
- il costo della vita;
- la specificità del settore produttivo;
- la maggiore o minore abilità dei contraenti;
- la maggiore o minore capacità di resistenza di una parte sociale,
- la maggioranza governativa

Le decisioni delle parti che intervengono sul danno luogo a una serie di strategie alternative (cosiddetta *teoria dei giochi*). Per esempio, la richiesta di un aumento dei salari da parte dei sindacati può dare luogo a sua volta, per non diminuire il loro margine di profitto, a una richiesta di aumento della produttività da parte delle organizzazioni dei datori di lavoro; la decisione dei datori di lavoro di licenziare alcuni lavoratori può provocare la proclamazione di scioperi da parte dei sindacati, con conseguente riduzione dell'attività e dei profitti delle imprese.

2. Occupazione e disoccupazione

All'interno di un mercato in cui si incontrano domanda e offerta di lavoro, l'oggetto di contrattazione è appunto il lavoro, considerato un servizio.

Il termine **occupazione** indica l'insieme delle persone in età lavorativa che svolgono un lavoro regolare. La ricerca di lavoro può passare attraverso diversi canali:

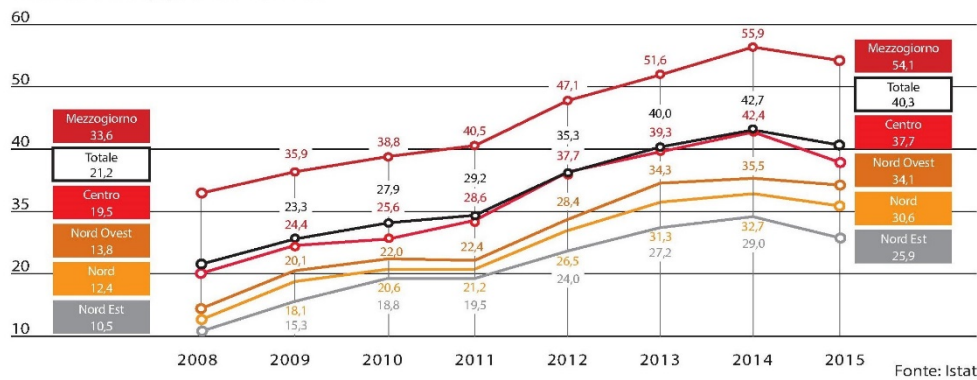
- **centri per l'impiego**: uffici pubblici presenti a livello provinciale, presso cui le persone in cerca di lavoro possono iscriversi. Forniscono informazioni e servizi di orientamento per i cittadini e le imprese, gestiscono banche dati, danno assistenza per la gestione di pratiche burocratiche, rilasciano certificati e moduli, offrono consulenza gratuita alle persone in cerca di occupazione;
- **agenzie per il lavoro**, a cui spesso le aziende affidano la selezione dei propri lavoratori. Si tratta di società private che si occupano di favorire l'incontro tra domanda e offerta di lavoro. Al termine del processo di selezione i candidati ritenuti idonei firmeranno un contratto di lavoro con l'Agenzia ma saranno chiamati a svolgere la prestazione presso l'azienda che ne ha fatto richiesta. Questa tipologia di contratto viene definita di *somministrazione*: l'agenzia in sostanza assume il lavoratore e lo mette a disposizione dell'impresa che ne ha fatto richiesta, in cambio di un compenso;
- **assunzioni nella Pubblica amministrazione** effettuate tramite concorsi pubblici per i quali è necessario dimostrare di essere in possesso dei requisiti richiesti e sostenere una o più prove d'esame.

Quando la domanda da parte dei datori di lavoro è molto bassa rispetto all'offerta, si genera il fenomeno della **disoccupazione**. Con questo termine si indica la condizione delle persone che, in un certo momento, pur essendo in età lavorativa, non risultano occupate in alcun lavoro.

La disoccupazione rappresenta da sempre per il nostro Paese un grave problema sociale: in determinati periodi ha assunto proporzioni drammatiche, tanto da costringere migliaia di lavoratori a emigrare all'estero e a spostarsi da una zona all'altra del territorio nazionale (soprattutto dal Sud verso il Nord). In Italia attualmente il tasso di disoccupazione giovanile si attesta sul 40%, un dato che dà conto della gravità del fenomeno e che dunque deve essere posto al centro delle politiche sociali dello Stato.

Tasso di disoccupazione giovanile in Italia

Percentuale sulla popolazione 15-24 anni



Neet e Eet

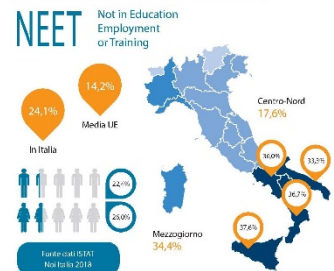
Neet (acronimo di *Not in Education, Employment or Training*) è un termine usato per la prima volta nel Regno Unito nel 1999 che si riferisce a giovani di età compresa tra i 15 e i 29 anni che non risultano né studenti né occupati né impegnati in un percorso di formazione.

Secondo i dati Eurostat, in Italia oltre il 22% di giovani sono esclusi dal circuito formativo e lavorativo; la quota più elevata è rappresentata dalle donne e nel Mezzogiorno è quasi doppia rispetto al Centro-Nord. Rispetto ai Paesi dell'Unione europea, dove la percentuale media è del 15,3%, l'Italia registra una delle presenze più elevate di Neet, dopo la Bulgaria e la Lettonia (la quota più bassa si registra nei Paesi Bassi (5,8%), seguiti da Lussemburgo (6,1%), Danimarca (6,9%) e Svezia (8,3%).

Ai Neet fanno da contraltare gli **Eet** (Employed-Educated and Trained) acronimo che definisce giovani contemporaneamente attivi nello studio, nel lavoro e in attività di formazione, tirocinio o apprendistato. Rappresentano in Italia circa il 12% degli occupati complessivi. Secondo i dati Eurostat, gli Eet sono in crescita e rappresentano anche il motore del Paese. I dati di Unioncamere e di Infocamere confermano che il 30,4% delle nuove imprese nate nel 2017, le cosiddette **start-up**, sono a conduzione giovanile in quanto guidate da under 35.

I giovani Neet in Italia

Giovani tra i quindici e i ventinove anni che non lavorano, non studiano e non cercano occupazione



Orientamento

Per maturare un cambiamento culturale che porti anche il nostro Paese a un sistema in grado di avvicinare e coniugare la scuola con le specificità del tessuto produttivo nazionale, nel 2015 è stata introdotta l'**Alternanza scuola-lavoro** (resa obbligatoria dalla legge 13 luglio 2015, n. 107, meglio conosciuta come "La Buona Scuola").

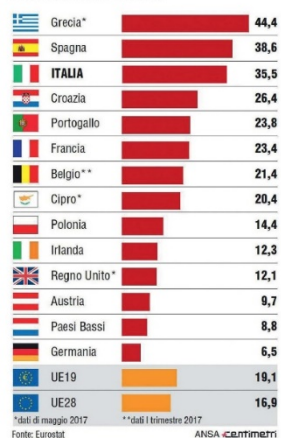
Si tratta di una modalità didattica innovativa che si propone di far consolidare le conoscenze acquisite a scuola attraverso l'**esperienza pratica**, arricchendo la **formazione** e orientando il **percorso di studio e di futuro lavoro**, attraverso progetti in linea con i piani di studio. Si rivolge ai ragazzi che frequentano gli ultimi tre anni delle scuole superiori (istituti tecnici, professionali e licei).

A partire dall'anno scolastico 2018/2019 questa modalità didattica ha cambiato nome assumendo quello di **Percorsi per le competenze trasversali e per l'orientamento** (PCTO) con una riduzione generale della durata complessiva (210 ore negli Istituti Professionali, 150 ore negli Istituti Tecnici, 90 ore nei Licei). Questa modalità didattica si ispira a esperienze già ampiamente consolidate in Europa e all'estero e arriva piuttosto tardi nel nostro sistema nazionale in cui ostacoli organizzativi, mancanza di collegamento tra il mondo del lavoro e

quello della scuola e scarsa disponibilità delle aziende spesso rischiano di limitare un percorso che potrebbe rappresentare un'opportunità per i giovani.

Giovani disoccupati UE

Percentuale di under 25 senza lavoro



Suggerimento di attività

Scrivere un curriculum vitae e una lettera di presentazione

Quale che sia il canale prescelto per la ricerca di lavoro (Centri per l'impiego, annunci in rete ecc.), per presentare la propria candidatura è necessario l'invio del proprio curriculum vitae, uno strumento che permette al candidato di presentarsi mettendo in evidenza i percorsi lavorativi eventualmente già seguiti, la propria formazione e le proprie attitudini professionali e personali.

Si tratta di un documento che va compilato con la massima attenzione perché spesso è sulla base delle informazioni fornite nel curriculum che il datore di lavoro verifica se il lavoratore ha le competenze e le attitudini necessarie al ruolo richiesto.

Il modello di curriculum, pur variando a seconda delle situazioni, deve contenere:

- dati personali;
- esperienze lavorative (dalla più recente alla meno recente);
- istruzione e formazione;
- capacità e competenze personali, relazionali, organizzative, tecniche e artistiche;
- patenti possedute;
- ulteriori informazioni utili ed eventuali allegati.

Il curriculum in genere è accompagnato da una lettera di presentazione con cui il candidato si presenta all'azienda integrando le informazioni del cv ed esprime le sue motivazioni in maniera più ampliata. La lettera di presentazione può essere determinante al punto che in base a questa chi si occupa delle assunzioni a volte potrebbe decidere se leggere il curriculum o meno.

1. Chiedi ai tuoi studenti di cimentarsi nell'elaborazione del proprio curriculum vitae, tenendo in considerazione alcuni accorgimenti:

- scrivere in maniera chiara e sintetica, usando un linguaggio scorrevole
- mettere in luce i propri punti di forza;
- indicare accuratamente le proprie capacità e competenze personali
- selezionare le informazioni (se si hanno molte esperienze da indicare può essere utile indicare solo quelle più significative per il tipo di azienda a cui la domanda è rivolta);
- non inserire mai dati non veritieri (come titoli non posseduti o esperienze non fatte), che potrebbero dar luogo a una cattiva valutazione o addirittura di interruzione di qualsiasi rapporto con l'azienda.

2. Chiedi anche di scrivere una lettera di presentazione orientata in funzione dell'azienda a cui ci si rivolge (mettendo quindi in luce l'esperienza o la competenza più in linea con l'annuncio a cui si sta rispondendo o con la posizione per la quale ci si candida).

Chiedi di articolare la lettera nei seguenti punti:

- presentazione: spiegare chi si siamo e cosa vogliamo;
- motivazione: cosa possiamo offrire e perché il nostro contributo può portare valore all'azienda;
- dichiarare la disponibilità per un colloquio.

Dal punto di vista formale, la lettera deve poi contenere l'intestazione, il nome della società, la casella postale dell'inserzione o il riferimento, precisati per esteso, luogo e data della lettera.

Approfondimento

Il colloquio di lavoro

Una volta presentata la propria candidatura, se il datore di lavoro ritiene che il candidato sia adatto per il ruolo richiesto, può convocarlo per un colloquio. In genere il colloquio mira ad approfondire alcuni aspetti del curriculum presentato, le precedenti esperienze lavorative e le aspettative, ma anche la conoscenza dell'attività svolta dall'impresa.

Le tipologie più frequenti di colloquio sono:

- **colloquio conoscitivo**, è una verifica delle informazioni inserite nel curriculum, che l'azienda svolge per conoscere meglio il candidato. Di solito è il modello di colloquio più utilizzato.
- **colloquio approfondito**, si utilizza per verificare le competenze dichiarate in relazione alla posizione da ricoprire; normalmente si svolge con l'ausilio di test, quiz psicoattitudinali, colloqui in lingua straniera.
- **colloquio di gruppo**: i candidati vengono raggruppati e interagiscono tra loro su uno o più temi assegnati, sotto la guida di un selezionatore; con questo sistema si cerca di far emergere non solo le singole personalità, ma anche lo spirito di iniziativa e la capacità di leadership di ognuno. È bene tener presente che in questo tipo di colloquio l'azienda non cerca la competizione tra i candidati, ma la loro capacità di collaborazione.
- **case interview**: il candidato, individualmente o in gruppo, è chiamato ad affrontare un problema, una situazione reale che potrebbe capitare durante il lavoro. Viene fornito il materiale relativo alla situazione proposta e l'intervistatore rimane a disposizione per rispondere alle possibili domande dei candidati; una volta raccolti tutti gli elementi, il candidato deve proporre una soluzione al problema.

Durante il colloquio il datore di lavoro presta particolare attenzione all'atteggiamento assunto dal candidato e alla sua capacità di gestire le proprie emozioni. È preferibile non dimostrare né eccessiva timidezza né estrema sicurezza e fare attenzione al modo in cui ci si presenta (abbigliamento, cura di sé) può fornire indicazioni sul nostro conto.

Per affrontare con successo un colloquio di lavoro è bene giungervi preparati, cercando di raccogliere in via preventiva informazioni sull'azienda e sul profilo professionale richiesto, conoscere esattamente il proprio curriculum e le proprie motivazioni, prestare attenzione alla puntualità.

3. I diritti del lavoratore

La legge impone che al lavoratore siano riconosciuti una serie di diritti che possono essere distinti in due categorie:

- **diritti non patrimoniali**: rispetto della sua libertà e della sua dignità, il diritto di manifestare liberamente il proprio pensiero, il diritto alla sicurezza e alla salute ecc.;
- **diritti economici**: retribuzione, ferie annuali retribuite, riposo settimanale, maggiorazione per il lavoro straordinario o festivo ecc.

La retribuzione

Fra i diritti economici il **diritto alla retribuzione** è quello basilare. Ogni lavoratore ha infatti il diritto a ricevere una **retribuzione proporzionata alla quantità e alla qualità del lavoro** prestato e, in ogni caso, sufficiente per assicurare un'esistenza libera e dignitosa al lavoratore e agli eventuali familiari a suo carico (art. 36). Nel testo costituzionale, così, la retribuzione non svolge soltanto una **funzione economica** in quanto mezzo di sostentamento, ma anche **una funzione sociale** in senso più ampio, in quanto reddito che può garantire la libertà e la dignità del lavoratore e dei membri della sua famiglia.

La retribuzione non è costituita soltanto dal salario o stipendio in senso stretto, ma è si compone anche dei seguenti elementi (cosiddetta onnicomprensività della retribuzione):

- **paga base o minimo contrattuale**, determinata dai contratti collettivi in relazione alle diverse categorie e qualifiche professionali,
- **scatti di anzianità**, ovvero gli incrementi periodici della retribuzione (di solito biennali o triennali) collegati al numero di anni di lavoro;
- **indennità di contingenza**;
- **maggiorazioni o integrazioni di carattere accessorio**, previste dalla legge e dai contratti collettivi.

Di regola ne viene determinata facendo riferimento alla retribuzione prevista, a seconda della categoria e della qualifica, dal **contratto collettivo** del settore nel quale rientra l'impresa o a cui si riferisce l'attività svolta e non può essere derogata in senso peggiorativo nei contratti individuali (cosiddetti minimi contrattuali).

Esistono diverse **tipologie di retribuzione**:

- **a tempo**, che è la modalità più diffusa, stabilita in proporzione alla durata dell'attività lavorativa (all'ora, al giorno, alla settimana o al mese) a prescindere dal risultato dell'attività del lavoratore; il

rischio dell'eventuale impossibilità del lavoro per una causa non imputabile alle parti rimane a carico del datore di lavoro (che deve comunque pagare il salario o lo stipendio al lavoratore);

- **a cottimo o a provvigione**, fissata in relazione al rendimento dell'attività lavorativa (cioè un tanto per ogni unità prodotta o per ogni affare promosso o concluso). Di solito i sindacati tendono a impedire o comunque a limitare il ricorso al cottimo, in quanto ritenuto più usurante e più rischioso per il lavoratore, che per avere un reddito maggiore è costretto a lavorare di più.

Il cottimo a sua volta può essere:

- **cottimo puro**, quando la retribuzione dipende esclusivamente dalla produttività del lavoratore (ad esempio una sarta a domicilio viene pagata 4,00 euro per ogni riparazione effettuata); se quindi per qualsiasi causa il lavoratore non produce nulla, non ha diritto ad alcuna retribuzione; mentre nella retribuzione a cottimo tale rischio passa a carico del lavoratore (che, se non è in grado di produrre, non ha diritto al pagamento del salario o dello stipendio);

- **cottimo misto**, quando la retribuzione è costituita da una parte fissa che viene integrata da un sovrappiù per ogni unità o per ogni affare rispetto a un certo quantitativo minimo stabilito nel contratto di lavoro (per esempio una centralinista di un call center viene pagato 10,00 euro all'ora + 0,50 centesimi oltre il decimo contatto in un'ora);

- **partecipazione agli utili**, al lavoratore viene riconosciuta una quota degli eventuali utili netti dell'impresa come corrispettivo della sua prestazione lavorativa;

- **prestazione in natura**, meno diffusa, che consiste nel concedere a un dipendente beni o servizi in modo gratuito o semigratuito (benefici aziendali).

L'irrinunciabilità dei diritti

I diritti riconosciuti a un lavoratore dalla legge o dai contratti collettivi in considerazione della condizione di inferiorità economica e sociale rispetto al datore di lavoro, sono qualificati espressamente come diritti irrinunciabili.

Pertanto sono considerate invalide le eventuali **rinunce** (atti unilaterali con cui il lavoratore dichiara di non volere più esercitare il proprio diritto) e **transazioni** (accordi con cui il lavoratore e il datore di lavoro prevengono o pongono fine a una lite rinunciando in tutto o in parte alle rispettive pretese).

Per esempio, è invalida la rinuncia di un lavoratore alle ferie o la transazione con la quale il lavoratore rinuncia al versamento dei contributi in cambio di una somma di denaro. L'impugnazione di una rinuncia o di una transazione compiuta da un lavoratore deve essere effettuata, a pena di decadenza, entro 6 mesi decorrenti (art. 2113 c.c.):

- dalla conclusione del rapporto di lavoro, se l'atto di disposizione è stato compiuto durante lo svolgimento del rapporto di lavoro;
- dal momento in cui è stata compiuta, se l'atto di disposizione è avvenuto dopo la cessazione del rapporto di lavoro.

Il contratto di lavoro

Il contratto individuale di lavoro può derogare in senso migliorativo rispetto alla contrattazione collettiva e prevedere per un lavoratore una retribuzione maggiore rispetto a quella prevista per tutti i lavoratori di quella categoria e con quella qualifica (cosiddetti superminimi contrattuali).

La retribuzione spettante deve essere indicata, in relazione alla categoria e alla qualifica del lavoratore, nel contratto individuale di assunzione.

Un contratto di lavoro può essere:

- **a tempo indeterminato**⁵, quando non è previsto un termine finale di durata;
- **a tempo determinato**, quando le parti stabiliscono il termine finale del contratto;
- **part-time**, in cui è prevista una riduzione dell'orario di lavoro rispetto a quello ordinario (40 ore settimanali), con conseguente diminuzione proporzionale della retribuzione.

L'organizzazione del lavoro part-time può essere:

- **orizzontale**, se si lavora tutti i giorni ma con un orario ridotto;
- **verticale**, se si lavora solo per alcuni giorni della settimana, del mese o dell'anno, per l'orario completo,
- **misto**, quando ci si accorda per una combinazione delle due ipotesi precedenti.

Nuove forme di contratto di lavoro

Le difficili condizioni economiche in cui versa da diversi anni l'economia italiana e il conseguente aumento della disoccupazione hanno spinto a prevedere nuove forme di contratto di lavoro, in grado da una parte di **favorire l'aumento dell'occupazione** e dall'altro di garantire ai datori di lavoro una **maggiore flessibilità nell'assunzione e nel licenziamento** dei dipendenti senza vincolarli con contratti a tempo indeterminato.

Queste sono:

- **tirocini formativi** sono esperienze lavorative destinate agli studenti, finalizzate a realizzare momenti di alternanza tra studio e lavoro e ad agevolare l'orientamento dei giovani per il futuro inserimento nel mondo del lavoro. Sono organizzati in genere dalle scuole o dalle università, che stipulano apposite convenzioni con le imprese disposte ad accettare tirocinanti e non costituiscono un vero e proprio rapporto di lavoro;
- **contratto di somministrazione** è un contratto stipulato con l'ausilio di agenzie specializzate, le agenzie per il lavoro, con il quale il lavoratore viene selezionato e assunto dall'agenzia per conto di un'impresa presso la quale il lavoratore svolgerà la sua attività;
- **contratto di apprendistato** Un contratto particolare di lavoro subordinato è quello di apprendistato. Con questo contratto a tempo indeterminato si mira a favorire la formazione e l'occupazione dei giovani, in quanto il datore di lavoro si impegna a impartire all'apprendista l'insegnamento necessario per conseguire specifiche capacità tecniche e professionali.

L'apprendistato quindi si distingue da un contratto di lavoro ordinario perché, oltre allo scambio tra la prestazione lavorativa e la remunerazione (in quanto il lavoratore svolge la sua attività retribuita alle dipendenze del datore di lavoro), prevede un percorso obbligatorio di formazione a favore del lavoratore e a carico del datore di lavoro.

⁵ In passato il contratto a tempo indeterminato costituiva la forma contrattuale prevalente, mentre quello a tempo determinato poteva essere stipulato solo in casi eccezionali, indicati in modo tassativo dalla legge; oggi, al contrario, questa possibilità è consentita in tutte le ipotesi in cui vi siano esigenze tecniche, produttive o organizzative delle imprese.

Approfondimento

Il diritto di sciopero

Lo sciopero è una forma di protesta, che consiste nell'astensione collettiva dal lavoro per ottenere, in occasione del rinnovo del contratto collettivo di lavoro, condizioni salariali migliori e normative più vantaggiose, per opporsi a inadempienze contrattuali del datore di lavoro, contro l'aumento del costo della vita ecc.

Il titolare del diritto di sciopero è il singolo lavoratore e tutti i lavoratori sono liberi di scioperare (art. 40); ma, come ogni libertà, anche il diritto di astensione dal lavoro deve essere esercitato entro determinati limiti per non ledere i diritti altrui. Non è stata ancora emanata una legge per disciplinare il diritto di sciopero in maniera organica e generale; le forme e l'ambito in cui può essere esercitato sono stati indicati da sentenze emanate dalla Corte costituzionale secondo cui:

- le norme del periodo fascista che consideravano lo sciopero un reato sono illegittime;
- sono da considerare scioperi di natura economica non solo quelli che riguardano la retribuzione, ma anche quelli relativi agli interessi economici generali dei lavoratori (occupazione, casa, fisco ecc.);
- è legittimo anche lo sciopero politico, purché non miri a sovvertire le istituzioni;
- è ammesso anche lo sciopero dei dipendenti pubblici, purché siano comunque garantiti i servizi essenziali.

Lo sciopero è lecito se è un'**astensione collettiva** dal lavoro dichiarata da un'organizzazione sindacale, mentre un'astensione individuale sarebbe considerata un'assenza ingiustificata dal lavoro e, in quanto tale, sarebbe punibile. Se invece il lavoratore aderisce a uno sciopero proclamato regolarmente **non è perseguibile penalmente e non può essere licenziato** o chiamato a pagare i danni per la mancata prestazione. Infatti, durante lo sciopero, il rapporto di lavoro è sospeso e sono temporaneamente congelati anche gli obblighi delle parti, per cui il lavoratore non è tenuto alla prestazione lavorativa e il datore di lavoro non gli deve la retribuzione.

L'astensione, inoltre, deve essere **volontaria**: ai lavoratori è consentito fare propaganda e riunirsi in assemblea all'interno dell'azienda per illustrare e dibattere i motivi dello sciopero, ma l'informazione e l'opera di persuasione non devono trasformarsi in costrizioni, perché altrimenti verrebbe violata la libertà di lavoro.

4. Lavoro subordinato e lavoro autonomo

A seconda della relazione che si instaura tra le parti, lo stesso tipo di attività può dare luogo indifferentemente a un rapporto di lavoro subordinato o a un rapporto di lavoro autonomo.

Caratteristiche del lavoro subordinato

Un rapporto di **lavoro subordinato o dipendente** si costituisce con la stipulazione, tra un lavoratore e un datore di lavoro, di un contratto di lavoro subordinato (articolo 2094 c.c.). Il contratto di lavoro subordinato è quello con cui una parte (lavoratore) si obbliga, in cambio di una retribuzione, a svolgere il proprio lavoro, intellettuale o manuale, **alle dipendenze e sotto la direzione** dell'altra parte (datore di lavoro).

Si svolge soprattutto all'interno di un'impresa in quanto è il modo attraverso cui un imprenditore si procura la forza lavoro necessaria (insieme alla natura, al capitale e all'organizzazione) per l'attività diretta alla produzione e/o allo scambio di beni o di servizi. Un datore di lavoro, però, può essere anche un altro soggetto, privato o pubblico, diverso da un imprenditore.

Nel rapporto di lavoro subordinato il datore di lavoro si assume il **rischio economico** (di non riuscire a coprire con i ricavi i costi di produzione e, quindi, di operare in perdita) e il **rischio giuridico** (di non riuscire a pagare i debiti verso i terzi e di essere responsabile per gli eventuali danni causati ai terzi dai lavoratori).

Obblighi del lavoratore

Il lavoratore è obbligato a osservare le direttive organizzative e le disposizioni tecnico-pratiche emanate dal datore di lavoro e dai suoi superiori (come rispettare l'orario di lavoro e gli ordini di servizio relativi alle modalità di svolgimento della prestazione lavorativa).

Da quest'obbligo ne derivano altri, accessori o strumentali rispetto all'esatta esecuzione dell'attività lavorativa da parte del lavoratore:

- **obbligo di diligenza:** nello svolgimento della sua prestazione al lavoratore è richiesta attenzione, cura e precisione rispetto alla natura dell'attività esercitata e nell'interesse dell'impresa (articolo 2104 comma 2, cc.);
- **obbligo di obbedienza:** il lavoratore è tenuto a osservare le disposizioni relative alle modalità di esecuzione della prestazione lavorativa impartite dall'imprenditore oppure dai suoi collaboratori, da cui dipende a seconda della gerarchia organizzativa dell'impresa (art. 2104. c. 2 c.c.). Il datore di lavoro, quindi, può anche emanare ordini (di carattere direttivo, organizzativo o disciplinare) per regolare lo svolgimento della sua attività lavorativa.
- **obbligo di fedeltà:** il lavoratore dipendente deve rispettare il divieto di concorrenza e quindi non può svolgere un'attività concorrente con quella dell'imprenditore, per conto proprio o di terzi, nemmeno al di fuori del suo orario di lavoro.
- **obbligo di riservatezza:** il lavoratore non può rivelare segreti aziendali, cioè notizie riservate sull'organizzazione e i metodi di produzione dell'impresa (art. 2105 c.c.).

L'eventuale violazione di questi obblighi da parte di un lavoratore può dare luogo a responsabilità disciplinare o a responsabilità contrattuale per l'inadempimento della prestazione lavorativa.

L'obbligazione del lavoratore verso il datore di lavoro è un'**obbligazione di mezzi**, e non di risultato, in quanto il lavoratore si impegna a svolgere una determinata attività, ma non è responsabile del risultato della sua attività.

Il lavoro autonomo

Un rapporto di lavoro autonomo si costituisce con la **stipulazione di un contratto d'opera** (artt. 2222 e ss. c.c.), con cui il lavoratore autonomo (o prestatore d'opera) si obbliga nei confronti del committente (o cliente) a compiere un'opera o un servizio, con lavoro prevalentemente proprio e **senza un vincolo di subordinazione**, in cambio di un corrispettivo.

Dal contratto d'opera deriva una serie di diritti e obblighi a carico di entrambe le parti.

Al prestatore d'opera spetta:

- l'esecuzione dell'opera o del servizio secondo le condizioni stabilite dal contratto;

- la responsabilità nei confronti del committente per eventuali difformità rispetto a quanto previsto nel contratto o vizi (cioè difetti o anomalie) dell'opera o del servizio.

A differenza del contratto di lavoro subordinato, l'obbligazione assunta dal lavoratore autonomo è un'**obbligazione di risultato e non di mezzi**: il prestatore d'opera non ha diritto al corrispettivo se non riesce a procurare al committente il risultato che costituisce l'oggetto del contratto.

Il committente deve pagare il corrispettivo stabilito nel contratto, di solito commisurato al risultato previsto e non al tempo impiegato, o, in mancanza, risultante dalle tariffe professionali o dagli usi. Se anche gli usi non stabiliscono nulla al riguardo, il corrispettivo viene stabilito dal giudice (che deve tenere conto del risultato ottenuto dal prestatore d'opera e del lavoro normalmente necessario per ottenerlo; art. 2225 c.c.).

Il ruolo delle imprese nel sistema economico e le start-up

Nel sistema economico le imprese rivestono un ruolo molto importante. La maggior parte dei beni di cui disponiamo sono infatti il risultato di una complessa attività che, partendo dalla lavorazione di una o più materie prime, si conclude con la realizzazione del prodotto finito.

Produrre significa **trasformare le risorse disponibili attraverso il lavoro, l'uso di strumenti, le conoscenze o le tecnologie**, in beni oppure servizi aventi una diversa utilità per l'uomo. I soggetti economici che svolgono tale attività sono le imprese, che hanno il ruolo di produrre e scambiare beni o servizi. Un'impresa, quindi, produce e scambia i suoi prodotti attraverso un'organizzazione, più o meno complessa, di beni e servizi e di persone, sotto la guida di un imprenditore.

Le imprese innovative, dette **start-up**, sono quelle nelle quali vengono sviluppate al meglio nuove **competenze e tecnologie**: videogiochi, software e app, energie alternative, prodotti smart, robot ecc. In molti Stati vi è una forte attenzione allo sviluppo delle nuove idee imprenditoriali: basti pensare che il 40% della ricchezza americana di oggi è prodotta da imprese inesistenti fino a dieci anni fa.

Anche in Italia si sta assistendo a una serie di iniziative dirette a permettere lo sviluppo di queste start-up innovative (oltre 7.000). Si tratta soprattutto di piccole o medie imprese che hanno difficoltà a reperire fondi da investitori stranieri e ricorrono sempre più spesso al **finanziamento collettivo** (*equity crowd funding*): presentano il proprio progetto su piattaforme web, per ottenere fondi da parte di investitori italiani e stranieri, che in cambio di finanziamenti ricevono quote di partecipazione della società acquisendone diritti patrimoniali (per esempio agli utili) e amministrativi.

5. La normativa sulla sicurezza

La fonte normativa primaria in materia di **sicurezza sul lavoro** è la Costituzione, in particolare attraverso due principi cardine:

- la libertà dell'iniziativa economica privata non può svolgersi in contrasto con l'**utilità sociale** o in modo tale da recare danno alla sicurezza, alla libertà e alla dignità umana (art. 41)
- il **diritto alla salute** come «fondamentale diritto dell'individuo e interesse della collettività» (art. 32).

Su queste premesse, anche il **Codice civile** (art. 2087) sancisce l'obbligo, per il datore di lavoro, di garantire la sicurezza dei lavoratori attraverso l'adozione di misure necessarie che tutelino «**l'integrità fisica e la personalità morale del lavoratore**».

L'obbligo di prevenzione del datore di lavoro ha inoltre un **contenuto aperto**, nel senso che impone di predisporre non solo le misure stabilite in modo tassativo dalla legge ma anche, più in generale, tutte le **misure idonee in base all'evoluzione tecnologica**, per salvaguardare la sicurezza e la salute dei lavoratori; in questo senso la disposizione citata costituisce, per così dire, la "norma di chiusura" del sistema di prevenzione degli infortuni sul lavoro e delle malattie professionali.

Infine il **Testo unico** del 2008, oggi vigente, è una fonte fondamentale in cui sono state accorpate, semplificate e riordinate le diverse normative relative alla sicurezza sul lavoro che nel corso degli anni si sono aggiunte e sovrapposte in modo disordinato o poco chiaro.



Il Testo unico sulla sicurezza

Il Testo unico si applica indistintamente a **tutti i settori di attività**, privati e pubblici (agricoltura, industria, terziario ecc.), e a **tutti i tipi di rischio**, tenendo conto delle caratteristiche specifiche di alcuni settori produttivi e di alcuni rischi. Dal punto di vista dei beneficiari, si applica a **tutti i lavoratori e lavoratrici, subordinati e autonomi**.

Ne sono esclusi i lavoratori domestici, addetti ai servizi domestici e familiari, per i quali si applicano solamente gli obblighi di informazione e di formazione dei lavoratori, per le attrezzature di lavoro e per i cosiddetti dispositivi di protezione individuali.

Nei **rapporti di somministrazione** di lavoro gli adempimenti relativi alla protezione e prevenzione sul luogo di lavoro sono a **carico dell'utilizzatore** (chi si avvale di fatto delle prestazioni del lavoratore), salvo l'obbligo del somministratore (l'agenzia, da cui dipende giuridicamente il lavoratore) di informare e di formare il lavoratore sui rischi di carattere generale connessi alle mansioni che gli sono assegnate in base al contratto di somministrazione.

Per le categorie di **lavoratori non subordinati** (lavoratori autonomi, collaboratori dell'impresa familiare, coltivatori diretti del fondo, artigiani, piccoli commercianti ecc.) gli obblighi da osservare sono:

- utilizzare le attrezzature di lavoro in modo conforme alle disposizioni normative;
- dotarsi di appositi dispositivi di protezione individuali;

- munirsi di un'apposita tessera di riconoscimento (se operano in un luogo di lavoro in base a un contratto di appalto o di subappalto).

Procedure in materia di sicurezza

La procedura in materia di sicurezza sul lavoro si articola nei seguenti passaggi:

1. **valutazione dei rischi**: il datore di lavoro deve individuare le situazioni potenzialmente pericolose che si possono verificare durante lo svolgimento dell'attività lavorativa (art. 28 t.u. cit.), ovvero:

- **rischi generali**, che riguardano tutti i lavoratori o le lavoratrici dell'impresa (ad esempio un evento sismico o un incendio);
- **rischi particolari**, riguardano gruppi più ristretti di lavoratori o di lavoratrici (ad esempio quelli riguardanti le lavoratrici in stato di gravidanza).

2. **redazione del documento sulla valutazione dei rischi**: il datore di lavoro deve predisporre il documento sulla sicurezza (anche su supporto informatico, nel rispetto delle regole fissate dalla legge, e con una data certa) contenente:

- una relazione sulla **valutazione dei rischi**;
- l'indicazione delle **misure adottate** in termini di prevenzione e protezione;
- l'individuazione del **responsabile** del servizio di prevenzione e protezione, del responsabile dei lavoratori per la sicurezza e del medico competente.

Evoluzione delle normative sulla sicurezza

Salute e sicurezza nei luoghi di lavoro sono state oggetto di leggi speciali che, dal 1950, hanno introdotto regole riguardanti l'igiene sul lavoro e la prevenzione degli infortuni.

Negli anni Ottanta l'Unione europea ha emanato varie direttive sulla sicurezza sul lavoro per garantire uno standard uniforme delle condizioni di vita dei lavoratori. In particolare, la direttiva quadro del 1989 (direttiva Cee n. 391 del 12 giugno 1989), ha dettato una serie di principi generali relativi alla prevenzione dei rischi professionali, all'eliminazione dei fattori di rischio e di incidente, all'informazione e consultazione dei lavoratori e rappresentanti in materia di sicurezza.

In Italia l'intera disciplina è stata riformata verso la metà degli anni Novanta (d.lgs. del 19 settembre 1994, n. 626), introducendo, sulla base delle direttive comunitarie, i principi fondamentali in tema di sicurezza sul lavoro:

- **prevenzione**, attraverso l'eliminazione o riduzione dei fattori di rischio che possano causare danni alla salute fisica/psichica dei lavoratori;
- **suddivisione di compiti e delle responsabilità**, tra una pluralità di soggetti in base alle specifiche funzioni svolte all'interno dell'impresa;
- **procedimentalizzazione degli obblighi**, attraverso una serie di adempimenti da rispettare per garantire la tutela dei diritti dei lavoratori;
- **informazione preventiva dei lavoratori**, da parte del datore di lavoro, sui rischi e sui pericoli connessi allo svolgimento dell'attività lavorativa e sui materiali utilizzati;
- **consultazione e partecipazione dei lavoratori** nelle decisioni sulla sicurezza.

6. La tutela dei lavoratori

In base al Testo unico gli obblighi e le responsabilità relativi alla sicurezza nel luogo di lavoro vengono ripartiti tra i seguenti soggetti:

- **datore di lavoro**, titolare del rapporto di lavoro con il lavoratore, dell'organizzazione o dell'unità produttiva e a cui spetta la responsabilità generale;
- **dirigenti**, incaricati dal datore di lavoro dell'organizzazione e della vigilanza sulla attività lavorativa. La loro responsabilità è relativa ai poteri che gli sono stati attribuiti;
- **preposti**, addetti al controllo dell'attività lavorativa che, limitatamente ai poteri gerarchici e funzionali connessi al loro incarico, controllano lo svolgimento della prestazione dei lavoratori e garantiscono l'attuazione delle direttive ricevute;
- **lavoratori**, subordinati e autonomi, ma anche i soci lavoratori di una cooperativa, gli associati in partecipazione, gli allievi degli istituti di istruzione e partecipanti a corsi di formazione e tirocini.

Obblighi dei datori di lavoro

Il datore di lavoro e i dirigenti, oltre a dover predisporre adeguate misure di prevenzione e di protezione della salute e della sicurezza dei lavoratori e ad aggiornarle in relazione ai cambiamenti organizzativi o produttivi dell'impresa e all'evoluzione della tecnologia, hanno l'obbligo di:

- fornire ai lavoratori adeguati **dispositivi di protezione** individuale e adempiere agli obblighi in materia di informazione, **formazione** e addestramento dei lavoratori;
- richiedere ai lavoratori di osservare le norme vigenti e le **disposizioni aziendali sull'igiene e la sicurezza** nel luogo di lavoro e di utilizzare gli strumenti di protezione sul lavoro;
- adottare le misure necessarie per il **controllo delle situazioni di emergenza** (incendi, pericolo grave e immediato, evacuazione dei luoghi di lavoro ecc.);
- designare preventivamente i **lavoratori incaricati** dell'attuazione delle misure da adottare in caso di eventuali emergenze (prevenzione, salvataggio, primo soccorso ecc.);
- consultare il **rappresentante dei lavoratori** per la sicurezza nei casi previsti dalla legge e consentire a questo di verificare l'applicazione delle misure di sicurezza e di protezione dei lavoratori;
- prendere provvedimenti idonei per evitare che le misure tecniche adottate nell'esercizio dell'attività possano provocare **rischi per la salute** della popolazione o **danni all'ambiente** esterno e verificare periodicamente;
- svolgere un'**attività di vigilanza** sull'adempimento da parte dei preposti e dei lavoratori degli obblighi in materia di sicurezza stabiliti a loro carico dalla legge;

- nominare il **medico competente**, incaricato di effettuare la sorveglianza e i controlli sanitari nei confronti dei lavoratori nei casi previsti dalla legge, e inviare i lavoratori a effettuare le visite mediche obbligatorie.

Obblighi dei lavoratori

Il Testo unico introduce il principio della **responsabilizzazione e partecipazione attiva dei lavoratori** (e/o dei loro rappresentanti) alla protezione della salute e della sicurezza sul lavoro, che si traduce in:

- **diritto/dovere di informazione**, sulle questioni che riguardano la salute e la sicurezza nei luoghi di lavoro, i rischi generali e specifici che sono connessi allo svolgimento dell'attività lavorativa e le misure che devono essere adottate in concreto per prevenirli o per eliminarli;
- **diritto/dovere di formazione sulla sicurezza**, adeguata al posto di lavoro e alle mansioni o funzioni svolte;
- **diritto/dovere di consultazione preventiva**, attraverso i rappresentanti per la sicurezza dei lavoratori, per quanto riguarda la valutazione dei rischi nonché l'individuazione, la programmazione, la realizzazione e la verifica delle misure di prevenzione nell'azienda nel suo complesso o nella singola unità produttiva.

Inoltre, nelle unità produttive che occupano più di 15 dipendenti, il datore di lavoro deve convocare periodicamente, almeno una volta all'anno, una riunione di prevenzione e protezione con lo scopo di valutare le questioni riguardanti la sicurezza (art. 35 t.u. cit.).

Suggerimento di attività

La valutazione dei rischi a scuola

Ogni anno in media si verificano circa **100 mila incidenti all'interno delle scuole**: il 30% di questi coinvolgono gli studenti e si verificano nelle **palestre** o in strutture sportive all'aperto, il 20% è dovuto a fattori ambientali, legati cioè a una **cattiva manutenzione** o a situazioni di degrado di alcune strutture, come un pavimento sconnesso o una scala priva di protezioni. Tutti gli altri (il 50%) dipendono da **comportamenti scorretti**, come per esempio la distrazione.

Sulla base di questi dati (ne potresti chiedere altri alla segreteria della tua scuola, se ne ha a disposizione) chiedi agli studenti di realizzare un opuscolo in cui:

- 1) vengano riportati i dati su infortuni e incidenti;
- 2) siano individuati e valutati i rischi presenti nel vostro istituto;
- 3) si consiglino i comportamenti opportuni per evitare i rischi e prevenire gli incidenti.

La sorveglianza sanitaria

Come si è visto, in base al Codice civile il datore di lavoro ha l'obbligo di tutelare l'integrità psico-fisica dei propri dipendenti (art. 2087). Questo implica anche che a suo carico ci sia l'**obbligo di sorveglianza sanitaria nei confronti dei lavoratori**: i controlli sanitari devono essere effettuati, a cura e spese del datore di lavoro, dal medico competente e sono obbligatori nei casi indicati in modo tassativo dalla legge (ad esempio quando i lavoratori svolgono attività lavorative che li espongono a particolari fattori nocivi per la salute, come l'amianto, il rumore, gli agenti chimici, le radiazioni ecc.).

L'accertamento sanitario è diretto a **valutare l'idoneità lavorativa** del prestatore di lavoro, cioè la sua capacità di svolgere le mansioni che gli sono affidate. La legge stabilisce espressamente che il datore di lavoro, nell'affidare i compiti o le mansioni lavorative, deve tenere conto delle capacità e delle condizioni dei lavoratori in relazione alla loro salute e alla loro sicurezza; inoltre, il datore di lavoro ha l'obbligo di vigilare che i lavoratori per i quali vige l'obbligo di sorveglianza sanitaria siano adibiti a una mansione lavorativa specifica, per la quale siano giudicati idonei.

Al termine della visita, pertanto, il medico deve esprimere un **giudizio di idoneità**: se il lavoratore è ritenuto idoneo, può esercitare regolarmente le mansioni previste; se il lavoratore viene giudicato non idoneo, invece, il datore di lavoro ha l'obbligo, quando è possibile, di adibirlo a un'altra mansione compatibile con lo stato di salute del dipendente. A tutela della libertà e dignità del lavoratore la legge dispone che i controlli medici non possono essere compiuti per uno scopo illecito: sono vietate, in particolare, le visite mediche dirette ad accertare o escludere lo stato di gravidanza di una lavoratrice (articolo 41, comma 3, t.u. cit.).

Tipologie di visite mediche

Il lavoratore (subordinato) può essere sottoposto ai seguenti tipi di visite mediche previste dalla legge:

- **preventive**, nella fase precedente all'assunzione, all'inizio o durante lo svolgimento dell'attività lavorativa, per verificare l'assenza di controindicazioni o l'idoneità fisica del lavoratore a compiere le mansioni assegnate o altre, in caso di cambiamento;
- **periodiche**, su iniziativa del datore di lavoro o su richiesta dello stesso lavoratore, per controllare lo stato di salute e l'idoneità del lavoratore a svolgere determinate mansioni;
- **successive**, alla conclusione del rapporto di lavoro, nei casi indicati dalle norme vigenti;
- **precedenti alla ripresa del lavoro**, dirette a verificare l'idoneità del lavoratore a svolgere le funzioni che esercitava in precedenza nel caso di un'assenza dal lavoro per motivi di salute superiore a 60 giorni.

La tutela dei lavoratori: misure generali e speciali

La gestione della prevenzione nei luoghi di lavoro si basa su una serie di misure generali di tutela della salute e della sicurezza dei lavoratori, uguali per qualsiasi tipo di impresa e per qualsiasi tipo di attività produttiva, che riguardano principalmente:

- la valutazione di tutti i rischi collegati allo svolgimento dell'attività lavorativa e l'eliminazione oppure, quando non è possibile, la riduzione al minimo dei rischi alla fonte;
- la programmazione delle azioni di prevenzione nei luoghi di lavoro;
- la sostituzione di ciò che è pericoloso per i lavoratori (materiali, dispositivi, strumenti, attrezzature ecc.) con ciò che non è pericoloso o lo è meno;
- l'impiego limitato degli agenti chimici, fisici (rumori, vibrazioni, campi elettromagnetici ecc.) e biologici (elementi in grado di causare infezioni, allergie o intossicazioni);
- la limitazione al minimo dei lavoratori esposti ai rischi e la previsione di controlli sanitari sui lavoratori;
- la priorità delle misure di protezione collettiva rispetto alle misure di protezione individuale;
- l'utilizzazione della segnaletica in materia di salute e sicurezza sul lavoro, cioè l'adozione di strumenti di comunicazione (cartelli, colori convenzionali, segnali luminosi o acustici, avvisi ecc.) per fornire le indicazioni o le prescrizioni riguardanti la sicurezza e la salute nel luogo di lavoro;
- la regolare manutenzione dell'ambiente e degli strumenti di lavoro (attrezzature, impianti, macchine ecc.) e, in modo particolare, dei dispositivi finalizzati a garantire la sicurezza e la salute dei lavoratori durante lo svolgimento dell'attività lavorativa. I costi connessi alla loro adozione sono collegati al rischio

di impresa e, in quanto tali, devono essere sostenuti interamente dal datore di lavoro. Oltre a queste misure di carattere generale dirette a proteggere l'integrità psicofisica dei lavoratori, che come detto si applicano a tutte le imprese e a tutte le attività, per alcuni tipi di imprese e di attività sono previste misure speciali di tutela, in considerazione dei materiali che vengono utilizzati o dei rischi particolari ai quali espongono i lavoratori.

Sitografia

- Statuto Albertino: https://www.quirinale.it/allegati_statici/costituzione/Statutoalbertino.pdf.
- Costituzione italiana: <https://www.quirinale.it/page/costituzione>
- Approfondimento storia tricolore italiano: <https://www.quirinale.it/page/tricolore> e <https://www.youtube.com/watch?v=JXTkCUtruf8>.
- Inno di Mameli <https://www.quirinale.it/page/inno>.