

## DISPENSA MACROCONCETTI GIURIDICI ED ECONOMICI

Con il termine **ordinamento giuridico** si intende una comunità organizzata in vista del perseguimento di uno scopo comune (quindi, in questo senso, si può dire che lo Stato è un ordinamento giuridico) sia l'insieme delle norme (il diritto positivo o diritto oggettivo) che regolano la vita di questa comunità (in questo senso, quindi, si dirà che lo Stato *ha* un ordinamento giuridico).

La dottrina maggioritaria, nel solco dell'insegnamento di Santi Romano, ritiene che, affinché si possa parlare di ordinamento giuridico, debba riscontrarsi il concorrere di tre elementi:

- plurisoggettività, ossia la presenza di più soggetti (es. i cittadini di uno Stato)
- normazione propria, ossia l'esistenza di uno specifico complesso di norme volte a disciplinare l'azione dei soggetti
- organizzazione, cioè una struttura con il compito di porre in essere le norme e di garantirne il rispetto e l'*efficacia*

### **Classificazione degli ordinamenti giuridici**

Un ordinamento giuridico può essere *originario* oppure *derivato*.

È originario quando non deriva la sua sovranità da nessun altro ordinamento (ad esempio, lo Stato, la Chiesa, la Comunità internazionale); è invece derivato quando la sua sovranità non è diretta e immediata, ma un riflesso della sovranità di un altro ordinamento (le Regioni italiane e l'Unione europea sono entrambi ordinamenti giuridici derivati).

In relazione ai fini che persegue un ordinamento giuridico può essere *generale* oppure *particolare*. Si dice generale quando il fine perseguito è il così detto *bene comune* (ad esempio, Regioni italiane, Stato, Unione Europea); si dice invece particolare quando è volto al conseguimento di un interesse specifico (la Chiesa, ad esempio, tra gli ordinamenti giuridici originari; così come una società per azioni - o anche banalmente un'associazione - per gli ordinamenti giuridici derivati).

In relazione al criterio in base al quale viene stabilita la *validità* delle norme, ossia la loro appartenenza all'ordinamento giuridico, quest'ultimo può essere, secondo una distinzione che risale ad Hans Kelsen, *statico* o *dinamico*.

In un ordinamento statico è valida la norma logicamente deducibile da un'altra norma dell'ordinamento (*metanorma*): è questo il cosiddetto *criterio materiale di validità*. Negli ordinamenti statici, così come nei sistemi morali, tutte le norme sono legate tra loro da relazioni di deducibilità logica e costituiscono, quindi, un *sistema normativo*; ne sono tipici

esempi gli ordinamenti di matrice religiosa, ad esempio la Sharia islamica, dove le metanorme, in base alle quali viene stabilita la validità delle altre norme, trovano origine in una qualche forma di rivelazione divina.

Negli ordinamenti dinamici, invece, possono essere prodotte nuove norme valide in conformità a norme apposite (*metanorme* o *norme sulla produzione giuridica*), contenute nello stesso ordinamento, che individuano quali atti o fatti danno luogo alla loro creazione (cosiddetto *criterio formale di validità*).

Sono tipici ordinamenti dinamici quelli degli stati odierni; peraltro negli ordinamenti contemporanei solitamente il criterio materiale di validità e quello formale operano congiuntamente: così, per fare un esempio, nell'ordinamento italiano le norme di legge devono essere create con un atto approvato dal Parlamento e promulgate dal Presidente della Repubblica, secondo un determinato procedimento (criterio formale); al contempo, però, devono essere logicamente coerenti con le norme contenute nella costituzione (criterio materiale).

### **Concezioni dell'ordinamento giuridico**

L'ordinamento giuridico, secondo la *teoria normativista* enunziata da Hans Kelsen, sarebbe costituito dal complesso delle norme vigenti in un determinato ambito territoriale. Tali norme, fra loro riconnesse in un rapporto di gerarchia decrescente, si potrebbero raffigurare a seconda di una struttura piramidale, al cui vertice supremo starebbe la cosiddetta *norma fondamentale* di carattere *originario*, dalla quale scaturirebbero le altre norme *derivate*, tutte poste ad un rango di *effettività* inferiore rispetto a quest'ultima.

In contrapposizione a questa dottrina, troviamo la *teoria istituzionalista* (o *istituzionista*) per la quale un ordinamento non si esaurirebbe in un complesso di prescrizioni normative, poiché, al contrario, sarebbero proprio le prescrizioni normative a scaturire da una determinata e preesistente organizzazione sociale; in tal senso, il padre di questa ricostruzione dogmatica Santi Romano affermava: "un ordinamento non si risolve solo in norme. Il diritto è anche norma, ma oltre che norma, e spesso prima di essere norma, è organizzazione e corpo sociale". In altri termini, giacché il concetto stesso di *organizzazione* implica il reiterarsi di un'attività non casuale, ma ordinata a seconda di precise regole (o norme), sarebbe da questo dato organizzativo - logicamente preesistente - che conseguirebbero successivamente quelle regole (o norme) che valgono a costituire uno degli elementi essenziali dell'ordinamento stesso.

Lo **Stato** è un ordinamento giuridico politico, ovvero a fini generali, esercitante il potere sovrano su un determinato territorio e sui soggetti a esso appartenenti. Esso comanda anche mediante l'uso della forza armata, della quale detiene il monopolio legale.

Alla parola Stato afferiscono due concetti distinti:

- Stato-comunità: popolo, stanziato su un territorio definito, che è organizzato attorno ad un potere centrale (comunemente chiamato "Stato-nazione").
- Stato-apparato (o Stato-organizzazione): quel potere centrale sovrano, organizzato in possibili differenti modi, che detiene il monopolio della forza, e impone il rispetto di determinate norme nell'ambito di un territorio ben definito.

Da quest'ultima definizione emerge che lo Stato è anche un ente territoriale, in quanto individuato da una porzione di territorio che è soggetta alla sua sovranità.

Stato sovrano: dal latino *superanus*, colui che sta al di sopra; lo Stato è superiore ad ogni altro soggetto entro i suoi confini. Per essere tale, la sovranità deve manifestarsi come "indipendenza" nei rapporti reciproci; per tale ragione, allora, lo Stato è indipendente e sovrano; sovrano al suo interno, indipendente nei confronti degli altri stati.

Lo Stato è originario poiché i suoi poteri derivano solo da sé stesso e da nessun altro. Con ciò si sostiene che esso non è subordinato ad altri soggetti e quindi è indipendente e sovrano. L'organo Stato è forse rappresentabile come il *pozzo* di tutti quei beni e poteri tanto importanti o tanto potenti da non poter essere di nessun altro che di un soggetto che agisca nell'interesse collettivo; questi poteri sono sostanzialmente la sovranità (esercitata attraverso i tre poteri pubblici legislativo, esecutivo e giudiziario) e il monopolio della forza affinché vi sia un fondamento obbligatorio.

### ***I significati del termine "stato"***

Lo stato è l'organismo giuridico pubblico più importante. Ciò che lo contraddistingue rispetto agli altri organismi giuridici, è il fatto di non dipendere, né con riguardo alla propria nascita, né con riguardo alla propria sopravvivenza, da nessun altro ordinamento.

Lo stato si definisce ordinamento giuridico originario e sovrano.

Lo stato può essere stato-ente o stato-comunità: lo stato ente è il complesso di organi che esercita il potere supremo su un dato territorio e nei confronti di un determinato popolo, lo Stato comunità è il complesso di organismi che sono espressione diretta della comunità dei cittadini di uno stato a cui questo concede spesso forme di libertà e autonomia.

### ***I cosiddetti elementi costitutivi dello stato***

Secondo la dottrina tradizionale si dice che lo stato è costituito da tre elementi: elemento formale costituito dalla sovranità, elemento materiale costituito dal territorio e l'elemento personale costituito dal popolo.

Lo stato è sovrano in quanto è un'autorità che non ha altre autorità superiori, al suo interno, ogni potere al proprio.

### ***La sovranità***

La sovranità quindi negli ordinamenti democratici, non è più un attributo dello stato, ma del popolo, cioè di uno degli elementi dello stato-ordinamento. Un ordinamento è chiamato democratico proprio perché il popolo può esercitare la sua sovranità attraverso elezioni periodiche per scegliere i governanti e partecipare ai referendum.

### ***Il territorio***

Il territorio è l'ambito spaziale sul quale lo stato esercita la sua sovranità-

Le parti del territorio sono:

- il mare territoriale e cioè il mare costiero, fin dove si estende la possibilità di controllo dell'uso.
- Il soprasuolo ossia lo spazio aereo sovrastante il territorio e il mare territoriale e il sottosuolo per esempio le miniere
- I luoghi riconosciuti dagli stati come extraterritoriali o immuni.

Per questo è importante il confine dello stato che è il luogo nel quale si arrestano i suoi poteri dello stato vicino.

Al confine vi è normalmente una dogana, cioè un ufficio dello stato che controlla l'importazione e l'esportazione di prodotti e l'adempimento degli obblighi fiscali.

### ***Il popolo***

Il popolo è costituito dal complesso dei cittadini, ossia dalle persone che hanno la cittadinanza dello stato, ovunque esse si trovino.

Alla cittadinanza sono connessi una serie di diritti e di doveri: in particolare, solo il cittadino può esercitare i diritti politici (diritto di voto) così come solo al cittadino possono essere imposti determinati doveri (dovere di difendere la propria patria).

Il popolo inteso come elemento dello stato non va confuso con il termine popolazione: questa indica l'insieme delle persone che si trovano all'interno del territorio di uno stato, qualunque sia la loro cittadinanza.

Diverso dal concetto di popolo è quello di nazione da intendersi come un'entità ideale che identifica un gruppo etnico con caratteri, storia, lingua e tradizioni comuni.

## ***Gli stranieri***

Per quanto riguarda i cittadini stranieri ossia gli stranieri che hanno cittadinanza di uno degli stati membri dell'unione europea, non sono sottoposti ad alcuna limitazione per quanto riguarda l'ingresso, la residenza e il lavoro all'interno degli stati dell'unione europea. Gli stranieri extracomunitari per entrare e risiedere in Italia devono ottenere un permesso di soggiorno, che può essere rilasciato dalle autorità solo se lo straniero dimostra di avere un contratto di lavoro subordinato oltre che un alloggio.

Gli apolidi che sono coloro che non possiedono alcuna cittadinanza sono normalmente soggetti agli stessi doveri e godono degli stessi diritti riconosciuti ai cittadini italiani.

La stessa costituzione ammette che lo stato italiano possa consegnare a un altro stato una persona rifugiata nel suo territorio concedendo la sua estradizione.

## ***La divisione dei poteri: nazione ed evoluzione storica***

La divisione dei poteri può essere formulata in modo semplice.

I compiti fondamentali dello stato che sono quello di fare le leggi, eseguirle e far sì che vengano rispettate da tutti, sono ripartiti fra tre apparati:

Le assemblee legislative che adottano i precetti generali e astratti, cioè le norme (potere legislativo)

L'apparato esecutivo che esegue e attua la politica statale (esecutivo)

L'apparato giudiziario che giudica le controversie tra cittadini nonché quelle tra questi e lo stato (giudiziario)

All'origine dunque la divisione dei poteri era una sorta di divisione dei compiti fra stati sociali oltre che tra organismi pubblici che garantiva la partecipazione e l'indipendenza delle varie parti sociali nella gestione dello stato.

I parlamenti eletti a suffragio più ampio attraverso cioè il diritto di voto esercitato da una larga fascia di popolazione divennero legislatori onnipotenti.

## ***Le nuove funzioni dello Stato***

Le tre nuove ***funzioni dello Stato*** sono: La funzione costituente La funzione di indirizzo politico Le funzioni pubbliche neutrali

Il potere costituente è quello diretto ad adottare una costituzione o a modificare la costituzione in vigore.

La funzione di indirizzo politico è la funzione che determina gli obiettivi e il programma di governo.

## ***Democrazia diretta e democrazia indiretta***

Gli istituti di democrazia indiretta sono quelli che permettono al popolo o meglio al corpo elettorale di esercitare la sovranità eleggendo propri rappresentanti che sono chiamati a svolgere le funzioni pubbliche.

Gli istituti di democrazia diretta sono quelli in cui si affida al popolo l'esercizio di alcune funzioni che vengono esercitate direttamente senza l'intermediazione dei rappresentanti.

### ***Le principali forme di stato attuali***

Per forma di stato si intende il complesso di principi e regole che disciplinano il rapporto tra potere statale e società civile.

Le principali forme di stato attuali sono classificabili:

In relazione all'equilibrio e alla distribuzione dei poteri pubblici sul territorio

In relazione ai rapporti tra società e stato. In relazione all'assetto dei rapporti economici

Gli stati unitari sono caratterizzati da un apparato amministrativo centrale e periferico dipendente, in larghissima parte, dal governo centrale posto nella capitale

Gli stati federali invece sono costituiti da vari stati membri e da uno stato federale. Gli stati membri mantengono la loro supremazia nel proprio ambito territoriale. Solo lo stato federale però agisce all'esterno per la difesa e i rapporti internazionali. Sono uno stato federale gli Stati Uniti d'America.

Gli stati regionali costituiscono una forma intermedia tra stato unitario e federale: il potere è distribuito all'interno tra enti detti regioni con organi elettivi e autonomi.

Lo stato democratico è caratterizzato dalla compensazione rappresentativa degli organi deliberativi e quindi alla sovranità popolare.

L'opposto di uno stato democratico è lo stato autoritario quale si ebbe in Italia durante il periodo fascista: lo stato autoritario limita la libertà, toglie la sovranità al popolo e rafforza l'autoritarismo dei poteri pubblici.

Si definiscono stati capitalistici gli stati caratterizzati dalla proprietà privata dei mezzi di produzione e in particolare delle imprese.

### ***Evoluzione storica delle forme di stato***

La forma dello stato assoluto nella sua primitiva versione di stato patrimoniale si affaccia e consolida nella prima fase della formazione dello stato moderno.

Nello stato patrimoniale gli istituti e gli aspetti principali dello stato sono ancora regolati dal diritto privato.

Nell'800 si afferma lo stato liberale o di diritto che riconosce e tutela in sede costituzionale e in via amministrativa, i diritti dei cittadini.

Nello stato totalitario tutto il potere è accentrato nelle mani di un unico capo o di un unico organo supremo.

### ***Le caratteristiche dello stato italiano***

Lo stato italiano è:

- Repubblicano, capo dello stato è una persona eletta periodicamente e non un membro di una famiglia
- Democratico, è democratico un ordinamento governato dal popolo.
- Regionale, è tale perché oltre allo stato centrale vi sono in periferia venti regioni che sono come lo stato, enti pubblici, governati da corpi elettivi, con potere legislativo.
- Pluralista

### ***La costituzione in senso formale e in senso materiale***

La costituzione indica uno specifico e preciso atto normativo che contiene l'insieme delle disposizioni fondamentali che regolano la vita di una comunità territoriale organizzata in stato: la costituzione in senso formale.

La costruzione in senso formale è il testo costituzionale così come approvato dal potere costituente. La costituzione in senso materiale è il complesso delle norme costituzionali che tiene conto sia della costituzione formale, sia del modo in cui le norme che essa contiene trovano effettiva e concreta applicazione nella prassi.

### ***La fase oligarchica***

Sotto il profilo della sua struttura lo statuto albertino era una costituzione:

- Concessa, non emanata dal basso ma calata dall'alto
- Flessibile perché non aveva una forza giuridica superiore a quella delle leggi ordinarie ed era da queste modificabile
- Breve perché si limitava a regolare organicamente l'organizzazione dello stato.

Il parlamento non rappresentava il popolo, ma unicamente quella quota molto ristretta della popolazione a cui la legge elettorale concedeva il diritto di voto.

La costituzione oligarchica e di stato monoclasse: una costituzione che prevede il governo dei pochi sui molti; uno stato dominato da una sola classe sociale.

### ***La fase liberal-democratica***

Il diritto di votare venne riconosciuto in realtà non a tutti ma solo ai cittadini maschi che avessero compiuto 21 anni e sapessero leggere e scrivere, oppure avessero compiuto 30 anni anche se analfabeti.

I partiti politici sono legati a doppio filo con la democrazia, il partito socialista fondato nel 1892 è stato il primo vero partito organizzato con un programma e uno statuto.

Il liberismo economico inteso come astensione dello stato.

Il liberismo economico inteso come astensione dello stato venne abbandonato.

Si verificò una crescita dell'intervento dello stato nell'economia in particolare attraverso l'assunzione diretta della gestione di attività imprenditoriale; le cosiddette imprese pubbliche.

### ***Il periodo fascista***

La prima tappa fu la soppressione del rapporto di fiducia fra le camere dei deputati e il governo e l'assegnazione di una posizione di forte preminenza al capo del governo, cioè il duce nominato e revocato solo dal re mentre il parlamento veniva privato di ogni potere.

La seconda tappa, sostanziale sottrazione al parlamento anche del potere legislativo. La terza tappa fu la soppressione della camera dei deputati.

### ***La fase repubblicana***

Con la fine della seconda guerra mondiale si apre per l'Italia una nuova fase della sua evoluzione costituzionale.

La costituzione repubblicana si differenzia nettamente dallo statuto albertino essa è una costituzione:

votata, rigida, lunga, repubblicana e democratica.

### **Concetto di Stato e concetto di organizzazione**

Forma di organizzazione del potere affermata storicamente in Europa agli inizi del XIII, XIV secolo. I tratti dello *Stato moderno* sono:

1. sovranità: Concentrazione di tutti i rapporti politici in un'unica istanza indipendente e sovrana su un determinato territorio;
2. spersonalizzazione del comando politico.

### **Dinamiche che portano alla visione di un concetto di Stato**

Lo Stato moderno si definisce come il processo storico di accentramento del potere a partire da quella dispersione territoriale dei differenti centri di potere indipendenti che rappresentavano le signorie dell'Europa medievale.

Questo processo si accompagna a quello dell'emergere della Borghesia e delle sue esigenze di sicurezza moderna.

Una delle dinamiche fondamentali che portarono alla formazione dei moderni stati è certamente quella delle «guerre civili di religione» prodotte dalla perdita di universalità della *repubblica cristiana* medievale, operata dalla riforma protestante.

### **Risultato**

Il risultato di queste dinamiche è la visione tecnica e mondana del potere del principe, che si serve di un apparato amministrativo: per l'esercizio concreto del potere secondo procedure sempre più precise.

Questa concezione del potere, come sintesi politica unitaria di tutti i rapporti sociali rappresenta la garanzia di sicurezza della pace interna tra i sudditi, sempre più svincolata dalla religione (processo di secolarizzazione).

### **Definizioni**

Numerosi studiosi di politica hanno cercato di dare definizioni più precise del concetto di Stato, cercando di enunciare anche le condizioni necessarie affinché esso possa essere considerato tale. Per Max Weber per Stato si deve intendere «un'impresa istituzionale di carattere politico in cui l'apparato amministrativo avanza con successo una pretesa di monopolio della coercizione della forza legittima in vista dell'attuazione degli ordinamenti». Un'altra definizione è tentata da Charles Tilly: «Un'organizzazione che controlla la popolazione occupante un determinato territorio costituisce uno Stato se e in quanto

1. si differenzia rispetto ad altre organizzazioni che operino sul medesimo territorio;
2. è autonoma;
3. è centralizzata;
4. le sue parti componenti sono formalmente coordinate le une con le altre».

Hobbes: «Lo Stato rappresenta l'istanza unitaria e sovrana di neutralizzazione dei conflitti sociali e religiosi attraverso l'esercizio di una *summa potestas*, espressa attraverso la forma astratta e universale della legge che si legittima in base al mandato di autorizzazione degli individui, in cui si realizza il meccanismo della rappresentanza politica; i cittadini si trovano infatti in quella fase pre-politica che è definita come *stato di natura* ed il sovrano svolge un ruolo "rappresentativo" unificando in sé la "moltitudine dispersa"».

### **Lo Stato moderno**

Lo Stato moderno si afferma in Europa tra il XV e il XVII secolo. La sua formazione avviene attraverso un progressivo accentramento del potere e della territorialità dell'obbligazione politica. Infatti scompaiono le frammentazioni del sistema feudale in

favore di un potere centrale, e anche la Chiesa si subordina allo Stato. Avviene una concentrazione del potere su uno specifico territorio. Lo Stato acquisisce poi il monopolio legittimo dell'uso della forza, che avviene tramite la burocrazia e la polizia; la forza è necessaria per mantenere l'ordine interno e difendere la comunità da attacchi esterni. Infine lo Stato moderno si basa sull'impersonalità del comando politico: la legittimazione proviene da regole, da un'obbedienza non dettata dalla paura ma dal riconoscimento da parte dei soggetti della legittimità del potere esercitato.

### **Dallo Stato assoluto allo Stato sociale**

Fondamentale per la nascita dello Stato moderno fu l'affermarsi di un'economia monetaria: chi opera in uno Stato veniva ricompensato con salari più alti e non più in natura, come accadeva nel sistema feudale. Questo porta alla nascita di una burocrazia efficiente e legata allo Stato. Attraverso la tassazione, inoltre, lo Stato può mantenere la sua burocrazia. La prima forma di Stato fu lo **Stato assoluto**. Esso nacque grazie ai conflitti militari: è una "macchina da guerra" perché nasce dall'esigenza della guerra. L'esigenza della guerra porta alla nascita del prelievo fiscale per pagare le spese belliche, porta alla crescita dell'amministrazione statale per far funzionare lo sforzo bellico, porta all'accumulo di debiti per cui è necessario aumentare l'intervento statale nell'economia. Tuttavia al termine del conflitto è necessario assicurare ai cittadini dei diritti che erano stati loro promessi in tempo di guerra per ottenere consenso. Di qui si passa dunque allo **Stato democratico**, poiché il bisogno di legittimazione del potere centrale necessita lo sviluppo di un consenso possibile solo trasformando i sudditi in cittadini. In tempi recenti lo Stato democratico si è evoluto in **stato del benessere o stato sociale**, sempre più teso a garantire il benessere dei cittadini da cui gli deriva il consenso e la legittimazione.

### **Concezione comunista dello Stato**

Per la teoria marxista lo Stato è destinato a scomparire, quando sarà completato il passaggio al nuovo modo di produzione. Intanto, lo Stato è un'organizzazione che non tanto degenera garantendo i privilegi di pochi, quanto che non può mai, per la sua natura, perseguire il bene comune. Lo Stato, cioè, è, per il comunismo, sempre classista e si fonda, per sua natura, sulla costrizione e la violenza.

Diceva Lenin: «Lo Stato è il prodotto e la manifestazione dell'antagonismo inconciliabile delle classi...» Per Engels inoltre: «Lo Stato è, per principio, lo stato della classe più potente, della classe economicamente e politicamente dominante...»

Da ciò deriva, secondo il comunismo, la inevitabilità di annientare e conquistare lo Stato borghese con la violenza (sempre Lenin affermava: «Lo Stato borghese non muore, ma è annientato dal proletariato nel corso della rivoluzione...» e la necessità della dittatura del proletariato e di uno Stato ancora più forte per annientare la borghesia («...tra la società capitalistica e la società comunista, si pone il periodo rivoluzionario di trasformazione dalla prima nella seconda, cui corrisponde un periodo di transizione nel quale lo Stato non potrebbe essere altro se non la dittatura rivoluzionaria del proletariato» di Karl Marx).

Circa la natura del nuovo Stato proletario, socialista, ecco cosa ha scritto Lenin: ...«In realtà, questo periodo è inevitabilmente un periodo di lotta di classe di un'asprezza inaudita, un periodo in cui le forme di questa lotta diventano quanto mai acute, e quindi anche lo Stato di questo periodo deve essere uno Stato democratico in modo nuovo (per i proletari e i non possidenti in generale), e dittatoriale in modo nuovo (contro la borghesia).

Per **forma di Stato** si intende il modo in cui lo Stato risulta strutturato nella sua totalità, ed in particolare il modo in cui si atteggiavano i rapporti tra gli elementi costitutivi del medesimo. In questo concetto, il termine *stato* rileva come **stato-ordinamento**, ossia come combinazione dei tre elementi fondamentali: popolo, territorio e sovranità.

Sulla base di questi tre elementi, possono essere dati due contenuti diversi al concetto di *forma di stato*:

- come organizzazione dei rapporti tra popolo e sovranità, ossia tra governanti e governati;
- come organizzazione dei rapporti tra territorio e sovranità, ossia come ripartizione della sovranità sul territorio (con un maggiore o minore grado di accentramento).

La forma di governo, invece, indica il modo con cui le varie funzioni dello stato sono distribuite ed organizzate tra i diversi organi costituzionali. In tal caso, il termine *stato* rileva come **stato-apparato**, cioè apparato di governo e complesso degli organi centrali.

Sinteticamente, si può affermare che *forma di Stato* e *forma di governo* è concetto impiegato per indicare il modo di essere del rapporto tra stato-autorità e stato-società, avendo particolarmente riguardo, rispettivamente, all'aspetto finalistico e all'aspetto strumentale.

### **Forme di Stato**

Una carrellata storica sulle forme di Stato (e anche su quelle di governo) deve necessariamente partire dalla fine del Medioevo, quando in tutta Europa si affermano i regimi delle monarchie nazionali: con essa si può iniziare a parlare di stato in senso moderno, che alle sue origini si incarna nella forma dello stato assoluto. Possiamo affermare

infatti, che lo stato moderno nasce quando l'ordinamento acquisisce i caratteri dell'*indipendenza* (rispetto agli ordinamenti esterni) e della *supremazia* (rispetto alle istituzioni interne: comuni, feudi, corporazioni, ecc.). Ciò avviene tra XIV e XVI secolo; le forme di stato esposte di seguito vanno intese nella prima accezione sopra menzionata (rapporti governanti-governati).

### **Stato patrimoniale**

Lo stato patrimoniale la prima forma di stato successiva all'impero romano. A fondamento dello stato patrimoniale c'è un accordo che interessa solo alcuni soggetti, i feudatari. Uno stato non più con numerose finalità ma con un unico fine: la difesa esterna e interna dei beni patrimoniali. Più in particolare, manca ancora un'organizzazione amministrativa stabile, in grado di consentire il perseguimento dei fini di carattere generale, di interesse dell'intera collettività.

### **Stato liberale**

Sul continente europeo, in virtù di cause contingenti di carattere economico, della perdita delle prerogative della nobiltà, a fronte del mantenimento dei suoi privilegi, e dell'aumento della tassazione e delle imposte, lo Stato di polizia entra progressivamente in crisi.

Inizia a svilupparsi lo **Stato liberale**, così come era avvenuto in Inghilterra, in seguito alle due rivoluzioni (prima la rivoluzione inglese del 1649, poi la gloriosa rivoluzione del 1688). Tale modello venne introdotto in Francia in seguito agli eventi della rivoluzione iniziata nel 1789. In questa forma di Stato, che supporta la nascita ed affermazione della classe borghese e assume le finalità di questa. Tale forma di Stato assume anche il nome di:

- Stato minimo o *negativo* o non interventista: in quanto attua la politica del minimo intervento, a favore della libertà dei singoli (intesa come libertà *dallo* Stato e dai suoi divieti);
- Stato legale o **Stato di diritto**.

Considerata la legittimazione al potere degli organi statali, si sviluppano i concetti di **nazione** e di *sovranità nazionale* (e quello distinto, ma collegato, di *unità della nazione* raggiunta per il tramite dei suoi rappresentanti).

Ma lo Stato liberale, che si propone di assicurare la libera esplicazione e la massima estensione dei ceti detentori delle forze economiche, e di garantire il mantenimento dello *status quo*, riservando i diritti politici agli appartenenti della classe dominante, contiene al suo interno le contraddizioni che porteranno al suo superamento.

## **Stato democratico**

Infatti, la nascita di uno spirito di classe nei ceti non possidenti, accompagnata da un processo di trasformazione che tende a realizzare il *principio democratico* (inizialmente, soltanto a livello sociale, mediante una politica assistenziale), porta allo sviluppo dello stato liberale in **stato democratico**, caratterizzato:

- politicamente dalla piena partecipazione di tutti i cittadini alla determinazione delle politiche nazionali generali;
- socialmente dall'intervento statale nei rapporti socioeconomici per modificarne l'assetto in favore di alcuni gruppi o classi: non eliminando i presupposti, ma gli effetti del meccanismo di accumulazione del capitale (attraverso un sistema tributario progressivo e, per il tramite di esso; si attua il finanziamento del cosiddetto *welfare state*), tanto da essere definito anche come *stato sociale*.

In numerosi paesi del continente europeo, tuttavia, la progressiva evoluzione verso forme democratiche viene osteggiata dai ceti dominanti borghesi, i quali abbandonano le idee liberali di cui si erano serviti per arrivare al potere, e tendono a recuperare istituzioni di governo autoritarie proprie del previgente *stato di polizia*, in particolare l'abrogazione delle garanzie dello *stato di diritto*. Sorgono così numerosi casi di **stato autoritario**, il cui primo esempio può essere considerato il Secondo Impero instaurato da Napoleone III in Francia. Ma è nel Novecento che tale forma di stato dilaga, trovando terreno fertile nei gravissimi problemi sociali lasciati dal primo conflitto mondiale. Il fascismo, regime totalitario-nazionalista che prevedeva un assoggettamento attivo del singolo alla collettività, raggiunge i vertici del potere in Italia e su tale esempio si impone nella gran parte delle nazioni dell'Europa centrale e meridionale. Sarà il disastro della Seconda guerra mondiale a sradicare tale forma di stato, i cui modelli residui (Spagna, Portogallo) scompariranno negli anni Settanta onde riprendere la via democratica.

Parallelamente agli attentati provenienti da destra dalle forze estremistiche, nel corso del Novecento lo *stato democratico* deve affrontare da sinistra il folle modello alternativo dello **stato socialista** basato sui principi del comunismo.

In uno stato socialista i mezzi di produzione di beni e ricchezze come industrie e terreni sono di proprietà dello stato, non esistendo la proprietà privata. Radicalmente progressista in ambito sociale, in ambito politico il Comunismo riprende invece le forme autoritarie dello *stato di polizia*, mediante fortissime limitazioni dei diritti politici e giuridici dei cittadini.

L'ultimo scorcio del Novecento vede comunque la totale vittoria del modello democratico in tutto il mondo sviluppato, relegando le forme di governo autoritarie dei paesi del Terzo Mondo.

La locuzione **stato di diritto** traduce l'originaria espressione tedesca "Rechtsstaat", coniata dalla dottrina giuridica tedesca nel XIX secolo.

Fondamento di questa forma di Stato è la salvaguardia della supremazia del diritto e delle connesse libertà dell'uomo. Il concetto dello stato di diritto presuppone che l'agire dello Stato sia sempre vincolato e conforme alle leggi vigenti: dunque lo Stato sottopone se stesso al rispetto delle norme di diritto, e questo avviene tramite una Costituzione scritta.

Il concetto di stato di diritto si esplica in due nozioni: lo stato di diritto **in senso formale** e lo stato di diritto **in senso materiale**.

## **Storia**

L'affermarsi dello stato di diritto coincide con la fine dell' assolutismo e comporta l'affermazione della borghesia tra il XVIII ed il XIX secolo, la quale insieme al potere economico raggiunto rivendica anche quello politico e determina una trasformazione radicale nell'assetto della società e nel concetto di stato.

A livello teorico, la proclamazione dello stato di diritto avviene come esplicita contrapposizione allo stato assoluto: in quest'ultima forma di stato, infatti, i titolari dei poteri erano "assoluti", ossia svincolati da qualsivoglia potere ad essi superiore. Attualmente, infatti, in gran parte degli stati del mondo i diritti civili e politici sono assicurati a tutti gli individui, senza alcuna distinzione, proprio grazie all'evoluzione storico-politica che, a partire dallo stato assoluto, ha portato al raggiungimento del cosiddetto stato di diritto.

Possiamo riconoscere un esempio precursore di stato di diritto nella costituzione inglese del XVII secolo: la gloriosa rivoluzione inglese combattuta contro l'assolutismo della dinastia Stuart porta ad una serie di documenti (Bill of rights, Habeas Corpus, Act of Settlement) che sanciscono l'inviolabilità dei diritti fondamentali dei cittadini e la subordinazione del Re al Parlamento (che è rappresentante del popolo).

La proclamazione consapevole ed attuale dello stato di diritto si realizza tramite le due grandi rivoluzioni settecentesche, quella americana e quella francese. In particolare fu quest'ultima ad importare nel Vecchio continente i principi dello stato liberale, che poi saranno oggetto (più o meno ampio, più o meno strumentalizzato dai vari monarchi europei) delle costituzioni ottocentesche.

La critica che è stata generalmente rivolta allo stato di diritto da gran parte della storiografia giuridica, da varie frange ideologiche (socialisti, dottrina sociale della Chiesa ad esempio) e dai partiti di massa sorti tra la fine dell'Ottocento e l'inizio del Novecento è quella di aver riconosciuto solo in astratto i diritti fondamentali dell'uomo, senza curare l'attuazione in concreto di tali diritti.

Così, si è realizzata in tutti gli stati liberali una situazione che di fatto contrastava con le proclamazioni di diritto previste dai testi costituzionali vigenti. A queste lacune si sarebbe rimediato con l'introduzione dei principi del Welfare state e la creazione degli Stati democratici.

### **Stato di diritto in senso formale**

In senso formale lo stato di diritto implica:

- Separazione dei poteri
- Principio di legalità
- Giurisdizione ordinaria e amministrativa.

### **Stato di diritto in senso materiale**

Un vincolo all'osservanza delle leggi sarebbe inutile ed inefficace se non fosse possibile garantire che le leggi stesse siano garanti dei diritti fondamentali. Pertanto gli elementi formali dello stato di diritto vengono sviluppati ed estesi dagli elementi materiali dello stesso, in particolare attraverso l'adozione di norme che tutelano i diritti fondamentali.

Ad esempio, nella costituzione federale della Confederazione Svizzera, il principio dello stato di diritto è così sancito:

*Art. 5 Stato di diritto*

1. *Il diritto è fondamento e limite dell'attività dello Stato.*
2. *L'attività dello Stato deve rispondere al pubblico interesse ed essere proporzionata allo scopo.*
3. *Organi dello Stato, autorità e privati agiscono secondo il principio della buona fede.*
4. *La Confederazione e i Cantoni rispettano il diritto internazionale.*

Esempi di concretizzazione materiale dello stato di diritto (tratti dal catalogo dei diritti fondamentali della Costituzione federale della Confederazione Svizzera del 18 aprile 1999):

*Art. 7 Dignità umana - La dignità della persona va rispettata e protetta.*

*Art. 8 Uguaglianza giuridica*

1. *Tutti sono uguali davanti alla legge.*
2. *Nessuno può essere discriminato, in particolare a causa dell'origine, della razza, del sesso, dell'età, della lingua, della posizione sociale, del modo di vita, delle convinzioni religiose, filosofiche o politiche, e di menomazioni fisiche, mentali o psichiche.*

3. *Uomo e donna hanno uguali diritti. La legge ne assicura l'uguaglianza, di diritto e di fatto, in particolare per quanto concerne la famiglia, l'istruzione e il lavoro. Uomo e donna hanno diritto a un salario uguale per un lavoro di uguale valore.*

4. *La legge prevede provvedimenti per eliminare svantaggi esistenti nei confronti dei disabili.*

### **Lo stato costituzionale di diritto**

Secondo taluni autori, la presenza di una costituzione rigida e del controllo di legittimità costituzionale determinerebbe un'evoluzione dello stato di diritto in quello che è stato denominato stato costituzionale di diritto.

Per **norma giuridica** si intende la norma, dotata dei caratteri della generalità e dell'astrattezza, avente la capacità di determinare, in maniera tendenzialmente stabile, l'ordinamento giuridico generale (ossia il diritto oggettivo). Una *norma* è una proposizione volta a stabilire un comportamento condiviso secondo i valori presenti all'interno di un gruppo sociale e pertanto definito *normale*. Essa è finalizzata a regolare il comportamento dei singoli appartenenti al gruppo, per assicurare la sua sopravvivenza e perseguire i fini che lo stesso ritiene preminenti.

### **Caratteristiche**

In linea generale, la norma giuridica viene assimilata ad una "regola di condotta", ovvero ad un comando, che impone all'individuo un determinato comportamento.

Il carattere "coattivo" della norma giuridica è, dunque, imprescindibile.

Questo elemento centrale della norma giuridica contribuisce in modo determinante a differenziarla da altri tipi di norme, come quelle morali o religiose, che appartengono ad una sfera non coattiva. L'individuo è libero o meno di assecondare un comando religioso o morale. Può sentirsi perfino obbligato a farlo ma tale obbligo non è generalizzabile. Affini alle norme giuridiche vere e proprie possono considerarsi quelle deontologiche, che appartengono più alla sfera morale, ma che, quando sono inserite in disciplinari di ordini professionali o di associazioni di produttori, possono prevedere anche sanzioni in caso di violazione. Gli atti o fatti da cui scaturiscono le norme giuridiche costituiscono le fonti del diritto, e, più esattamente, le fonti di produzione giuridica.

Va detto che, in senso lato, possono considerarsi norme anche quelle che mancano dei caratteri della generalità ed astrattezza, le quali, peraltro, non sono prodotte da fonti del diritto ma con atti giuridici in virtù di poteri dalle stesse attribuiti (si tratti di atti privati, come i contratti, o pubblici, come un provvedimento amministrativo o una sentenza).

La norma non va in nessun caso confusa con la legge. Mentre la legge è un atto, la norma è la conseguenza di questo. La legge è una delle fonti del diritto, la norma è diritto. La norma

è un comando che si ricava dall'interpretazione delle fonti del diritto. Le norme sono solitamente desumibili da una formulazione linguistica scritta (costituzione, legge, regolamento...) al fine di conferire alla stessa un alto grado di certezza e durevolezza nel tempo. Diverse dalle norme giuridiche, che prescrivono comportamenti vincolanti per il diritto, sono le norme etiche, morali, sociali, che vincolano solo nel c.d. foro interno (della coscienza) ovvero sotto il profilo meramente sociale, di pura cortesia.

In sintesi si può definire "norma giuridica", una <<prescrizione generale ed astratta che identifica ed enuncia gli interessi vigenti in un gruppo sociale ed appresta le procedure per la loro tutela ed il loro concreto soddisfacimento e della quale, pertanto, deve essere garantita l'osservanza>>.

### **Tipi di norme giuridiche**

La più semplice struttura della prescrizione è "A deve B", laddove A è un soggetto, il destinatario della prescrizione, mentre B è l'oggetto della prescrizione, il comportamento dovuto da A. Questa formula identifica quindi la norma giuridica con il comando (imperativo). Gli studi del grande giurista Hans Kelsen, d'impostazione antimperativistica, ribaltano questa concezione della norma e pongono la sanzione in posizione centrale; secondo questa nuova concezione la formula può essere riscritta come "se A, deve essere B", ove A rappresenta l'azione illecita, mentre B configura la sanzione che ne consegue. In questo modo Kelsen vuole asserire che il fatto illecito A è considerato tale solo perché l'ordinamento giuridico ha predisposto una sanzione B per esso e ad esso conseguente. Come detto, questa formula stravolge le vecchie concezioni della norma e per questo è fra i temi principali di dibattito fra i giuristi.

Oggi il significato di norma si è peraltro ampliato, precisamente in due direzioni: attraverso l'abbandono del significato di "normativo" come prescrittivo (precettivo, imperativo) e attraverso la rinuncia al carattere della normalità. Infatti nel linguaggio giuridico "norma" non viene più utilizzato solo per indicare proposizioni prescrittive, ma anche permissive e attributive; tant'è che sono state "scoperte" nuove norme chiamate appunto *permissive* (negano gli effetti di norme imperative precedenti, quindi danno il permesso esclusivo e momentaneo di fare una cosa prima impedita da un'altra norma), *attributive* (attribuiscono un potere), *privative* (tolgono un potere).

Anche riguardo al significato principale, quello appunto di norma come prescrizione, va rilevato che la forza prescrittiva non è esplicita con uguale intensità da tutte le norme giuridiche: esistono infatti norme *incondizionate*, poiché l'obbligo a cui è sottoposto il

destinatario non è subordinato al verificarsi o meno di una condizione, e norme *condizionate*, nelle quali l'obbligo è invece subordinato ad una condizione. Esistono inoltre norme *strumentali* che prevedono un comportamento non buono in sé stesso, ma buono al raggiungimento di un dato scopo, e norme *finali*, che stabiliscono il fine che deve essere raggiunto ma non i mezzi, che sono quindi lasciati a discrezione del destinatario.

Esistono inoltre le *direttive*, norme non obbligatorie ma soltanto accompagnate dall'obbligo di tenerle presenti e di non discostarsene se non per motivi plausibili.

Va tenuto presente che nell'ordinamento dell'UE si parla invece di direttive con riferimento ad atti degli organi comunitari che gli stati membri hanno l'obbligo di *recepire* con leggi ordinarie nazionali e che, in alcuni casi, possono anche produrre effetti diretti negli ordinamenti degli stessi pur in assenza di recepimento.

Vanno anche ricordate le norme *dispositive*, che integrano o sostituiscono una volontà che sia stata dichiarata in modo incompleto o insufficiente, sicché possono sempre essere derogate dalla diversa volontà delle parti, a differenza delle norme *imperative* che sono inderogabili. Un discorso a parte meritano le *raccomandazioni*, che non sono vere e proprie norme in quanto non danno origine ad un obbligo di uniformarsi ad una statuizione ma, più propriamente, ad un obbligo secondario, cioè quello di prendere le misure necessarie all'attuazione di un obbligo primario. Le raccomandazioni sono tipiche del diritto internazionale

L'istituzione è una forma di aggregazione sociale, organizzazione, meccanismo, struttura sociale, che governa il comportamento di due o più individui, ed è caratterizzata da modelli di comportamento che, grazie al processo di ripetizione, tipizzazione ed oggettivazione, si sono cristallizzati in ruoli all'interno della società.

L'istituzione è qualcosa di più generale di un ente, è un **comportamento oggettivato**.

L'oggettivazione può avvenire tramite due tipologie di strutture:

- le strutture visibili (organizzazioni pubbliche e private oppure gruppi primari come la famiglia)
- le strutture simboliche (i contenuti culturali condivisi come l'inno nazionale, i rituali come i riti religiosi ed il linguaggio come la lingua italiana).

L'istituzione è quindi una regola di comportamento oggettivata in strutture diverse. Se un comportamento istituzionalizzato è "una cosa da fare" esso rappresenta una regola vincolante, una norma sociale a cui adeguarsi.

Ciascuna istituzione sociale implica un insieme di norme a cui gli individui ritengono di doversi attenere. Tali norme possono essere di carattere morale, abitudini, consuetudini e buona educazione oppure per concludere, norme dello stato. Sono, inoltre, principi giuridici fondamentali dello stato e sono gli organismi politico costituzionali che ne sono l'espressione. Le istituzioni si identificano con uno scopo e una durata che trascendono la vita e le intenzioni umane, e con la creazione e l'applicazione di regole che governano il comportamento umano. In quanto strutture e meccanismi di ordine sociale, le istituzioni sono uno dei principali oggetti di studio delle scienze sociali, tra cui sociologia, scienze politiche ed economia.

Storicamente, una distinzione tra ere o periodi, implica un grande e fondamentale cambiamento nel sistema di istituzioni governanti una società. Eventi politici e militari vengono giudicati di importanza storica se sono associati a cambiamenti nelle istituzioni. Nella storia europea, particolare importanza è associata alla lunga transizione dalle istituzioni feudali del Medioevo alle istituzioni moderne, che governano la vita contemporanea.

Anche se le singole organizzazioni formali comunemente identificate come "istituzioni", possono essere deliberatamente e intenzionalmente create dalle persone, lo sviluppo e il funzionamento delle istituzioni nella società in generale, può essere visto come un'istanza dell'emergenza; ovvero, l'istituzione nasce, si sviluppa e funziona secondo un tracciato di auto-organizzazione, che va oltre le intenzioni cosce dei singoli individui coinvolti. Come meccanismo di cooperazione sociale, le istituzioni si manifestano sia come organizzazioni *formali*, e reali, come il Parlamento, la Chiesa Cattolica Romana o la Banca d'Italia, che come organizzazioni e ordini sociali *informali*, che riflettono la psicologia, cultura, usi e costumi degli esseri umani. Secondo Cooley (1902) e successivamente anche per F. Stuart Chapin (Contemporary American Institutions, 1935), viene vista come sistema di simboli diffusi, significati condivisi dalla generalità dei membri di una società, valori e norme di condotta universalmente riconosciuti e praticati, insieme di discorsi che formulano una base per i processi di comunicazione. Sono istituzioni, quindi, l'etica, il diritto e l'arte.

Molte istituzioni importanti, considerate in astratto, possiedono sia aspetti oggettivi che soggettivi: esempi comprendono il denaro e il matrimonio. L'istituzione del denaro abbraccia molte organizzazioni formali, comprese le banche, i dipartimenti governativi del tesoro e le borse, che possono essere denominate "istituzioni", così come esperienze soggettive, che guidano la gente nella propria ricerca del benessere economico personale.

Istituzioni potenti sono in grado di attribuire un certo valore ad una valuta cartacea, e ad indurre milioni di individui alla produzione cooperativa e al commercio, per perseguire i fini economici che tale valuta rappresenta. L'esperienza soggettiva del denaro è così penetrante e persuasiva, che gli economisti parlano di "illusione del denaro" e cercano di liberare da esso i loro studenti, in preparazione all'apprendimento dell'analisi economica.

Matrimonio e famiglia, come insieme di istituzioni, coprono aspetti sia formali che informali, sia oggettivi che soggettivi. Sia le istituzioni governative che quelle religiose creano e attuano regole riguardanti il matrimonio e la famiglia, creano e regolano vari concetti su come le persone si relazionano l'un l'altra, e su quali possano essere di conseguenza i loro diritti, obblighi e doveri. Cultura e tradizioni permeano il matrimonio e la famiglia. L'analisi economica identifica comunemente le istituzioni con i "padroni del gioco". Secondo questa visione comune, le istituzioni possono essere considerate come le creatrici ed attuatrici di norme, leggi e regolamenti, e le creatrici, in effetti, di un gioco in cui gli individui agiscono in modo strategico, ma prevedibile. Le istituzioni ben funzionanti dirigono e contengono questo comportamento auto-interessato, in modi che producono risultati positivi che scaturiscono dalla cooperazione sociale.

Altre istituzioni, come i feudi, possono essere considerate come risultati negativi di un fallimento nello sviluppare forti istituti di cooperazione sociale.

La teoria della scelta pubblica, una branca dell'economia strettamente legata alla scienza politica, analizza il comportamento delle istituzioni politiche nel compiere le proprie scelte, applicando concetti della teoria dei giochi per identificare le fonti di difetti sistematici.

La sociologia ha tradizionalmente analizzato le istituzioni sociali in termini di ruoli e aspettative sociali interconnesse. Le istituzioni sociali vengono create e composte da gruppi di ruoli o comportamenti attesi. La funzione sociale delle istituzioni viene servita dal soddisfacimento dei ruoli. Le richieste biologiche basilari per la riproduzione e la cura dei giovani, vengono servite dall'istituto del matrimonio e della famiglia, creando, elaborando e prescrivendo i comportamenti attesi da marito/padre, moglie/madre, figli, ecc..

Una delle principali divisioni nelle scienze sociali riguarda quali organizzazioni umane siano interpretate come artificiali, e quindi limitate nella loro longevità, e quali sono viste come naturali (compresa la natura umana) e quindi eterne. Ad esempio, in quello che viene genericamente definito come campo liberale, sia il mercato che il capitalismo sono visti come "naturali", mentre il marxismo li vede come creazioni umane. In maniera simile, il

femminismo vede l'istituto della patriarchia come artificiale e quindi non permanente. I difensori del patriarcato si appellano invece alla "natura umana" e a concetti simili.

L'evoluzione dello Stato di diritto in Stato costituzionale ha reso la Costituzione non soltanto sede delle regole fondamentali dell'organizzazione dei poteri pubblici, ma anche "luogo delle garanzie" dei diritti e delle libertà fondamentali dell'uomo; il giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale ha, quindi, costituito lo strumento capace di garantirne la tutela, assicurando per ogni diritto, attraverso il giudice comune, il controllo di costituzionalità e rendendo in tal modo effettive le garanzie stabilite dalla nostra Carta fondamentale.

A seguito dell'affermarsi del cd. "multilevel constitutionalism" e del riconoscimento e della tutela dei diritti fondamentali in un ambito sovranazionale - avviati in Europa oltre cinquanta anni fa attraverso la CEDU, prima; con l'evoluzione del diritto comunitario, poi - la tutela di detti diritti è un problema non più interno al singolo ordinamento e costituisce espressione di una dimensione appunto sovranazionale dell'esperienza giuridica contemporanea.

Questo nuovo approdo e gli ulteriori sviluppi che si prefigurano all'interno della UE sollecitano una riflessione in ordine all'intreccio delle relazioni tra le diverse giurisdizioni, alle regole procedurali di coordinamento tra esse, alle modalità in grado di assicurare l'effettività delle garanzie individuali e collettive, alla rilevanza, sotto tale profilo, del corretto bilanciamento tra i molteplici diritti, anche alla luce delle risorse necessarie a garantirne l'attuazione e la protezione, nonché del contesto di riferimento di ciascun Paese.

### **Forma di governo**

Una **forma di governo** è il sistema secondo il quale in uno stato sono organizzati i rapporti tra gli organi supremi.

### **Forme di governo**

Un'ampia gamma di forme di governo sono state teorizzate e/o applicate in pratica. Le forme di governo classiche sono: Monarchia, Repubblica e Direttoriale.

### **Forme di governo classiche**

Le forme di governo possono essere classificate in base alla natura dell'organo cui è affidato il potere sovrano, ossia la funzione primaria, che condiziona e dirige lo svolgimento di tutte le altre funzioni dello stato, e che può essere definita come **funzione di indirizzo politico**, e al modo in cui tale organo viene individuato e/o eletto.

Mentre le forme di stato non democratiche sono tendenzialmente caratterizzate da una specifica forma di governo, caratteristica della forma democratica dello stato è quella di potersi coniugare in una notevole serie di differenti forme istituzionali.

La prima, e universalmente nota, suddivisione all'interno delle forme di governo, è quella risalente all'Antichità ed elaborata da Aristotele nella sua *Politica*. Egli elaborò tre modelli:

- monarchia, cioè il governo di uno solo;
- aristocrazia, cioè il governo dei nobili (letteralmente "dei migliori");
- democrazia, cioè il governo del popolo.

Queste tre forme sono passibili di degenerazione e, rispettivamente, in: tirannide; oligarchia; oclocrazia.

Nella tradizione latina e medievale poi, tale tripartizione fu ridotta ad una bipartizione fra Regno e Repubblica, a seconda della durata vitalizia o meno della carica del capo dello Stato. Storicamente possiamo infatti trovare sia oligarchie repubblicane, come la Serenissima, sia oligarchie monarchiche, come la Gran Bretagna liberale del Settecento e Ottocento.

## **Monarchia**

L'accentramento monarchico nelle grandi monarchie nazionali come l' Inghilterra, la Francia e la Spagna, portò alla formazione della monarchia assoluta, caratterizzata dal totale accentramento del potere sovrano nelle mani del Re. L'avvento dello stato liberale comportò la stabile apertura di parlamenti nazionali con cui il Re doveva condividere la gestione del paese. Nasce la monarchia costituzionale in cui il Re è ancora il titolare del potere esecutivo, ma perde temporaneamente e non del tutto il potere legislativo affidato al Parlamento, ed il potere giudiziario esercitato da una magistratura indipendente ma comunque controllata dal Re stesso. Dando l'illusione di una democrazia.

La possibilità di condizionare il governo da parte di un monarca ereditario, seppur limitata da una Costituzione per altro modificabile o non attuabile dal re, è comunque incompatibile con le nuove istanze democratiche affermatesi all'inizio del Novecento e oltre. Il Re cominciò dunque a perdere *de facto* ogni voce in capitolo nominalmente ma non di fatto nella scelta del Primo ministro e nella determinazione dell'agenda del governo, che veniva ora affidata al giudizio insindacabile, salvo quella del re, delle forze politiche presenti in Parlamento ed elette dal popolo con suffragio limitato alle sole persone appartenenti al ceto buono. Nacque così la monarchia parlamentare, una vera e propria forma di governo che non è repubblicana ma camuffata grazie alla persistenza di un monarca, il quale viene

ridotto ad una pura figura cerimoniale rappresentante dell'unità nazionale ma di fatto può riavere tutti i poteri quando vuole.

## **Repubblica**

Nella maggioranza degli Stati gli eventi storici portarono all'abrogazione dell'istituto monarchico e alla proclamazione della repubblica. Attualmente nel mondo sono individuabili tre tipi principali di forma di governo repubblicana:

- nella repubblica parlamentare il governo necessita del sostegno costante di una maggioranza parlamentare che approvi le linee della politica del Governo; sostanzialmente uguale alla monarchia parlamentare, tale forma di governo viene definita *monista* in quanto i cittadini hanno nelle elezioni parlamentari l'unico momento in cui possono decidere delle sorti del governo del paese, sicché il Parlamento è l'unico organo che gode di una legittimazione popolare. Il governo entra in carica grazie ad un voto di fiducia concesso da una coalizione maggioritaria di deputati.

Per risolvere il dramma dell'instabilità cronica di tale sistema, sono state ideate "forme razionalizzate" di parlamentarismi (dotate costituzionalmente di mezzi idonei) per determinare una maggiore stabilità, la più famosa delle quali è il Cancellierato tedesco.

- Sempre con l'intenzione di moderare l'instabilità del governo parlamentare, ma allontanandosi da esso, nasce la repubblica semipresidenziale, caratterizzata dalla riattribuzione al capo dello stato di importanti funzioni politiche. In tale sistema, il governo viene a dipendere sia dalla fiducia della maggioranza parlamentare, ma contemporaneamente anche dalla volontà politica del Presidente della Repubblica, eletto dal popolo. Si tratta dunque di una forma di governo dualistica, in quanto il voto popolare investe sia il Parlamento che il Capo dello stato. Significativa, onde marcare la differenza dal parlamentarismo, è l'incompatibilità fra la carica di ministro e quella di deputato.

- Di natura storica diversa è invece la repubblica presidenziale che non nasce da una progressiva evoluzione dalla monarchia, ma dalla creazione *ex novo* di un neocostituito ordinamento giuridico, che prevede due distinte consultazioni elettorali per l'elezione del capo dello Stato e per il Parlamento. Si tratta di una elaborazione dei rivoluzionari americani.

Tale forma di governo si fonda sui principi di Montesquieu di una radicale divisione dei poteri pubblici. In tale ordinamento il governo è nelle esclusive mani del Presidente della Repubblica, eletto direttamente dai cittadini. Egli non ha tuttavia alcuna possibilità giuridica

di influenzare la formazione delle leggi, che è di esclusivo appannaggio del parlamento. Anche la funzione giudiziaria è indipendente dagli altri due poteri.

### **Repubblica direttoriale**

Un caso particolare è infine quello della repubblica direttoriale. Affine al sistema presidenzialista per quanto riguarda la divisione dei poteri, se ne discosta per il semplice fatto che non esiste un capo dello stato monocratico, ma le sue funzioni vengono svolte collegialmente da un collegio ristretto, il Direttorio, nominato dal parlamento ma in seguito da esso totalmente indipendente sino al successivo appuntamento elettorale. Tale forma di stato si trova attualmente vigente in Svizzera, caso isolato nel mondo.

### **Lista alfabetica**

Di seguito è riportata è una lista alfabetica non esaustiva. È da notare che è possibile combinare tra di loro più forme di governo.

Autocrazia e dittatura Dispotismo illuminato Dispotismo e tirannia Dittatura militare  
Cleptocrazia Monarchia Monarchia assoluta Polisinodia Monarchia costituzionale pura  
Monarchia costituzionale Monarchia ereditaria Monarchia elettiva Oligarchia Aristocrazia  
Gerontocrazia Ginarchia Meritocrazia Plutocrazia Tecnocrazia Teocrazia Repubblica  
Islamica Repubblica Socialista Democrazia Democrazia deliberativa Democrazia diretta  
Democrazia rappresentativa Repubblica parlamentare Sistema Westminster Premierato  
Monarchia parlamentare Repubblica presidenziale Repubblica semipresidenziale  
Repubblica direttoriale Federazione Fascismo

Queste forme di governo danno uno schema generale della variabilità della struttura di potere racchiusa all'interno del governo di una nazione. Comunque, ogni governo è unico, così come ogni nazione e la sua costituzione - le leggi fondamentali che descrivono la forma di governo dello stato in dettaglio.

Tali linee guida sono una descrizione insufficiente per le funzioni complete di ogni governo. Come tali, le autorità politiche spesso distribuiscono e strutturano il potere e la responsabilità in maniera più ampia di quanto detti la forma di governo. Una democrazia rappresentativa come quella Italiana, ad esempio, comprende misure per un certo livello di democrazia diretta, in forma di referendum o per la democrazia deliberativa, in forma di un elaborato processo che possa portare a una modifica della costituzione, oltre a comitati e commissioni d'inchiesta (non sempre guidate dai deputati).

Socialismo, comunismo e fascismo, ebbero origine come movimenti socio-economici e furono trasformati in governo da specifici partiti, che presero il nome dal movimento stesso.

La lunga esperienza di questi movimenti con il potere, e i forti legami di ogni ideologia con il controllo governativo e politico, hanno fatto sì che alcuni di questi si guadagnassero il riconoscimento come forme di governo in sé.

L'Islam come movimento politico, è anch'esso spesso incluso nella lista di movimenti che hanno profonde implicazioni per la forma di governo, ma nella pratica viene applicato in maniera così differente, che ha poco senso trattare tutte le applicazioni come un'unica categoria astratta. Molte nazioni del mondo islamico si autodefiniscono *islamiche* e spesso il termine si trova all'interno del nome dello stato, ma in pratica, questi governi spesso sfruttano meccanismi di potere (come debito e nazionalismo) che non hanno radici, e talvolta molta opposizione, nell'Islam come religione e come pratica politica.

La separazione (o **divisione**) dei poteri è uno dei principi fondamentali dello stato di diritto. Consiste nell'individuazione di tre funzioni pubbliche - *legislazione*, *amministrazione* e *giurisdizione* - e nell'attribuzione delle stesse a tre distinti poteri *dello stato*, intesi come organi o complessi di organi dello stato indipendenti dagli altri poteri : il *potere legislativo*, il *potere esecutivo* e il *potere giudiziario* (gli stessi termini vengono usati anche per indicare la funzione a ciascuno attribuita).

In particolare nelle moderne democrazie:

- la funzione legislativa è attribuita al *parlamento*, nonché eventualmente ai parlamenti degli stati federati o agli analoghi organi di altri enti territoriali dotati di autonomia legislativa, che costituiscono il *potere legislativo*;
- la funzione amministrativa è attribuita agli organi che compongono il *governo* e, alle dipendenze di questo, la *pubblica amministrazione*, i quali costituiscono il *potere esecutivo*;
- la funzione giurisdizionale è attribuita ai *giudici*, che costituiscono il *potere giudiziario*.

Va detto che oltre alla separazione dei poteri così intesa, detta *orizzontale* o *funzionale*, si parla anche di separazione dei poteri *verticale* o *territoriale*, con riferimento alla distribuzione dell'esercizio delle funzioni pubbliche su più livelli territoriali (stato ed altri enti territoriali). La separazione territoriale, che trova la sua massima espressione nei sistemi federali, può coesistere, e nella pratica coesiste, con quella funzionale: così, ad esempio, nell'ordinamento italiano la funzione legislativa, oltre ad essere separata da quella esecutiva e giurisdizionale, è esercitata su due livelli territoriali (statale e regionale).

È però con John Locke che la teoria della separazione dei poteri comincia ad assumere una fisionomia simile all'attuale: i pensatori precedenti, infatti, pur avendo individuato, da un lato, diverse funzioni dello stato e pur avendo sottolineato, dall'altro lato, la necessità di dividere il potere sovrano tra più soggetti, non erano giunti ad affermare la necessità di affidare ciascuna funzione a soggetti diversi. Locke, nei *Due trattati sul governo* del 1690, articola il potere sovrano in potere legislativo, esecutivo (che comprende anche il giudiziario) e federativo (relativo alla politica estera e alla difesa), il primo facente capo al parlamento e gli altri due al monarca (al quale attribuisce anche il potere, che denomina *prerogativa*, di decidere per il bene pubblico laddove la legge nulla prevede o, se necessario, contro la previsione della stessa).

### **La teoria di Montesquieu**

La moderna teoria della separazione dei poteri viene tradizionalmente associata al nome di Montesquieu. Il filosofo francese, nello *Spirito delle leggi*, pubblicato nel 1748, fonda la sua teoria sull'idea che "Chiunque abbia potere è portato ad abusarne; egli arriva sin dove non trova limiti [...]. Perché non si possa abusare del potere occorre che [...] il potere arresti il potere". Individua, inoltre, tre poteri (intesi come funzioni) dello stato - legislativo, esecutivo e giudiziario - così descritti: "In base al primo di questi poteri, il principe o il magistrato fa delle leggi per sempre o per qualche tempo, e corregge o abroga quelle esistenti. In base al secondo, fa la pace o la guerra, invia o riceve delle ambascerie, stabilisce la sicurezza, previene le invasioni. In base al terzo, punisce i delitti o giudica le liti dei privati". Partendo da questi presupposti e prendendo a modello la costituzione inglese dell'epoca, Montesquieu elabora un modello di stato in cui il potere legislativo "verrà affidato e al corpo dei nobili e al corpo che sarà scelto per rappresentare il popolo", mentre il potere esecutivo "deve essere nelle mani d'un monarca perché questa parte del governo, che ha bisogno quasi sempre d'una azione istantanea, è amministrata meglio da uno che da parecchi". Resta il potere giudiziario che Montesquieu considera "in qualche senso nullo" (espressione non del tutto chiara, che potrebbe fare riferimento alla sua neutralità) e che ritiene debba essere affidato a giudici tratti temporaneamente dal popolo.

Nel modello di Montesquieu il potere legislativo e quello esecutivo si condizionano e si limitano a vicenda, infatti: "Il potere esecutivo [...] deve prender parte alla legislazione con la sua facoltà d'impedire di spogliarsi delle sue prerogative. Ma se il potere legislativo prende parte all'esecuzione, il potere esecutivo sarà ugualmente perduto. Se il monarca prendesse parte alla legislazione con la facoltà di statuire, non vi sarebbe più libertà.

Ma siccome è necessario che abbia parte nella legislazione per difendersi, bisogna che vi partecipi con la sua facoltà d'impedire. [...] Ecco dunque la costituzione fondamentale del governo di cui stiamo parlando. Il corpo legislativo essendo composto di due parti, l'una terrà legata l'altra con la mutua facoltà d'impedire. Tutte e due saranno vincolate dal potere esecutivo, che lo sarà a sua volta da quello legislativo. Questi tre poteri dovrebbero rimanere in stato di riposo, o di inazione. Ma siccome, per il necessario movimento delle cose, sono costretti ad andare avanti, saranno costretti ad andare avanti di concerto." Quanto al potere giudiziario, deve essere sottoposto solo alla legge, di cui deve attuare alla lettera i contenuti (deve essere la "*bouche de la lois*", "la bocca della legge").

### **Recepimento nelle costituzioni**

I rapporti tra potere legislativo ed esecutivo teorizzati da Montesquieu caratterizzano la forma di governo che verrà poi denominata monarchia costituzionale. Tale forma di governo, al momento in cui il filosofo francese scriveva, trovava la sua realizzazione pratica nel Regno d'Inghilterra, sebbene fosse già in corso quell'evoluzione - non colta da Montesquieu - che l'avrebbe trasformata in monarchia parlamentare.

La prima pagina della Costituzione degli Stati Uniti d'America

Alla monarchia costituzionale inglese s'ispirò la Costituzione degli Stati Uniti d'America, sostituendo tuttavia al monarca un Presidente elettivo e alla camera nobiliare il Senato, rappresentativo degli stati federati; emergeva così una nuova forma di governo: la repubblica presidenziale.

La Costituzione francese del 1791, adottata nella fase iniziale della Rivoluzione, delineò una monarchia costituzionale molto simile a quella teorizzata da Montesquieu. Invece la Costituzione del 1793 ripudiò il principio di separazione dei poteri, per concentrarli tutti nel Corpo Legislativo. Il principio venne ripristinato dalla Costituzione del 1795, che introdusse la forma di governo conosciuta come repubblica direttoriale, e formalmente mantenuto anche nella Costituzione del 1799, sebbene quest'ultima presentasse un netto sbilanciamento a favore del potere esecutivo, che aprirà la strada all'Impero napoleonico con la concentrazione di tutti i poteri nelle mani di Napoleone Bonaparte.

La separazione dei poteri ritornò nelle carte costituzionali del XIX secolo: in Europa le costituzioni concesse dai sovrani (*ottriate*) adottarono quale forma di governo la monarchia costituzionale che in seguito, come era già avvenuto in Inghilterra, finì per evolversi in monarchia parlamentare; questo è quello è accaduto anche in Italia con lo Statuto albertino.

In America, invece, gli stati latinoamericani, ottenuta l'indipendenza, si diedero costituzioni generalmente modellate su quella statunitense.

Attualmente la gran parte delle costituzioni mondiali è ispirata al principio di separazione dei poteri. La storia, peraltro, mostra come l'adozione di tale principio non sempre sia stata sufficiente a scongiurare degenerazioni autoritarie: basti ricordare, al riguardo, l'esempio di Napoleone III in Francia o di Benito Mussolini in Italia che, pur avendo assunto il potere nell'ambito di un sistema costituzionale basato sulla separazione dei poteri, sono poi riusciti a trasformarlo in regime autoritario.

### **Rifiuto del principio**

Se il principio di separazione dei poteri è divenuto uno dei capisaldi del moderno stato di diritto, non sono mancate impostazioni teoriche e conseguenti esperienze costituzionali che lo hanno rifiutato.

Si è già detto dell'abbandono del principio operato dalla Costituzione giacobina francese del 1793, che aveva concentrato tutti i poteri nell'assemblea elettiva (Corpo Legislativo), richiamandosi al concetto di *sovranità popolare* teorizzato da Jean Jacques Rousseau. Questi aveva identificato la sovranità popolare con la titolarità della funzione legislativa, alla quale aveva contrapposto la funzione di esecuzione, attribuita al *governo*, eletto dal popolo sovrano ma distinto da esso.

Un'impostazione per certi versi analoga è quella degli stati comunisti che rifiutano il principio di separazione dei poteri, ritenuto proprio degli stati borghesi, per sostituirlo con il principio di *unità del potere statale*. In base a questo principio tutto il potere è concentrato nelle assemblee elettive, ai vari livelli territoriali di governo (fino a quello centrale, statale o federale) le quali, in quanto *organi del potere statale*, non solo esercitano la funzione legislativa ma eleggono, controllano e, se del caso, possono revocare gli organi amministrativi (a livello statale il governo), giurisdizionali e di sorveglianza (procuratura) del proprio livello. D'altra parte, in virtù del principio del *centralismo democratico*, tutti questi organi rispondono ai loro elettori (quindi le assemblee al corpo elettorale, gli organi amministrativi, giurisdizionali e di sorveglianza alla rispettiva assemblea) ma dipendono anche dal corrispondente organo del livello superiore. Va aggiunto che le assemblee sono a loro volta condizionate dalla funzione di guida esercitata dal partito comunista (anch'esso strutturato secondo il principio del centralismo democratico).

Anche lo stato autoritario, di tipo nazifascista, rifiuta la separazione dei poteri, contrapponendovi la concentrazione degli stessi nella persona del "capo" (*duce, fuhrer*,

*caudillo* ecc.), il quale tende ad unire i ruoli di capo dello stato, capo del governo e leader del partito unico e ad esercitare direttamente la funzione legislativa (con il parlamento che, laddove sopravvive, si riduce ad organo consultivo o di ratifica), mentre anche i giudici perdono la loro indipendenza.

Al di fuori dei casi ora ricordati, vi sono stati e vi sono regimi che, pur non rifiutando ideologicamente il principio di separazione dei poteri, lo accantonano, concentrando i poteri in capo al governo (soprattutto monocratico, come quello presidenziale) o ad un organo *ad hoc* (ad esempio, una giunta militare). In questi casi l'accantonamento della separazione dei poteri viene giustificato, spesso pretestuosamente, con la necessità di affrontare situazioni di pericolo per la sicurezza dello stato e viene quindi presentato come temporaneo (anche se, non di rado, finisce per protrarsi nel tempo).

In generale sono oggi denominati *dittature* i regimi che, in contrasto con il principio di separazione dei poteri, concentrano gli stessi in un solo organo, monocratico o collegiale (anche se il termine non viene abitualmente impiegato con riferimento alle residue monarchie assolute). Tale accezione del termine amplia la più rigorosa accezione tradizionale che fa riferimento ai soli casi in cui i poteri sono concentrati in un organo straordinario in via eccezionale, trovando giustificazione in uno stato di necessità, e temporanea, come avveniva per il *dictator* romano.

### **Attuazione concreta**

Nella concreta applicazione che ne fanno le costituzioni il principio di separazione dei poteri presenta delle attenuazioni rispetto all'ideale di una totale separatezza tra i tre poteri dello stato e di una rigorosa corrispondenza tra funzioni e poteri ai quali sono affidate. Quando non esiste una rigorosa separazione delle funzioni, perché organi appartenenti a poteri diversi concorrono al loro esercizio, si parla di *bilanciamento dei poteri* o, con un'espressione mutuata dal diritto costituzionale statunitense, sistema dei *checks and balances* ('controlli e contrappesi')

### **Rapporti tra i poteri**

Nemmeno il modello di Montesquieu prevedeva una rigorosa separazione tra potere esecutivo e legislativo; questi, infatti, si potevano condizionare a vicenda seppur solo in modo negativo: il legislativo limitando con le sue norme l'operato dell'esecutivo, l'esecutivo opponendo il suo veto alle norme emanate dal legislativo. A questo modello aderiscono sostanzialmente le forme di governo definite *pure*: monarchia costituzionale, repubblica presidenziale e repubblica direttoriale.

Ancor più stretti sono i rapporti tra potere esecutivo e legislativo nelle forme di governo *parlamentari* (monarchiche o repubblicane): qui il governo deve mantenere la fiducia del parlamento giacché, laddove la perdesse, si dovrebbe dimettere; d'altra parte, il potere esecutivo ha la possibilità di sciogliere il parlamento. Un discorso analogo può essere fatto per la *repubblica semipresidenziale* e per la forma di governo da taluni definita *neoparlamentare*, entrambe varianti della forma parlamentare caratterizzate, però, da un rafforzamento della posizione del governo: nella prima il governo deve mantenere la fiducia anche del capo dello stato, che trae la sua legittimazione direttamente dal corpo elettorale; nella seconda è il governo a trarre direttamente la legittimazione dal corpo elettorale e il parlamento, pur potendo farlo dimettere togliendogli la fiducia, cagiona in tal modo il proprio automatico scioglimento.

Quanto al potere giudiziario, nei paesi di common law i giudici sono per lo più nominati dal governo o, meno frequentemente, dal parlamento. Anche nei paesi di civil law, però, dove i giudici sono normalmente funzionari di carriera reclutati tramite concorso, il governo, attraverso il dicastero della giustizia, può avere rilevanti competenze in ordine alla loro assegnazione agli uffici, alle questioni disciplinari ecc., quando tali competenze non sono attribuite ad un organo di autogoverno della magistratura, come il Consiglio Superiore della Magistratura italiano.

### **Attribuzione delle funzioni ai poteri**

La rigorosa attuazione del principio di separazione imporrebbe che ciascun potere dello stato esercitasse la funzione che gli è propria nella sua interezza e solo quella (*specializzazione della funzione*). In realtà in nessun ordinamento il principio viene attuato in modo così rigoroso.

Le deviazioni più rilevanti si osservano nel caso della funzione normativa giacché i parlamenti, per loro natura, non sono molto adatti ad emanare norme di dettaglio o in settori che richiedono complesse valutazioni tecniche o, ancora, in tempi stretti per ragioni di urgenza. Per ovviare a ciò tutti gli ordinamenti attribuiscono al potere esecutivo la possibilità di emanare norme con atti aventi forza inferiore a quella della legge o, in certi casi, con la stessa forza; negli ordinamenti di common law un potere analogo è attribuito anche agli organi giurisdizionali per l'emanazione delle norme di procedura. Si aggiunga che il governo ha in molti ordinamenti la possibilità di proporre le leggi al parlamento e, di fatto, la gran parte delle leggi approvate è proprio d'iniziativa governativa. Una particolare

funzione normativa è, infine, quella esercitata dai giudici costituzionali e amministrativi negli ordinamenti dove gli è attribuito il potere di annullare norme.

Anche la funzione amministrativa non è nella generalità degli ordinamenti attribuita esclusivamente al potere esecutivo. Ovunque il parlamento esercita funzioni che si possono considerare materialmente amministrative: l'esempio più rilevante è l'approvazione del bilancio dello stato; può, inoltre, adottare le cosiddette *leggi-provvedimento* che, pur avendo la forma di legge, hanno in realtà il contenuto di un provvedimento amministrativo. È considerata dalla maggioranza della dottrina funzione materialmente amministrativa anche la cosiddetta *volontaria giurisdizione* esercitata dai giudici. Un'altra ipotesi di funzioni amministrative attribuite al potere giudiziario si ha in quegli ordinamenti nei quali, come in Italia e in Francia, le funzioni di pubblico ministero sono svolte da magistrati anziché da funzionari del potere esecutivo, come avviene nella maggioranza degli ordinamenti.

Più limitati sono i casi di funzioni giurisdizionali attribuiti a poteri diversi dal giudiziario perché la terzietà dell'organo giudicante, che connota la giurisdizione, mal si concilia con organi spiccatamente politici, e quindi di parte, come il parlamento o il governo. Ciononostante qualche esempio non manca: si pensi alle funzioni giurisdizionali esercitate dal parlamento quando giudica sulla validità dell'elezione dei propri membri o sui reati commessi dal capo dello stato e dai membri del governo; oppure si pensi al potere di grazia, attribuito nella generalità degli ordinamenti al capo dello stato.

Un'ipotesi diversa da quelle finora considerate si ha quando, per ragioni di necessità, l'ordinamento entra in un regime eccezionale e temporaneo di deroga della costituzione che prende il nome di *stato di guerra* quando è determinato da pericoli alla sicurezza dello stato provenienti dall'esterno e generalmente di *stato d'assedio* quando è, invece, determinato da pericoli interni. In questi casi anche il principio di separazione dei poteri subisce rilevanti deroghe, con il trasferimento delle funzioni normative dal parlamento al governo.

### **Critiche e innovazioni teoriche**

Nonostante il suo indubbio successo la separazione dei poteri, nella formulazione sopra illustrata, è stata ed è oggetto di svariate critiche a livello teorico.

Molti autori hanno giudicato arbitraria l'individuazione delle tre funzioni statali tradizionali, ritenendola inadeguata per eccesso o per difetto. Sul primo versante si colloca la posizione di Hans Kelsen, secondo cui l'unica distinzione logicamente giustificata sarebbe quella tra creazione ed applicazione della legge, mentre la distinzione, nell'ambito di quest'ultima funzione, tra giurisdizione e amministrazione non sarebbe altro che una contingenza storica.

Sul versante opposto si collocano gli autori che aggiungono altre funzioni alle tre tradizionali, quali l'indirizzo politico, la funzione di revisione costituzionale, il controllo di legittimità costituzionale delle leggi, il controllo sul potere esecutivo operato da organi indipendenti (come le corti dei conti) o la funzione "neutra" del capo dello stato nei sistemi parlamentari.

## **IL TESTO DELLA "CARTA"**

### **PARTE I<sup>^</sup>**

#### **PRINCIPI FONDAMENTALI**

##### **Articolo 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.

-----

L' Italia è una Repubblica: significa che l' Italia non è una nazione che ha il Re ma il Presidente.

Democratica significa che il popolo sceglie i suoi rappresentanti. Fondata sul lavoro significa che l' Italia deve avere dei lavoratori e non persone disoccupate. Quindi significa che l' Italia ha un Presidente, sceglie i suoi rappresentanti e tutti devono lavorare.

-----

##### **Articolo 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.

-----

I cittadini italiani hanno diritti e doveri sia quando sono soli che quando sono con gli altri che rispettano la sua personalità; i doveri sono pretesi da lui perchè deve rispettare gli altri.

-----

##### **Articolo 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 rinnovare 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.

-----

Tutti i cittadini hanno pari dignità, vuol dire che ogni cittadino italiano, non importa se bianco, nero, uomo o donna, può esprimere la propria opinione davanti alla Repubblica e alle leggi.

Tutti devono vivere con decoro e se qualcuno non ha soldi per studiare o per vivere, lo Stato gli dà la borsa di studio fino all'università o l'assistenza.

-----

#### **Articolo 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.

-----

L'articolo 4 della Costituzione dice che ogni cittadino ha il diritto di avere un lavoro onesto, e se, per esempio, non lo riesce a trovare, lo Stato lo aiuta a trovarlo. Dopo che l'ha trovato, il cittadino ha il dovere di svolgerlo bene, perchè se non lo fa bene, la catena delle leggi della Costituzione si rompe e così l'Italia non fa progressi.

-----

#### **Articolo 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.

-----

L'Italia è una Repubblica tutta unita con un solo Presidente, un solo Ministro della Pubblica Istruzione, un solo Ministro della Sanità, e così via. Queste persone, però, non possono interessarsi di quello che avviene nelle migliaia di Comuni che si trovano in Italia (oltre 8000). Allora in ogni Comune si elegge un Sindaco e si nominano gli Assessori che fanno per il paese.

-----

## **Articolo 6**

La Repubblica tutela con apposite norme le minoranze linguistiche.

-----

La Repubblica protegge con leggi particolari i piccoli gruppi di persone italiane che parlano lingue diverse.

-----

## **Articolo 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.

-----

Lo Stato italiano e la Chiesa cattolica hanno le proprie leggi e la propria indipendenza. Sono legati tra di loro dai Patti Lateranensi.

-----

## **Articolo 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' Italia accetta tutte le religioni, ma le leggi di quelle religioni non devono essere in contrasto con le leggi della Repubblica italiana. Queste religioni hanno dei rapporti e dei patti.

-----

## **Articolo 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 Repubblica fa in tutti i modi che la cultura, la ricerca scientifica e tecnica vadano sempre avanti. La Repubblica protegge il paesaggio, i monumenti, le statue e i quadri.

-----

## **Articolo 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.

-----

Quando uno straniero viene in Italia siamo obbligati a rispettare alcune leggi internazionali che insieme con altri popoli abbiamo stabilito. Se uno straniero di buon cuore viene in Italia per rifugiarsi perchè è nei guai noi siamo obbligati ad ospitarlo e se lo Stato a cui appartiene lo riuole non glielo diamo indietro, ma se invece è uno straniero che ha commesso molte ingiustizie allora siamo obbligati a cacciarlo subito e a ridarlo allo Stato a cui appartiene.

-----

### **Articolo 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.

-----

L' Italia non accetta la guerra ma partecipa alle iniziative per la pace mandando dei soldi.

-----

### **Articolo 12**

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

-----

### **Fonte del diritto**

Secondo una definizione consolidata, sono **fonti del diritto** i fatti o gli atti che producono o contengono le norme del diritto.

### **Tipologia delle fonti**

Le fonti del diritto si distinguono in fonti di cognizione e fonti di produzione.

Per *fonti di cognizione*, s'intende l'insieme dei documenti che forniscono la conoscibilità legale della norma e sono, quindi, i documenti che raccolgono i testi delle norme giuridiche, come la Costituzione, la Gazzetta Ufficiale, i codici.

Per "fonti di produzione", s'intendono gli atti e i fatti idonei a produrre norme giuridiche. Le fonti di produzione si distinguono a loro volta in *fonti-atto* e *fonti-fatto*.

Normalmente, il concetto di fonte-atto coincide con quella di diritto scritto, mentre quella di fonte-fatto con il diritto non scritto (consuetudinario). In realtà, anche se ciò è vero per la maggioranza dei casi, quella fra fonti-atto e diritto scritto non è un'identità, perciò è bene passare ad una precisa definizione dei due tipi di fonte.

Per *fonte-atto* si intendono atti giuridici volontari imputabili a soggetti determinati ed implicano l'esercizio di un potere ad esso attribuito (*atti normativi*), mentre le *fonti-fatto*, pur essendo riconducibili ad azioni volontarie, sono accettati dall'ordinamento nella loro oggettività, *fatto normativo*" (*si tratta, in altri termini, di meri fatti giuridici*).

## **Il sistema delle fonti**

Con l'espressione di *sistema delle fonti* si indicano, nelle loro connessioni reciproche, le regole destinate a organizzare le fonti del diritto, ossia le così dette *norme sulla produzione*, le quali non hanno valore autonomo, ma strumentale rispetto alle *norme di produzione*. *Le "fonti sulla produzione" disciplinano i procedimenti formativi delle fonti di produzione, indicando chi è competente ad adottarle e i modi della loro adozione. Anche le fonti sulla produzione producono norme giuridiche, e di particolare rilevanza, disciplinando competenze e procedimenti nella formazione del diritto e dell'ordinamento giuridico. Osserviamo che fondamentale, fra le fonti sulla produzione, è la Costituzione alla quale in via diretta o indiretta risale la validità di tutte le fonti produttive di diritto nel nostro ordinamento.* L'ordinamento giuridico, infatti, risulta dall'operare congiunto di *norme di produzione* e di *norme sulla produzione del diritto*, aventi queste ultime la funzione di identificare le fonti dell'ordinamento, determinarne i criteri di vigenza e indicarne i criteri di interpretazione. Le *fonti del diritto*, considerando le qualità del potere o della funzione che esprime l'atto, possono essere definite come processi ascendenti di integrazione politica nella sfera dell'ordinamento giuridico.

Nell'ordinamento italiano, esistono molteplici spazi in cui è possibile che si verifichino questi processi di integrazione, che possono essere espressione di democrazia rappresentativa (legge del Parlamento), diretta (referendum) o sociale (contrattazione collettiva), così come possono avvenire a livello nazionale (ancora, legge del Parlamento),

regionale (legge regionale) o locale (regolamenti comunali o provinciali). Sono eccezioni a questo schema generale i casi di prolungamento del processo di integrazione in altre fonti, e quindi in altri processi (decreti legislativi), nonché la possibilità che, ad operare come fonti, siano atti espressione di processi politici particolari e non generali (decreti legge).

Infine la forma delle fonti viene determinata dal tipo di funzione di cui sono espressione, ossia, in altri termini, dal potere giuridico che li produce, vigendo un principio di indipendenza della forma dal contenuto.

Ci sono comunque alcune eccezioni a questo principio, direttamente previste dalla Costituzione: così, alcune materie sono riservate alla legge, ossia a un atto determinato, la cosiddetta riserva di legge, prevedendosi anche, in alcune ipotesi, la predeterminazione stessa di alcuni contenuti che la legge deve avere, nel qual caso si parla di riserva di legge *rinforzata*.

### **Fondamento del sistema delle fonti**

Viene solitamente affermato, come elemento fondamentale, quello dell'eteronomia delle norme giuridiche, per il quale queste si impongono alla volontà dei soggetti cui sono rivolte, e non sono da questi ultimi poste in essere; ma, pena un *regressum ad infinitum*, si deve ammettere che la prima autorità non può fondare la sua legittimazione su di un'altra autorità costituita, dovendosi perciò riconoscere che l'eteronomia deriva dall'autonomia.

La prima autorità, da cui le altre derivano, viene indicata con il termine di "costituzione materiale". Essa consiste in un ordinamento vigente di per sé, indipendentemente da qualunque atto volontario, e che si fonda sull'insieme dei rapporti giuridici e sociali generati da un complesso di regole vevoli sulla base di relazioni di forza, siano esse materiali o spirituali (è il così detto fatto normativo, che, pur dotato di diversa normatività rispetto all'atto normativo, va comunque tenuto distinto dal mero fatto politico).

La «costituzione formale», invece, è un atto normativo, una regola posta volontariamente, sulla base del principio della costituzione materiale, per cui, ad esempio, l'ordinamento italiano è un ordinamento a costituzione scritta.

Se non ha senso, a riguardo della costituzione materiale, parlare della sua legittimità, essendo alla costituzione materiale applicabile solo il diverso concetto di esistenza, la costituzione formale, invece, si dice legittima in quanto essa sia adeguata alla costituzione materiale, ossia, in condizioni normali, posto al vertice del sistema il principio di effettività, in quanto essa sia costituzione effettiva.

Per le fonti subcostituzionali, invece, viene impiegato il concetto di legalità (concetto su cui, tramite la *Grundnorm*, Kelsen, nella sua *Dottrina pura del diritto*, tenta di fondare l'intero ordinamento giuridico), che consiste nell'adeguatezza ai criteri posti per la produzione del diritto dalle norme sulle fonti.

Sul piano della validità, dunque, si può affermare che le fonti costituzionali (e le fonti *extra ordinem*) siano valide in quanto legittime, ossia dotate di effettività, e che le fonti subcostituzionali siano valide, in quanto legali, e perciò dotate di efficacia.

### **Rapporti tra le fonti**

La pluralità di fonti, e comunque l'inesauribilità della fonte singolarmente considerata, comporta la necessità che i rapporti tra le fonti siano regolati. I principi regolatori di questi rapporti sono:

- l'abrogabilità; l'irretroattività.

Il principio dell'abrogabilità delle fonti comporta che una norma prodotta da una fonte non può essere dichiarata sottratta all'abrogazione ad opera delle future manifestazioni della stessa fonte, essendo impossibile per un potere attribuirsi un'efficacia che esso originariamente non possiede.

Al principio di abrogabilità fanno eccezione le norme poste da poteri normativi conclusi e non rinnovabili, ossia, per il nostro ordinamento, la forma repubblicana, derivante dal referendum istituzionale del 2 giugno 1946, e la Costituzione nel suo complesso, derivante dal potere costituente. A questo riguardo si deve però sottolineare come siano imm modificabili, appunto per esaurimento della fonte, le determinazioni fondamentali ed essenziali, mentre il potere costituito di revisione costituzionale può modificare le regole applicative di queste determinazioni.

L'abrogazione può essere *espressa, tacita o implicita* e, in quanto «frammento di norma», i suoi effetti consistono nel circoscrivere nel tempo l'efficacia regolativa della norma abrogata dal momento dell'entrata in vigore della norma abrogatrice.

Per il principio di irretroattività, la norma non dispone che per l'avvenire (art.11 delle *Preleggi*). Questo principio, pur non essendo costituzionalizzato ed essendo quindi derogabile da parte del legislatore ordinario, costituisce comunque, ad avviso della Corte costituzionale, un principio generale dell'ordinamento, le cui deroghe sono quindi sottoposte ad un sindacato di ragionevolezza.

### **La gerarchia delle fonti**

I rapporti tra le fonti, considerati in base alla loro posizione sistematica, possono essere:

costituzionali; comunitarie; primarie; subprimarie; secondarie.

- di gerarchia; di competenza; cronologico. specialità

Il rapporto di gerarchia, conseguenza dei principi dello Stato di diritto e della loro espansione, si sostanzia nella **legalità** (ossia nella non contraddizione dell'atto sublegislativo nei confronti della legge) e nella **costituzionalità** (anch'essa consistente soprattutto nella non contraddizione, in questo caso dell'atto legislativo nei confronti della Costituzione).

Il rapporto di competenza, invece, attiene ad una situazione di distribuzione orizzontale delle fonti, che si ha in ipotesi di pluralità di processi di integrazione politica (si pensi, per l'ordinamento italiano, ai processi europeo, statale e regionale). Inoltre è di importanza rilevante l'adozione di un terzo criterio, qualora vi sia contraddizione tra fonti omogenee (pari grado gerarchico, uguale competenza): il criterio cronologico, secondo il quale la legge successiva abroga la legge precedente che risulti in contrasto.

### **L'interpretazione**

Con il termine interpretazione si indica l'attività, eminentemente pratica, consistente nel trovare nell'ordinamento la regola adeguata al fatto da regolare, di passare cioè dalla disposizione (ordinamento in potenza) alla norma (ordinamento in atto).

Questa attività è disciplinata dagli artt. 12-14 delle disposizioni preliminari al Codice civile (così dette Preleggi), le quali hanno una duplice valenza: nei momenti statici, infatti, agiscono come un limite nei confronti dell'attività interpretativa, per trasformarsi in strumenti che la ampliano in momenti di dinamismo sociale. Tuttavia, si ritiene in parte della dottrina che le Preleggi non abbiano una reale efficacia positiva nell'ordinamento in quanto si limitano a recepire e fissare in disposizioni quelle attività che sarebbero comunque compiute dagli operatori del diritto nell'interpretare le disposizioni di legge.

Esistono, innanzi tutto, regole sull'interpretazione poste al di fuori del diritto positivo, che valgono per tutti, ivi compreso il legislatore (*nell'applicare la legge non si può ad essa attribuire altro senso che quello fatto palese dal significato proprio delle parole secondo la connessione di esse*), ossia le regole di interpretazione proprie dell'istituzione linguistica in cui è scritto il testo da interpretare.

Ad esse si affiancano le seguenti tecniche, adottate di fronte ad una lacuna normativa:

- l'intenzione del legislatore (la così detta *ratio*, che può essere soggettiva, ossia l'intenzione del legislatore storico, ovvero oggettiva, ossia l'intenzione del legislatore storicizzato);

- l'interpretazione sistematica, con una norma singola inserita in un sistema normativo unitario, nel quale il significato di essa può arricchirsi (e si avrà un'interpretazione estensiva) oppure restringersi (e si avrà un'interpretazione restrittiva);
- l'interpretazione analogica, che può adottarsi qualora un interprete non trovi nel sistema una norma adatta al caso pratico, e quindi dovrà trovarne una mediante un processo analogico: o tra norme che regolano casi simili, o che regolano materie analoghe (quest'ultima, tuttavia, è tassativamente esclusa dal novero delle opzioni per l'interprete del diritto penale);
- la costruzione di principi.

In conclusione le analogie possono essere di tipo: analogia Legis (fatti simili ad altri fatti) o analogia Iuris (quando non c'è analogia, quindi l'interprete ricava una norma dal legislatore).

## **Le fonti del diritto in Italia**

### **La Costituzione**

La Costituzione è la fonte fondamentale dello Stato. Essa è un atto prodotto dal potere costituente, ossia dal potere politico assoluto, sovrano e concentrato, il quale, per esigenze non logiche, ma di politica costituzionale, viene definito come straordinario e irripetibile, consumandosi in un solo atto di esercizio.

All'interno del testo costituzionale si può distinguere un «contenuto costituzionale essenziale», in cui consiste il prodotto tipico e, in quanto tale, irripetibile del potere costituente (ciò che, operando una distinzione in relazione alla qualità normativa, la giurisprudenza della Corte costituzionale chiama «principi supremi della Costituzione»), e una «costituzione strumentale», la quale è modificabile dal potere costituito di revisione.

Si può operare, poi, una ulteriore distinzione tra le norme costituzionali, potendo queste essere:

- ad efficacia diretta (ossia immediatamente vincolanti per tutti i soggetti dell'ordinamento);
- ad efficacia indiretta, che possono ulteriormente suddividersi in:
  - norme ad efficacia differita;
  - norme di principio;
  - norme programmatiche.

Le norme di principio e le norme programmatiche, in particolare, costituiscono una base definita dalla Costituzione e perciò sottratta al dibattito politico, rappresentando un vincolo,

oltre che di fine, anche negativo per il legislatore, ed incarnando nella loro struttura le modalità di esplicazione del costituzionalismo in una società pluralistica.

### **Leggi di revisione costituzionale e leggi costituzionali**

Sono fonti previste dall'art. 138 della Costituzione, il quale prefigura un procedimento "aggravato" rispetto a quello legislativo ordinario: è infatti necessaria, da parte delle due camere, una doppia deliberazione, l'una dall'altra a distanza non inferiore di tre mesi, richiedendosi per la seconda deliberazione la maggioranza assoluta dei membri del collegio (e non la maggioranza dei votanti), con la possibilità, ove non si raggiunga la superiore maggioranza dei due terzi, che il perfezionamento dell'atto sia subordinato all'esito di un *referendum* confermativo a tutela delle minoranze.

Questo particolare procedimento configura un potere costituito, continuativo ed inesauribile, anche se eccezionale. Con il medesimo procedimento, vengono adottati gli Statuti delle Regioni ad autonomia speciale, i quali però consistono non in leggi di revisione, bensì in leggi di attuazione della Costituzione.

### **Fonti internazionali**

L'ordinamento internazionale e quello interno convivono su piani paralleli, essendo espressione di distinti processi di integrazione politica. Perciò, affinché le norme internazionali entrino a far parte dell'ordinamento interno, si deve verificare ciò che si indica con il termine di "adattamento", che può essere automatico o speciale.

L'adattamento automatico o generale è previsto dall'art. 10 della Costituzione, laddove dispone che «l'ordinamento giuridico italiano si conforma alle norme del diritto internazionale generalmente riconosciute».(cioè le consuetudini internazionali).

L'adattamento speciale, invece, impiegato per il diritto internazionale pattizio, può consistere:

- nel semplice «ordine di esecuzione», che opera direttamente solo in relazione a trattati contenenti norme *self-executing*;
- nell'adattamento speciale ordinario, ossia in atti normativi interni necessari per dare esecuzione a norme internazionali che non siano *self-executing*.

In seguito all'adattamento, le norme internazionali assumono, nell'ordinamento giuridico interno, la stessa posizione gerarchica delle fonti che lo operano.

Una particolare posizione presenta, nel quadro del diritto internazionale, il diritto comunitario e dell'Unione Europea, in quanto i Trattati e le fonti che ne derivano godono di una particolare copertura costituzionale (art. 11: «l'Italia [...] 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»), in virtù della quale presentano una particolare forza attiva, paragonabile a quella delle norme costituzionali, consistendo in una limitazione definitiva dei diritti sovrani dello Stato, e una resistenza passiva rinforzata, prevalendo, in virtù della ripartizione di competenza operata dai Trattati, le norme comunitarie su quelle interne anche successive (principio della *primauté*).

Per somiglianza di procedura, possono essere ricomprese in questa categoria anche le fonti previste dagli art. 7 e 8 della Costituzione, ossia i Patti Lateranensi e le intese che disciplinano i rapporti tra lo Stato e, rispettivamente, la Chiesa cattolica e le altre confessioni religiose (dovendosi comunque sottolineare la particolare efficacia dei Patti Lateranensi, i quali soltanto possono derogare, salvo il limite dei principi supremi dell'ordinamento, le norme costituzionali).

### **La legge e gli altri atti aventi forza e valore di legge**

La **legge**, così come prevista dagli artt. 70 e seguenti della Costituzione, rappresenta l'atto normale o ordinario in cui si esprime il processo di integrazione politica, l'atto ordinario del sovrano, che agisce nei modi costituiti, in contrapposizione alla Costituzione, che è invece l'atto straordinario del sovrano che agisce nei modi costituenti.

Nello Stato sociale di diritto, si assiste ad una moltiplicazione delle funzioni esplicate dalla legge. Perciò, accanto a leggi consistenti in norme generali e astratte, vi sono leggi-provvedimento, leggi-contratto, leggi-incentivo, leggi di programmazione, leggi di principio e leggi-quadro, leggi procedimentali, leggi di finanza.

La funzione legislativa, inoltre, pur spettando al Parlamento, può anche essere esercitata dal Governo. Può infatti essere delegata, in base all'art. 76, determinando così la prosecuzione in seno all'esecutivo del processo di integrazione politica avviato nelle Camere (decreti legislativi), oppure può direttamente essere esercitata dal Governo, in casi straordinari di necessità ed urgenza (Art. 77 Cost.), chiedendosi però, a pena di inesistenza sopravvenuta dell'atto, la conversione in legge entro sessanta giorni (decreti legge). Ulteriore fonte avente forza e valore di legge, pur con i rilevanti limiti derivanti dal testo costituzionale e dalla giurisprudenza della Corte costituzionale, è il *referendum* abrogativo previsto dall'art. 75 della Costituzione.

## **Regolamenti di organizzazione degli organi costituzionali**

I regolamenti di organizzazione degli organi costituzionali derivano dall'autonomia organizzativa degli stessi, godendo quindi di un fondamento sia logico sia, nel testo della Costituzione, giuridico.

A lungo definiti come diritto particolare e non oggettivo, più correttamente si devono ritenere fonti di rango primario cui è riservata, in virtù del principio di competenza, la disciplina di determinati settori.

Tra di essi, assumono particolare rilevanza i regolamenti della Corte costituzionale e i regolamenti parlamentari, sui quali ultimi la Corte costituzionale si è dichiarata incompetente a giudicare posto il principio dell'insindacabilità degli *interna corporis*.

## **Regolamenti del potere esecutivo**

I regolamenti sono fonti-atti di rango secondario, che, oltre che alla Costituzione, devono essere conformi, a pena di illegalità, anche alla legge (principio di legalità). In particolare, in caso di non conformità di un regolamento alle fonti di rango superiore si ravvisano in giurisprudenza e dottrina due casi:

- il regolamento è conforme alla legge, la quale però è incostituzionale. In tal caso, il vizio di illegittimità si ripercuote dalla legge al regolamento e porta alla dichiarazione di illegittimità di esso;
- il regolamento è difforme dalla legge. In tal caso, gli organi di giustizia amministrativa possono annullare il regolamento per vizio di questo, senza nulla deliberare in merito all'atto legislativo da cui il regolamento trae efficacia.

Disciplinati da ultimo dalla legge n. 400 del 1988, e contemplati nell'art. 1 delle Preleggi, i regolamenti governativi hanno una posizione tra le fonti secondarie. Essi sono di sei tipi:

1. *regolamenti di esecuzione*; vengono adottati per dare più agevole applicazione alle leggi, agli atti aventi valore di legge ed ai regolamenti comunitari.
2. *regolamenti di attuazione e integrazione*; sono emanati nei casi in cui norme di rango primario pongano una disciplina di principio che, per produrre i suoi effetti, abbisogni di una disciplina di dettaglio.
3. *regolamenti indipendenti*, che regolano, appunto, settori non disciplinati dalla legge e su cui non gravi una riserva di legge assoluta, (sulla cui legittimità costituzionale autorevole dottrina ha avanzato seri dubbi);
4. *regolamenti organizzativi*, che di norma regolano il funzionamento delle pubbliche amministrazioni;

5. *regolamenti delegati o di delegificazione,*
6. *regolamenti ministeriali e interministeriali* (quali i decreti ministeriali). Questi ultimi sono considerati, però, fonti di terzo grado poiché sono sottoposti non soltanto alla Costituzione e alle legge ma anche agli altri regolamenti governativi, adottati dal Governo nella sua interezza.

### **Leggi regionali**

L'art. 117 della Costituzione, nella sua nuova formulazione, individua tre tipi di competenza legislativa:

1. la competenza esclusiva dello Stato;
2. la competenza ripartita tra Stato e Regioni (entrambe, nelle materie espressamente indicate);
3. la competenza esclusiva delle Regioni, in tutte le materie non enumerate.

Una particolare posizione assume, poi, lo Statuto regionale, adottato con un procedimento aggravato (doppia deliberazione e *referendum* eventuale), ed unico atto legislativo regionale ancora impugnabile in via preventiva (entro trenta giorni) da parte dello Stato.

### **Fonti *extra ordinem***

Le fonti *extra ordinem*, consistenti in fatti e non atti normativi, sono fondate direttamente sulla costituzione materiale; perciò, si applica ad esse il criterio di legittimità e non quello di legalità.

Tra queste vanno ricordate:

- le regole convenzionali, ossia le conseguenze generali involontarie e necessarie di atti particolari volontari (tra queste, si annovera l'evoluzione neocorporativa del sistema di governo operata mediante la così detta concertazione);
- le consuetudini, ossia le regole convenzionali stabilizzate, oggettivizzate, dispiegate nel tempo e nella coscienza giuridica (presentando i caratteri della *diuturnitas* e della *opinio iuris seu necessitatis*);
- le regole di correttezza costituzionale, ossia la moralità pubblica, la cui violazione non comporta conseguenze (in caso contrario, si tratterebbe di convenzioni).

Per ciò che concerne i rapporti tra fonti formali e fonti materiali, sebbene essi siano solitamente descritti in termini di esclusione reciproca, si deve più correttamente affermare che esse siano su un piano di reciproca integrazione.

## Fonti atipiche

Fonte atipica è ogni fonte a competenza specializzata, che presenta variazioni in negativo o positivo in relazione alla propria forza attiva o passiva, approvata con procedimento che presenta varianti esterne o interne.

Tra le fonti atipiche si inquadrano le sentenze della Corte costituzionale e i referendum. Entrambi sono previsti dalla Costituzione, ed hanno in comune l'effetto giuridico di eliminare norme vigenti dall'ordinamento (come fanno di regola le leggi abrogatrici) ma sono privi di tutti gli altri caratteri generali della norma giuridica, per cui non sarebbero "fonti" in senso tecnico.

Data la pluralità di fonti e la conseguente pluralità di norme, sottoposte a regimi diversi, deve necessariamente ammettersi una pluralità di tipi normativi con «forza formale differenziata», cioè con diversa forza attiva (capacità di abrogare norme anteriori) e diversa forza passiva (resistenza alle norme prodotte da fonti sopravvenute).

Le fonti atipiche possono riconoscersi dalle cosiddette varianti procedimentali (es. leggi rinforzate), dalla riserva di competenza (es. Statuti regionali, dove si riscontra una limitazione interna della sovranità dello Stato) e infine dalla "ibridazione di tipi diversi" (es. fonti comunitarie e leggi di esecuzione dei Patti Lateranensi).

Sono fonti atipiche perché approvate con procedimento rafforzato le leggi di amnistia (che estinguono un reato) e di indulto (che estingue o riduce una pena), che devono ottenere la maggioranza dei due terzi in entrambe le Camere. È una fonte atipica la legge di Bilancio (prevista dall'art. 81 Cost.) che non può essere interamente abrogata ma solo modificata mediante manovre correttive adottabili solo in determinati periodi dell'anno. È altresì atipica la legge di autorizzazione alla ratifica di trattati internazionali, meramente formale perché adottabile solo mediante procedimento ordinario e non innovativa dell'ordinamento giuridico: riguarda solo i rapporti fra organi costituzionali, autorizzando il Presidente della Repubblica a ratificare.

Sono atipiche inoltre tutte le materie previste dall'art. 75 comma 2 della Costituzione (materia costituzionale, leggi di bilancio e tributarie, autorizzazioni alla ratifica di trattati internazionali, leggi di amnistia e indulto) perché non abrogabili mediante una fonte primaria qual è il referendum abrogativo.

La **macroeconomia** studia un sistema economico nel suo complesso, essa cioè si occupa delle variabili economiche aggregate e delle loro interdipendenze. A differenza della

microeconomia, che punta a spiegare i comportamenti dei singoli operatori economici, la macroeconomia considera le interazioni tra macro-variabili, ciascuna delle quali è il risultato della somma di singoli comportamenti individuali.

La macroeconomia studia quindi variabili come la domanda complessiva di un paese (domanda aggregata), l'offerta complessiva (offerta aggregata), il prodotto interno lordo, il consumo, l'investimento, le esportazioni, le importazioni, l'inflazione, la disoccupazione, le aspettative degli operatori, la politica monetaria della banca centrale, la politica fiscale del governo. Le interazioni tra le diverse variabili macroeconomiche sono studiate nel loro contributo alla determinazione di un equilibrio economico (di breve periodo, di medio periodo e di lungo periodo). Il fine è anche quello di prevedere gli scenari futuri (attraverso la raccolta e l'elaborazione dei dati), in modo che la politica possa intervenire per modificare, ove necessario, i trend (le tendenze) e perseguire taluni fini quali l'aumento dell'occupazione o delle esportazioni o il controllo dell'inflazione.

La microeconomia è quella branca della teoria economica che studia il comportamento dei singoli agenti economici, come i consumatori (Teoria del consumatore), i lavoratori, gli investitori, i proprietari terrieri, le imprese: individui o entità che giocano un qualche ruolo nel funzionamento delle nostre economie.

Un altro tema importante della microeconomia riguarda il modo in cui gli agenti economici interagiscono tra di loro per formare unità più ampie come i mercati e le industrie. Grazie allo studio del comportamento delle singole imprese e dei consumatori e della loro interazione, la microeconomia ci rivela come operano e si evolvono i settori industriali e i mercati, perché sono diversi l'uno dall'altro e come possono essere influenzati dalle politiche economiche e dalle condizioni economiche generali.

### **Differenze con la macroeconomia**

La macroeconomia, invece, l'altra grande branca della teoria economica, si occupa delle grandezze economiche aggregate, come, per esempio, il livello e il tasso di crescita del prodotto nazionale, i tassi di interesse, la disoccupazione e l'inflazione.

Il confine tra la microeconomia e la macroeconomia è diventato negli ultimi anni sempre meno netto. Il motivo principale è dovuto al fatto che anche la macroeconomia ha a che fare con l'analisi dei mercati. Per capire come funzionano, infatti, è necessario comprendere prima di tutto il comportamento dei singoli operatori che costituiscono questi mercati. Quindi i macroeconomisti sono diventati sempre più attenti ai fondamenti microeconomici dei fenomeni economici aggregati.

In economia, si intende per mercato il luogo (anche in senso non fisico) deputato all'effettuazione degli scambi economici del sistema economico di riferimento; secondo un'altra definizione più finalistica, il mercato è l'insieme della domanda e dell'offerta, cioè degli acquirenti e dei venditori. In termini equivalenti, il mercato è definito come il punto di incontro della domanda e dell'offerta.

Con l'articolazione degli studi della disciplina, si sono nel tempo attribuite crescenti attenzioni allo sviluppo di specifiche branche del mercato, costituenti i mercati specifici per i quali valgono peculiarità funzionali, di andamento e di organizzazione tali da renderli analizzabili individualmente (ed anche in comparazione con gli altri).

Si parla dunque al plurale di "mercati" poiché, non solo se ne avrà pluralità sinché persisterà una pluralità di sistemi economici indipendenti (ad esempio i sistemi nazionali), ma anche all'interno stesso di un sistema economico possono individuarsi prevedibili ed analizzabili movimenti dei soggetti economici raggruppabili per categorie di localizzazione, tipologia, modalità ed innumerevoli altre caratteristiche. Si hanno così i mercati regionali (intendendosi per "regione" una porzione significativa, per qualità o quantità dei soggetti o degli scambi, del sistema generale), oppure i mercati internazionali. Un'antica partizione scolastica individuava intanto una prima distinzione tipologica merceologica generale, per il tipo di oggetto degli scambi, fra il mercato mobiliare (oggi più noto come mercato finanziario) ed il mercato immobiliare; le classificazioni merceologiche, infinite quanto le merceologie, hanno consentito di enucleare una quantità non inquadrabile di atomistici mercati, ad esempio "della piastrella in cotto di seconda scelta" o "delle punte intercambiabili per avvitatore a batteria", che nonostante l'apparente capziosità sono oggetto di utili studi da parte degli interessati. Altre differenziazioni possono riguardare il modo (anche pratico) di effettuazione degli scambi (ad esempio il recente telematico, mercato distinto dal mercato tradizionale).

### **I soggetti del mercato**

I singoli agenti economici sogliono essere distinti, a seconda della loro funzione, in due categorie principali, *compratori* e *venditori*.

I *compratori* includono i consumatori (che acquistano beni e servizi per uso personale), e le imprese, che strumentalmente acquistano lavoro, capitale e materie prime per produrre beni e servizi.

I *venditori* includono le imprese, che vendono i beni ed i servizi da loro prodotti, i lavoratori che vendono i propri servizi ed i proprietari di risorse produttive (ad esempio beni immobili)

che possono essere cedute a titolo definitivo (vendita, o meglio alienazione) al fine di ricavarne il prezzo, oppure a titolo temporaneo (per locazione o altri tipi di diritto di godimento) al fine di ricavarne la rendita.

La maggior parte degli individui e delle imprese sono allo stesso tempo compratori e venditori, ma è più semplice a volte considerarli separatamente, come compratori nel momento in cui acquistano e come venditori nel momento in cui vendono.

Compratori e venditori, secondo una delle citate definizioni, **interagiscono** per formare i mercati. Un mercato è in questo senso un **insieme** di compratori e venditori che interagiscono, generando così delle **opportunità di scambio**.

### **Mercati concorrenziali e mercati non concorrenziali**

Un mercato *perfettamente concorrenziale* soddisfa quattro condizioni:

- a) tutti i partecipanti al mercato sono in ogni momento al corrente delle opportunità che il mercato offre,
- b) i compratori e i venditori sono piccoli e indipendenti,
- c) l'inserimento di nuovi prodotti è semplice,
- d) esiste facilità di movimento di capitali da un settore ad un altro.

Un mercato concorrenziale è inoltre composto da molti compratori e molti venditori, in modo che nessun singolo compratore o venditore può esercitare un'influenza significativa sui prezzi. La maggior parte dei mercati agricoli si avvicina alla nozione di mercati perfettamente concorrenziali (sebbene questa antica condizione sia oggi da taluni dubitata per molte ragioni, ad esempio la presenza "non innocente" di talune multinazionali delle sementi che condizionerebbero la produzione - e quindi il mercato- anche attraverso la distribuzione di sole sementi sterili). Molti altri mercati raggiungono un grado di concorrenza tale da farli considerare alla stregua di mercati perfettamente concorrenziali (per esempio, il mercato del rame). Altri mercati, costituiti solo da un numero ristretto di produttori, possono essere trattati per semplicità come se fossero mercati concorrenziali.

Infine, alcuni mercati, pur essendo formati da molti produttori, sono tuttavia di tipo *non concorrenziale*, cioè in esso singoli operatori (anche riuniti in cartello) sono in grado di influenzare i prezzi dei prodotti (come accade, per esempio, nel mercato mondiale del petrolio, condizionato dall'oligopolio delle sette sorelle).

### **I modi del mercato e della concorrenza**

A seconda del tipo di sistema economico in uso, in dipendenza quindi delle previsioni ordinamentali in materia di proprietà, di commercio e di impresa, che sono di fonte politica,

le azioni dei soggetti del mercato possono essere sottoposte a regolamentazione (in genere statale, spesso applicata da enti regolatori appositi) oppure lasciate al libero arbitrio degli operatori. Nei sistemi di tipo liberista, si ha la tendenza a lasciare la massima libertà d'azione agli operatori, mentre in sistemi a forte influenza politica (come nel caso d'estremo dei sistemi collettivistici) precise regole determinano le quantità di prodotto che possono essere fatte confluire sul mercato, i loro prezzi, le condizioni di vendita ed altri aspetti minori. Cresce anche nei sistemi liberisti, per la sopravvivenza stessa del principio libertario, l'esigenza di combattere la tentazione monopolistica dell'operatore, o la sua forma minore che è l'abuso di posizione dominante, contrastando l'affermarsi di posizioni di controllo di fatto di un mercato da parte di un singolo operatore (o di un cartello di operatori). Sono le cosiddette "politiche *antitrust*", che anche in Italia sono da tempo allo studio di appositi enti governativi.

Altri tipi di regolamentazione dei mercati tendono, ad esempio nel mercato azionario, a contrastare le manovre speculative, non già però in quanto potenzialmente lesive degli interessi dell'azienda che avrebbe a subirle, quanto invece per tutelare i piccoli risparmiatori che hanno investito in tali aziende. Sono di questo genere, ad esempio, le sospensioni di un titolo per eccesso di ribasso.

### **Il prezzo di mercato**

I mercati garantiscono la possibilità di effettuare transazioni tra compratori e venditori. Una certa quantità di un bene è venduta ad un prezzo specifico. Di solito, in un mercato perfettamente concorrenziale si stabilisce un unico *prezzo di mercato*; di solito questi prezzi sono semplici da misurare.

Se i mercati non sono perfettamente concorrenziali, imprese diverse possono praticare prezzi diversi per lo stesso prodotto. Questo può accadere perché un'impresa cerca di attirare consumatori dalle imprese concorrenti, o perché la fedeltà alla marca da parte dei clienti consente ad alcune imprese di praticare prezzi superiori a quelli delle imprese concorrenti.

I prezzi di mercato della maggior parte delle merci sono soggetti a fluttuazioni periodiche, e per molti di essi le fluttuazioni possono essere improvvise. Questo è vero soprattutto per i beni venduti sui mercati concorrenziali.

Produzione è la creazione di beni e fornitura di servizi mediante la trasformazione di risorse materiali o immateriali.

Tale definizione è applicabile pressoché a qualunque attività umana e non, in qualunque disciplina, anche non tecnica.

É quindi naturale che il termine Produzione assuma sfumature diverse a seconda del tipo di risorse trattate, di risultati ottenuti, e del contesto stesso in cui è utilizzato.

Alle poste gli addetti allo smistamento svolgono la loro attività produttiva *raccogliendo, ordinando, distribuendo la posta*.

Il medico di famiglia svolge la sua attività produttiva *visitando i pazienti* in ambulatorio.

L'insegnante svolge la sua attività produttiva quando in aula *impartisce una lezione*.

Il medico veterinario si occupa di salvaguardare la salubrità, l'igiene e la qualità dei *prodotti di origine animale*.

E, naturalmente, l'operaio metalmeccanico svolge la sua attività produttiva quando *tornisce un pezzo*.

I soggetti fondamentali interessati nelle attività di Produzione sono:

- il *fornitore*, che fornisce il bene o servizio
- il *cliente* o utente, che riceve il bene o servizio

Tra questi due soggetti nasce un rapporto diretto o indiretto, esplicito o implicito ma comunque regolamentato. Il fornitore è tenuto a rispettare obblighi, clausole, prestazioni previste in un contratto, in un capitolato, in una convenzione o nelle Carte dei servizi.

Nel caso di un mezzo di trasporto pubblico il servizio di trasporto è regolamentato dal biglietto.

### **Bene o servizio**

Rappresentano entrambi il risultato di una attività di Produzione.

Le differenze tra i due termini sono significative:

- i beni possono essere *conservati* i beni sono o possono essere *trasformati in altri beni*
- i servizi sono *consumati* nel corso dell'attività di Produzione e *terminano* con essa nei servizi può essere il cliente ad essere *trasformato* (basti pensare a servizi di formazione)

Nonostante le differenze, beni e servizi, richiedono per la loro Produzione una gestione con molti punti in comune:

- possono essere prodotti in piccoli o grandi volumi, in serie o personalizzati
- implicano l'acquisto di materiali, strumenti, servizi
- possono essere forniti su richiesta o previsti in anticipo
- richiedono una progettazione, sia del prodotto / servizio, che del processo per creare il prodotto o erogare il servizio

- Possono essere venduti per ricavare un profitto o elargiti in nome di una qualsiasi missione sociale
- Sono creati seguendo una strategia di Produzione combinata con una strategia commerciale

### **Tipologie di beni o servizi**

- *Tangibile* o *intangibile* (conoscenze o idee) o una combinazione di entrambi
- *Intenzionale* (fatto per essere offerto ai clienti) o *non intenzionale* (con effetti non voluti, come ad esempio gas o liquidi inquinanti)

### **Prodotto o bene**

Il *prodotto* è in stretta relazione con il processo di trasformazione che lo ha creato, costruito, fatto.

- L'automobile è il *prodotto* delle attività di fabbricazione automobilistica.
- Il pane è il *prodotto* del processo di panificazione.

Il *bene* è invece in relazione con il soggetto o l'ambito che ne ha il possesso, lo usa, o presso il quale risiede o semplicemente esiste.

- L'automobile è uno dei *beni durevoli* più costosi per le famiglie italiane.
- Il pane è uno dei *beni di consumo* più acquistati dalle famiglie italiane.
- L'acqua è un *bene materiale* che dovrebbe essere disponibile in uguale misura per tutto il genere umano.

In altri termini, finché l'automobile resta presso il fabbricante è un prodotto; una volta consegnata al cliente diventa un bene posseduto da quest'ultimo.

E lo stesso vale per il pane, che passa dal panificio al consumatore. L'acqua, come la sabbia, il carbone, il petrolio grezzo e tutte le materie prime esistenti in natura, è già un bene materiale, in quanto il processo di trasformazione che l'ha generata è lontano nel tempo e nello spazio.

### **Quantità e Qualità**

L'obiettivo della Produzione è creare un *prodotto* che diventi un *bene* o un servizio per il mercato del consumo o per un'azienda o Ente Committente. Occorre sgombrare il campo da un equivoco: spesso con il termine Produzione si allude alla quantità ed al costo (numero dei pezzi, tonnellate, fatturato etc.). Così ragionando si trascura un parametro fondamentale per quanto detto sopra nella scelta da parte del cliente di un prodotto, bene o servizio e/o di un fornitore. In una economia globalizzata ed in particolare per un Paese povero di risorse come l'Italia, il differenziale competitivo con altri paesi con politiche commerciali più

aggressive e con costi di Produzione notevolmente più bassi (estremo oriente) dipendono dalla qualità e innovazione tecnologica dei processi produttivi.

### **Valore aggiunto**

Questa locuzione associata alle attività di Produzione e molto utilizzata in ambito economico sottolinea il fatto che il risultato della Produzione ha *maggior valore delle risorse utilizzate per produrlo*, e sottintende che l'attività di Produzione è (o dovrebbe essere) *remunerativa*. Il valore, naturalmente, è quello del *momento*, dettato sia dal mercato che dai costi delle risorse utilizzate.

Si pensi ad un manufatto in legno. In un ambiente pieno di foreste o boschi la materia prima è lì, in quantità quasi illimitata, basta tagliarla e lavorarla; non costa nulla. Diverso è quando si iniziano a produrre milioni di pezzi, e magari un incendio (naturale) ha causato una drammatica deforestazione o disboscamento). A quel punto sarà impossibile ottenere un valore aggiunto e bisognerà cambiare materia prima o ridurre drasticamente la Produzione e orientarla verso prodotti destinati ad una clientela elitaria disposta a pagarli a peso d'oro.

Il termine valore aggiunto si è diffuso ben al di là dell'ambito industriale ed oggi si utilizza molto anche nei servizi e in opere dell'intelletto, per indicare, ad esempio conoscenze o idee immesse in un servizio, che rendono il servizio stesso più remunerativo o più gradito al cliente. Non va dimenticato, peraltro, che il valore aggiunto è la base imponibile per la determinazione dell'IVA, ossia Imposta sul Valore Aggiunto.

### **La Produzione come funzione interna di un'organizzazione**

La Produzione è una delle funzioni essenziali di qualsiasi organizzazione, sia essa un'impresa privata o una istituzione pubblica.

Questo non significa che sia più importante di altre funzioni quali le vendite, il marketing, la contabilità o la finanza.

Significa molto più semplicemente che la Produzione è sempre presente e lo è sempre stata. Produrre è sinonimo di *fare* quindi se un'organizzazione fa, allora *produce*. È interessante a tal proposito ricordare il significato di due aggettivi derivati da Produzione e di uso pressoché universale:

- *produttivo*, positivo, nel senso più ampio che *fa e fa bene*. Da cui anche *produttività*.
- *improduttivo*, negativo, nel senso che *non fa o fa male quello che dovrebbe fare*. Da cui anche *improduttività*.

Fissato questo concetto va subito detto che la funzione di Produzione non può esistere da sola. Vi sono altre tre funzioni fondamentali che si occupano, rispettivamente:

- della gestione della domanda,
- della progettazione
- delle risorse finanziarie

Queste, insieme alla Produzione, sono presenti in qualsiasi organizzazione, sia privata che pubblica, sia che produca beni o servizi.

Altri aspetti tipici della Produzione sono:

- in passato assorbiva la gran parte delle risorse umane (anche dette manodopera) disponibili. Questo è ancora vero soprattutto nelle società di servizi
- oggi (come in passato) impegna la gran parte di macchine e strumenti in dotazione all'organizzazione
- impiega la gran parte delle conoscenze tecniche disponibili all'interno dell'organizzazione.
- impiega la gran parte delle innovazioni tecnologiche disponibili sul mercato
- stimola, promuove, ricerca, le innovazioni tecnologiche

La **produzione** è l'insieme delle operazioni attraverso le quali i beni vengono trasformati e modificati, con l'impiego di energie umane e materiali, in modo tale da renderli utili o più utili, cioè idonei a soddisfare i bisogni.

La produzione viene attuata da particolari unità economiche, le imprese.

La produzione in senso economico comprende:

- la trasformazione materiale o fisico-tecnica di beni in altri beni (es: dal legno al mobile) e nella prestazione di servizi (es: il trasporto di beni);
- il trasferimento dei beni nello spazio;
- il trasferimento dei beni nel tempo attraverso lo stoccaggio o la conservazione per rendere i beni disponibili per il consumo nel momento più opportuno;
- l'adattamento quantitativo che consiste nel riunire piccole partite di beni o nel frazionare grandi quantitativi di prodotti per soddisfare le esigenze dei consumatori.

### **Produzione diretta e produzione indiretta**

Quando si ha una trasformazione materiale del bene si parla di produzione diretta, mentre negli altri casi si parla di produzione indiretta.

### **I fattori produttivi**

I fattori della produzione che vengono utilizzati nell'attività di produzione dei beni sono suddivisi in tre categorie:

- le risorse naturali;
- il lavoro;
- il capitale.

### **Le risorse naturali**

Sono costituite dall'insieme dei beni disponibili come tali in natura. Alcune di queste risorse si riproducono ciclicamente senza l'intervento dell'uomo e possono esaurirsi solo se il loro utilizzo non tiene conto di questi cicli naturali. Altre non sono riproducibili e quindi si dicono esauribili. La ricerca scientifica punta oggi sulla ricerca di nuove fonti energetiche e sulla scoperta di nuovi metodi per sfruttarle che siano più economici e che preservino l'ambiente.

### **Il lavoro**

è l'attività umana, fisica ed intellettuale, svolta a fini produttivi. Il lavoro si dice dipendente quando è svolto in modo subordinato e alle dipendenze di un'altra persona. Il lavoro si dice autonomo quando è svolto senza vincoli di subordinazione.

### **Il capitale**

Il capitale è l'insieme dei beni che vengono impiegati nella produzione. I beni che vengono utilizzati una sola volta costituiscono il capitale circolante, mentre i beni utilizzati in modo durevole costituiscono il capitale fisso.

### **Il costo di produzione**

La somma dei costi relativi ai fattori impiegati nella produzione di un bene ne determina il costo di produzione. I costi variabili sono quelli sostenuti per l'acquisizione dei fattori produttivi che vengono interamente utilizzati e trasformati nella produzione (energia). I costi fissi sono sostenuti per l'acquisizione dei fattori produttivi che danno la loro utilità per più processi produttivi, quindi che si deteriorano gradualmente (macchinari ed immobili).

La domanda **aggregata** rappresenta la domanda di beni e servizi formulata dal sistema economico nel suo complesso, in un certo periodo temporale; come tale essa rappresenta la potenzialità di sfruttamento della capacità produttiva globale di un certo sistema economico. Essa è anche nota come domanda **effettiva**, ed è spesso designata con la sigla **AD** (acronimo dell'inglese *aggregate demand*).

Sebbene il concetto di domanda effettiva fosse parte dell'analisi di alcuni economisti precedenti, è con John Maynard Keynes che vengono chiaramente definite le componenti

fondamentali della domanda aggregata (e le relazioni tra le componenti stesse); sviluppi successivi hanno poi contribuito a determinare in forma più analitica le componenti della domanda aggregata (ad esempio con l'inserimento delle aspettative degli operatori economici come variabili determinanti).

Graficamente la domanda aggregata è rappresentata in un sistema di assi cartesiani (dove sull'asse delle ascisse c'è il reddito o prodotto  $Y$  e sull'asse delle ordinate c'è il livello generale dei prezzi  $P$ ) attraverso una curva decrescente detta curva di Marshall (che evidenzia come, all'aumentare del livello dei prezzi, la domanda di beni e servizi si riduce).

La domanda aggregata e l'offerta aggregata del sistema economico determinano l'equilibrio economico del sistema stesso.

L'impresa, sotto il profilo giuridico, è un'attività economica professionalmente organizzata al fine della produzione o dello scambio di beni o di servizi: ciò è quanto si desume dalla definizione di "imprenditore" che all'art. 2082 fornisce il vigente Codice civile.

### **Caratteri essenziali**

L'impresa è perciò caratterizzata da un determinato oggetto (produzione o scambio di beni o servizi) e da specifiche modalità di svolgimento (organizzazione, economicità e professionalità.)

Sotto il profilo economico, va aggiunto che deve essere condotta con criteri che prevedano una adeguata copertura dei costi con i ricavi, altrimenti si ha consumo e non produzione di ricchezza.

Inoltre l'impresa può essere definita come un sistema sociale-tecnico aperto: un sistema è un complesso di interdipendenze di parti rispetto ad un obiettivo comune e quando si tratta di un sistema sociale-tecnico le parti sono costituite da beni e persone (attrezzature, risorse umane, conoscenze e rapporti sociali).

Un sistema aperto, inoltre, scambia con l'esterno conoscenza e produzione. Pertanto, l'impresa è un complesso di interdipendenze tra beni e persone che operano scambiando con l'esterno conoscenza e produzione e perseguendo un comune obiettivo consistente nella produzione di valore.

### **Tipologie d'impresa**

L'impresa può essere esercitata sia da una persona fisica che da una persona giuridica.

- Si parla di impresa **individuale** quando il soggetto giuridico è una persona fisica che risponde coi propri beni delle eventuali mancanze dell'impresa: in tal caso non c'è un'autonomia patrimoniale dell'impresa e se questa viene dichiarata fallita, anche

l'imprenditore fallisce. Sono concettualmente simili all' impresa individuale quella *familiare* (formata al 51% dal capofamiglia e al 49% dai suoi familiari, con una parentela non superiore al 2° grado) e quella *coniugale* (formata solo da marito e moglie).

- Se l' impresa è esercitata da una persona giuridica assume invece una veste societaria, che può essere di varia natura:

1. la **società di persone** è caratterizzata da un'autonomia patrimoniale imperfetta, in cui cioè il patrimonio della società non è perfettamente distinto da quello dei soci, per cui i creditori possono rivalersi (se il patrimonio societario è insufficiente) anche sui beni del socio. Si può avere una *società semplice* nel caso in cui non sia necessario svolgere una attività commerciale, ma si abbia la necessità di gestire un'attività (agricola o professionale, come ad esempio uno studio associato); una *società in nome collettivo* in cui tutti i soci sono responsabili (in egual parte e con tutto il loro patrimonio) delle obbligazioni della società; o una *società in accomandita semplice* in cui i soci accomandatari rispondono come nella s.n.c. e i soci accomandanti rispondono limitatamente al capitale conferito.

2. le **società di capitali** sono dei soggetti giuridici che godono di autonomia patrimoniale perfetta (il loro patrimonio è distinto da quello dei soci). Le forme riconosciute sono: *società a responsabilità limitata*, *società per azioni* e *società in accomandita per azioni*.

3. le **società cooperative** rappresentano una particolare forma societaria, le cui peculiarità sono connesse allo scopo mutualistico che perseguono.

### **Imprese che producono beni materiali**

- Imprese agricole (producono beni sfruttando processi naturali legati alla terra)
- Imprese industriali (compiono trasformazioni tecniche dei beni)

### **Imprese che producono servizi**

- Imprese di trasporto e telecomunicazioni
- Imprese che distribuiscono energia elettrica, gas, acqua.
- Imprese di commercio
- Imprese di credito
- Imprese di assicurazione
- Imprese che forniscono servizi informatici

Un'**azienda** (secondo il codice civile) è un complesso di beni organizzato dall'imprenditore per raggiungere un fine economico attraverso lo svolgimento di un'attività.

### **Classificazione**

Le aziende possono essere classificate secondo vari criteri:

- in relazione all'attività economica;
- in relazione al fine;
- in relazione al soggetto economico;
- in relazione al soggetto giuridico;
- in relazione alla dimensione.

Questi criteri sono gli stessi usati per classificare le imprese.

### **Classificazione in relazione all'attività economica**

Esistono tre categorie:

- di *erogazione*: fanno parte di questa categoria tutte le aziende come la famiglia, le associazioni private e parte della Pubblica Amministrazione, che erogano e consumano beni e servizi
- di *produzione*: comprende tutte le aziende che acquisiscono e producono beni e servizi (per definizione, si tratta delle **imprese**)
- *composte pubbliche*: raggruppa gli appartenenti alle precedenti due classi, come ad esempio lo Stato, la Regione, la Provincia, il Comune, la Azienda sanitaria locale.

È tuttavia bene evidenziare che non tutte le c.d. aziende sotto il profilo economico possono essere considerate tali sotto il profilo giuridico, difettando per alcune in capo al titolare la qualifica di imprenditore.

### **Classificazione in relazione al fine**

Se per **fine** si intende la creazione, l'accrescimento e la distribuzione di valore, allora è possibile delineare cinque diverse tipologie di azienda:

1. **familiare**: persegue il suo scopo tramite valori non economici (come l'assistenza reciproca, i sentimenti, ecc.) ed economici (consumi, investimenti e risparmio). Tipicamente è un'azienda di consumo in cui il risparmio è formato dalla differenza tra redditi di lavoro e capitale da una parte, e consumi e investimenti dall'altra; se le uscite superano gli introiti si accede al finanziamento di terzo. Non va confusa con l'impresa familiare, cioè l'istituzione economica che impiega membri della stessa famiglia e che è volta a produrre reddito.
2. **pubblica**: si occupa in primo luogo di soddisfare i bisogni pubblici, inoltre crea, accresce e distribuisce valore non solo in relazione alla collettività; ma coinvolgendo anche altri soggetti (stakeholders) quali fornitori, dirigenti, dipendenti pubblici, clienti, concorrenti, ecc. In Italia, recentemente, si è assistito alla privatizzazione di molte aziende pubbliche (tra le altre: Telecom Italia, INA Assitalia, Comit, Credito Italiano e Alitalia ).

3. **di produzione (o impresa)**: ha come fine diretto (principale) la produzione e distribuzione di ricchezza e come fine indiretto (secondario) il soddisfacimento dei bisogni umani. Si chiamano imprese perché operano in un'economia di mercato e sono soggette al rischio del capitale investito. A seconda del settore in cui operano, possono essere ulteriormente classificate in: del primario (agricole, minerarie), del secondario (industriali, edili), del terziario (commerciali, mercantili, bancarie, assicurative, di servizi), del terziario avanzato (informatiche, di consulenza).

4. **no profit**: si tratta di aziende che non hanno fini di lucro soggettivo, nel senso che, pur potendo realizzare dei risultati economici e finanziari positivi, questi non vengono distribuiti al soggetto economico. È tuttavia lecito che svolgano una qualche attività commerciale inerente all'oggetto sociale purché essa sia solo marginale o rientri all'interno di finalità di utilità sociale. Un discorso particolare vale per le **ONLUS (Organizzazioni Non Lucrative di Utilità Sociale)**. Si tratta di una qualifica ai fini delle imposte - ovvero che incide sulle modalità di pagamento delle imposte - che possono assumere le aziende non profit che operare in uno dei seguenti settori: assistenza sociale e socio-sanitaria, assistenza sociale, assistenza sanitaria, beneficenza, istruzione, formazione, sport dilettantistico, tutela e promozione dei beni storici e artistici, tutela dell'ambiente, promozione culturale ed artistica, tutela dei diritti civili, ricerca scientifica. Tali società devono essere iscritte all'anagrafe delle ONLUS, presso la Direzione Regionale delle Imprese per avere diritto a particolari vantaggi fiscali (non sono soggette a tassazione).

5. **mutualistiche**: comprendono cooperative, società di mutua assicurazione e consorzi di cooperative. Le cooperative hanno uno scopo principalmente mutualistico che consiste nel fornire beni o servizi o lavoro direttamente ai soci, in modo più vantaggioso rispetto alle condizioni del mercato. Lo scopo mutualistico assicura la limitata distribuzione degli utili tra i soci e la devoluzione a scopi di utilità pubblica del patrimonio sociale, in caso dello scioglimento della società. Oltre ai soci ordinari è possibile che ci siano dei *soci sovventori* che investono nella cooperativa al fine di ottenere un interesse sul capitale investito.

Le attività che possono essere svolte in forma cooperativistica comprendono: consumo, produzione, lavoro agricolo, edilizia, trasporti, pesca, economia sociale.

Le società di mutua assicurazione sono cooperative che si occupano di attività assicurativa (ramo vita e ramo danni), sono a responsabilità limitata e il capitale sociale è costituito dai contributi versati dai soci, che servono anche come premi assicurativi.

Quale che sia la "veste" ed il "fine" specifico di ogni categoria di azienda, qualora assuma contenuto imprenditoriale si ritiene che comunque non possa prescindere dall'affrontare positivamente il tema della responsabilità sociale d'impresa.

### **Classificazione in relazione al soggetto giuridico**

Si distinguono due tipi di soggetti giuridici:

- l'imprenditore con la sua impresa individuale, in cui soggetto economico e soggetto giuridico coincidono;
- le **società** in cui due o più persone svolgono un'attività economica (e i due soggetti sono distinti). Alla base della società c'è sempre un *contratto* che sancisce:
  1. l'accordo tra due o più persone (fisiche o giuridiche) dette **soci**
  2. il conferimento di beni nella società da parte dei soci.

A queste classi corrispondono diverse definizioni di società:

1. si ha l'*impresa individuale* quando il soggetto giuridico è una persona fisica che risponde coi propri beni delle eventuali mancanze aziendali. Tale impresa non gode quindi di autonomia patrimoniale: se viene dichiarata fallita, anche il suo imprenditore è fallito. Per quanto riguarda l'imposizione fiscale, il reddito dell'impresa è soggetto a IRAP (Imposta Regionale sulle Attività Produttive) e IRPEF (Imposta sul Reddito delle Persone Fisiche). Esistono inoltre delle semplificazioni relative alla contabilità che l'Amministrazione Finanziaria concede: la contabilità semplificata (che consiste nei soli libri IVA). Sono concettualmente simili all'impresa individuale quella *familiare* (formata al 51% dal capofamiglia e al 49% dai suoi familiari) e quella *coniugale* (formata solo da marito e moglie).

2. la *società di persone* è caratterizzata da una autonomia patrimoniale imperfetta, in cui cioè il patrimonio della società non è perfettamente distinto da quello dei soci, per cui i creditori possono rivalersi (se il patrimonio societario è insufficiente) anche sui beni del socio (solitamente non vale il viceversa). Si può avere una *società semplice* nel caso in cui non sia necessario svolgere una attività commerciale, ma si abbia la necessità di gestire una attività (agricola o professionale, come ad esempio uno studio associato); una *società in nome collettivo* in cui tutti i soci sono responsabili in egual parte e con tutto il loro patrimonio delle obbligazioni della società o una *società in accomandita semplice* in cui i soci *accomandatari* rispondono, come nella *Società in nome collettivo* ed i soci *accomandanti* rispondono invece limitatamente al capitale conferito. In tutti e tre i casi non si ha l'obbligo di versare un capitale sociale minimo, ma è necessario avere un atto

costitutivo e redigere un bilancio d'esercizio (che può non essere depositato al Registro delle Imprese).

3. le *società di capitali* sono dei soggetti giuridici totalmente autonomi che godono di autonomia patrimoniale perfetta (il loro patrimonio è distinto da quello dei soci). Le forme riconosciute dal diritto italiano sono: *società a responsabilità limitata*, *società per azioni* e *società in accomandita per azioni*. Nelle ultime, il socio accomandatario (amministratore) risponde illimitatamente col suo patrimonio delle obbligazioni sociali se il patrimonio della società non è sufficiente. Le società di capitali hanno l'obbligo di versare un capitale sociale minimo e di approvare il bilancio annuale che va depositato presso il Registro delle Imprese.

4. tra le altre forme possibili si trovano le *associazioni temporanee d'impresa*, i *consorzi* e il *GEIÈ (Gruppo Europeo di Interesse Economico)*.

### **Classificazione in relazione alla dimensione**

Questo tipo di suddivisione necessita di un discorso particolare. Infatti, mentre è pressoché immediato stabilire quali possono essere le classi, non è così semplice trovare un criterio uniforme di assegnazione.

Le tre classi sono:

piccola media grande

Tra i molteplici criteri si può citare:

fatturato (che ha un senso solo confrontando società appartenenti allo stesso settore), numero di dipendenti, valore aggiunto

Con il Regolamento CE n. 364/2004 del 25 febbraio 2004, la definizione per le Piccole e Medie Imprese (PMI) è stata aggiornata alle seguenti caratteristiche:

**microimpresa** - a) meno di 10 occupati e, - b) un fatturato annuo (corrispondente alla voce A.1 del conto economico redatto secondo la vigente norma del codice civile) oppure, un totale di bilancio annuo (corrispondente al totale dell'attivo patrimoniale) non superiore a 2 milioni di euro;

**piccola impresa** - a) meno di 50 occupati e, - b) un fatturato annuo, oppure, un totale di bilancio annuo non superiore a 10 milioni di euro;

**media impresa** - a) meno di 250 occupati e, - b) un fatturato annuo non superiore a 50 milioni di euro, oppure un totale bilancio annuo non superiore a 43 milioni di euro.

### **Rapporti giuridici dell'azienda ceduta**

Oltre a essere un *complesso di beni* l'azienda è anche un *fascio di rapporti giuridici*, rappresentato dai rapporti contrattuali che il titolare costituisce per esigenze aziendali. Dalla

gestione aziendale nascono crediti e debiti, che fanno parte anch'essi dell'azienda.

Dobbiamo considerare tre casi:

- I contratti. L'acquirente subentra automaticamente in essi salvo che:
  1. Le parti abbiano pattuito diversamente
  2. Il contratto abbia carattere personale
- Crediti. Si trasferiscono all'imprenditore acquirente. Il trasferimento ha effetto sui terzi dal momento dell'iscrizione del trasferimento nel registro. È comunque liberato il debitore ceduto che paga in buona fede nelle mani dell'alienante.
- Debiti. Passano all'acquirente mediante accollo. Si tratta, di regola, di accollo cumulativo e non liberatorio. L'alienante, debitore originario, continua a rimanere obbligato se il creditore ceduto non lo ha espressamente liberato.

### **Avviamento**

L'*avviamento* di un'azienda è la sua capacità di produrre utili in misura superiore all'ordinario.

Dipende dal fatto che il complesso degli asset dell'azienda ha un valore superiore a quello della somma dei singoli asset separati; non è né un bene né un diritto, ma una semplice qualità dell'azienda, non attribuibile ai singoli beni ma solo all'insieme degli stessi in quanto gestiti e organizzati unitariamente.

La legge garantisce tutela all'avviamento attraverso il *divieto di concorrenza*, cioè impedendo al precedente titolare di iniziare una nuova impresa che, per oggetto o altre circostanze, sia idonea a sviare i clienti dell'azienda ceduta nei 5 anni successivi il trasferimento della prima.

L'avviamento può essere positivo (goodwill) o negativo (badwill) e in bilancio viene indicato nello stato patrimoniale.

### **Trasferimento**

#### **Natura**

Il trasferimento è disciplinato da specifiche disposizioni che in parte derogano il diritto comune per quanto riguarda la successione nei contratti, la cessione di crediti e debiti, in particolare per quel che riguarda il consenso del debitore, deroga all'art.1406 c.c. dato che il lavoratore non può opporsi. L'azienda può essere trasferita sia per atto "inter vivos" che "mortis causa", ma può anche avvenire sia con accordo delle parti, sia in forma coattiva con provvedimento amministrativo o giudiziario. Si è recentemente considerata l'ipotesi che fusione e scissione possano operare un trasferimento d'azienda: se prima ciò non era

considerato trasferimento d'azienda, con la consistente riforma societaria degli anni 2000 la fusione, specialmente eterogenea, non è stata più vista come scomparsa e ricostituzione dell'ente.

Il trasferimento d'azienda è disciplinato dall'art.2112 c.c. che obbliga l'acquirente a mantenere i rapporti di lavoro e lo impegna solidalmente dei crediti maturati dai lavoratori.

L'azienda può essere trasferita dall'imprenditore ai propri discendenti tramite la stipulazione di un apposito atto inter vivos, il patto di famiglia (contratto), istituto disciplinato dagli artt. 768-bis segg. del codice civile.

### **Oggetto del trasferimento**

Si è discusso molto in dottrina su quale fosse l'oggetto del trasferimento. Due sono le interpretazioni principali:

- **Attività ed azienda inscindibili:** concezione giuslavoristica più antica e derivata anche dalle posizioni del diritto commerciale, ritiene l'azienda, complesso di beni, perfettamente inscindibile con l'attività affinché possa esserci un'impresa, e pertanto non trasferibile isolatamente
- **Attività ed azienda scisse:** concezione più moderna e più accolta dalle dottrine giuslavoriste, ritiene possa essere ceduta anche l'"azienda inerte", partendo dalle considerazioni che l'azienda possa anche essere costituita anche solo dal competenze professionali ("know-how") dei lavoratori e che comunque l'attività è legata alla persona dell'imprenditore che l'acquista a titolo originale. Tra l'altro con questa impostazione, la cerchia dei cessionari aumenta notevolmente perché non c'è il requisito dell'essere già imprenditori.

La legislazione comunitaria ha contribuito all'evoluzione del concetto di trasferimento d'azienda: se in particolare le varie direttive sembrano identificare l'azienda come complesso di beni organizzato per l'attività d'impresa, la giurisprudenza comunitaria dà un indirizzo ben preciso nella sentenza Suzen[1] stabilendo che,

- non c'è trasferimento quando:
  - l'operazione non include beni significativi per l'esercizio dell'attività
  - quando il trasferimento non include un'entità economica con propria identità
- c'è trasferimento quando:
  - quando esso abbia ad oggetto un'entità economica stabile e adeguatamente strutturata ed autonoma

o che l'identità e la gestione dell'entità economica sia stata ripresa o proseguita  
La sentenza pone pertanto come parametro il *momento causale del trasferimento*.

Alla luce dell'attuale normativa viene considerato trasferimento d'azienda ogni processo che determina il cambiamento di titolarità di un'attività economica organizzata: il 5° comma dell'art.2112 parla di *attività economica organizzata*, che interpretata anche con la direttiva comunitaria da una definizione dell'oggetto del trasferimento concernente *organizzazione ed attività*.

### **Trasferimento del ramo d'azienda**

Il "ramo d'azienda" è trasferibile così come l'azienda intera, anche se non ha le stesse garanzie per i lavoratori dell'intero complesso aziendale: identificato come "articolazione funzionalmente autonoma", dopo la riforma del 2003 è liberamente identificabile dagli imprenditori che operano il trasferimento purché risponda al requisito dell'autonomia funzionale. Il lavoratore può solo presentare le dimissioni per giusta causa se le condizioni di lavoro subiscono una sostanziale modifica. C'è da sottolineare che il ramo d'azienda non viene menzionato dall'art.2112 c.c. e, essendo molto più flessibile rispetto all'intera azienda, spesso i lavoratori invocano l'art.1406 c.c. in modo che possano bloccare un trasferimento per loro svantaggioso.

Altro problema suscitano i trasferimenti operanti in quei settori d'azienda identificati come outsourcing, fra tutti l'appalto. Il legislatore si è preoccupato nel 2003 di disciplinare questi fenomeni coordinandoli alla disciplina dell'art.2112. In particolare fissa la solidarietà dell'appaltante "fino alla concorrenza del debito che il committente ha verso l'appaltatore nel tempo in cui i lavoratori propongono la domanda". Nell'appalto di servizi, il committente è obbligato in solido fino al termine di un anno dalla fine dell'appalto.

### **L'insegna**

L'*insegna* è il segno distintivo dell'azienda, cioè dei locali dell'impresa. Essa, come gli altri segni distintivi, opera come collettore di clientela, ed è particolarmente importante per quelle imprese che ricevono i clienti nei propri locali. Con la diffusione di internet e dei mezzi multimediali, numerose imprese vengono ora tuttavia identificate principalmente tramite il proprio sito web, come nel caso delle imprese virtuali.

Il codice civile dedica un solo articolo all'insegna, il 2568, che impone di integrare o modificare l'insegna che, essendo uguale o simile a quella di un altro imprenditore, possa creare confusione per l'oggetto dell'impresa o per il luogo in cui essa è esercitata. Per tutte le questioni non disciplinate, è incerto se si debba far riferimento alla normativa sulla ditta o a

quella sul marchio; spesso si preferisce fare riferimento a quest'ultima, in quanto più articolata.

Per moneta si intende dunque ogni oggetto materiale o entità astratta che svolga le funzioni di:

- misura del valore (moneta come unità di conto);
- mezzo di scambio nella compravendita di beni e servizi (moneta come strumento di pagamento);
- fondo di valore (moneta come riserva di valore);
- riferimento per pagamenti dilazionati (funzione implicita nelle tre precedenti).

La funzione "centrale" della moneta è comunque quella di strumento di pagamento, visto che tutte le altre funzioni sono o conseguenza di tale funzione o condizione favorevole per lo svolgimento di questa funzione stessa.

Denaro e moneta

È necessario fare un'importante distinzione tra il concetto di denaro e quello di moneta.

Il *denaro* è il circolante accettato del mercato, ossia da tutti, in un distinto periodo storico. I gettoni telefonici, i miniassegni degli anni '70, le caramelle date di resto al bar, le hours di Ithaca (N.Y.) sono un esempio di denaro. In antichità, prima della nascita della moneta in senso stretto, il denaro era costituito da svariate tipologie di oggetti e non solo: semi di cacao, conchiglie, barrette di ferro, spiedi, sale (da cui "salario") e così via. La moneta (in senso stretto) è il circolante emesso dallo stato in un distinto periodo storico. La moneta quindi fa parte della categoria del denaro fino a quando viene accettata dal mercato.

Le monete fuori corso e le monete svalutate non sono più denaro in quanto nessuno le accetta.

La moneta è infatti un mezzo di scambio che serve a regolare gli scambi. Più grande è il prodotto interno lordo di un paese, più numerosi sono gli scambi e maggiore è la quantità di moneta necessaria a regolarli. L'offerta di metalli preziosi non è una variabile che si può controllare facilmente, dipendendo dalla produzione delle miniere e dagli afflussi e dai deflussi di metallo prezioso da e verso l'estero, per esempio attraverso il regolamento dei saldi commerciali.

L'uso di monete in metallo prezioso ha inoltre effetti potenzialmente destabilizzanti sull'economia. Se la quantità di moneta cresce troppo, per effetto di un surplus commerciale o della scoperta di nuovi giacimenti di metallo prezioso, si produce un aumento della domanda di beni e servizi superiore all'offerta (nelle economie che usano monete in metallo

la crescita è in genere assai limitata) e quindi aumentano i prezzi (inflazione). In caso contrario si assiste al calo dei prezzi (deflazione).

Il secondo limite riguarda i trasferimenti di denaro.

L'uso di monete metalliche comporta notevoli problemi di sicurezza nel trasferimento di grandi somme di denaro, sia per il rischio di furti che per quello di perdite, ad esempio nei commerci via nave. È quindi opportuno usare strumenti di pagamento differenti, di tipo cartaceo, che trasformano la moneta metallica in banconota o in ordine di pagamento.

A introdurre l'uso delle prime banconote sono i banchieri, che a fronte dei depositi in oro effettuati presso le banche stesse, emettono titoli rappresentativi del credito in oro nei loro confronti, attribuendo al depositante/possessore del titolo il potere di scambiare le banconote presso un altro banchiere collegato col primo da legami d'affari, evitando così le spese e i rischi connessi al trasporto della moneta metallica (in genere i banchieri distribuiscono strategicamente la loro attività nei più importanti luoghi dove si concentrano gli scambi di merci), oppure il potere di utilizzare direttamente le banconote come strumenti di pagamento (purché vi sia la fiducia del venditore nei confronti della solvibilità del banchiere emittente, e la verificabilità della veridicità del titolo stesso).

Successivamente le banche cominciano ad "emettere" moneta cartacea, ovvero iniziano a stampare banconote (titoli di credito nei confronti dei depositi in oro detenuti dalla banca) per un ammontare maggiore rispetto alla capacità di copertura aurea delle banconote stesse. Questa procedura (per certi versi rischiosa, dal punto di vista della solvibilità) è incoraggiata fondamentalmente da due fattori:

- da un lato la considerazione del fatto che in realtà il "circolante" maggiormente e stabilmente diffuso negli scambi è ormai rappresentato dalle banconote (le effettive conversioni in oro effettuate dai possessori di banconote sono diventate molto rare);
- dall'altro lato la possibilità di ottenere elevati profitti, attraverso gli interessi dei prestiti effettuati in banconote di nuova emissione.

### **Valore nominale della moneta**

Altra cosa è il *valore nominale* delle monete. Il valore di ciascuna moneta è quello segnato sulla moneta stessa. È indispensabile nelle economie moderne disporre di mezzi di pagamento nella quantità necessaria a regolare flussi di scambi sempre maggiori. Questo implica per le autorità monetarie la libertà di emettere moneta nella quantità che esse ritengono adeguata ad un buon funzionamento del sistema dei pagamenti.

La moneta non viene emessa a fronte di riserve di oro detenute dalla banca centrale, come avveniva in passato, né quindi può essere ceduta alla banca emittente in cambio di oro o di un altro bene.

La circolazione della moneta e quindi il riconoscimento del suo valore nominale dipendono solo ed esclusivamente dalla fiducia che chi riceve in pagamento una certa quantità di denaro ha di poter a sua volta cedere ad altri il denaro in cambio di beni e servizi.

Questo "meccanismo fiduciario" garantisce che il valore nominale sia anche il valore reale della moneta.

A rafforzare tale meccanismo basato sulla fiducia reciproca intervengono naturalmente tutti i sistemi anti-contraffazione, che offrono ai cittadini una elevata probabilità che al denaro posseduto (e ricevuto da altri) sia riconosciuto il valore nominale riportato su banconote e monete e non il valore intrinseco di biglietti e monete prive di valore legale.

Ma soprattutto il meccanismo fiduciario viene integrato dall'obbligo legale di accettare in pagamento la moneta legale del proprio paese e dalla regola, contenuta nel codice civile, che afferma che una volta effettuato il pagamento l'obbligazione si estingue, liberando per sempre il debitore.

In termini più semplici possiamo dire che una banconota da 20 € vale 20 € perché chiunque, accettandola in pagamento, è sicuro che altre persone, alle quali a sua volta verrà ceduta la banconota, riconosceranno (per volontà propria e perché obbligati dalla legge) che tale banconota vale 20 €.

Potrebbero riconoscere ad essa un valore diverso solo se la banconota fosse falsa (e in questo caso il valore sarebbe vicino allo zero) o se la banconota avesse valore in quanto interessante per i numismatici.

In sintesi, le monete cartacee oggi usate (totalmente svincolate dalle quantità di metalli preziosi) hanno valore in quanto mezzo di pagamento stabile riconosciuto nell'economia di un certo paese:

- la stabilità è garantita dal controllo sull'emissione da parte delle banche centrali (la crescita dell'offerta di moneta deve essere infatti in linea con la crescita dell'economia, altrimenti eventuali eccessi si riproducono nel lungo periodo come inflazione);
- il riconoscimento come mezzo di pagamento è garantito dalla legge;
- infine il potere d'acquisto stabile e giuridicamente riconosciuto della moneta è rilevante solo in quanto può essere rivolto a beni e a prodotti finanziari desiderati, che sono prodotti e offerti dal paese in cui circola quella moneta.

In pratica, nessuno di noi accetterebbe un "pezzo di carta" in cambio di un bene, se quel pezzo di carta non ci consentisse di acquistare altri beni, se esso perdesse il suo valore nell'intervallo di tempo in cui lo deteniamo prima di scambiarlo con un altro bene, se esso attribuisse un potere d'acquisto puramente formale in un'economia di fatto improduttiva e inesistente.

### **Svalutazione della moneta**

La *svalutazione* è la perdita di valore di una moneta nei confronti di beni e servizi, comprese altre monete.

In passato, quando le monete erano composte da metalli preziosi, il valore nominale poteva essere più o meno vicino a quello del metallo prezioso contenuto. Se i governanti sostituivano parte del metallo prezioso con metallo comune (in particolare rame), allo scopo di emettere una maggiore quantità di denaro, la moneta finiva per perdere valore reale. E lo stesso avveniva se si imponeva ad una moneta già in circolazione un valore nominale superiore a quello avuto in precedenza rispetto ad altre monete dello stesso sistema monetario.

Infatti, una volta fuse, le monete rivelavano il loro vero valore che se non coincideva con il valore nominale, avrebbe portato a rifiutare la moneta contenente metalli poco nobili.

Ai nostri giorni non si usano più monete composte da metalli preziosi e le ragioni della perdita di valore di una moneta sono da attribuirsi all'operare della domanda e dell'offerta delle monete che servono a regolare le transazioni economiche (essa può anche essere indotta dall'uso della politica monetaria come strumento di politica economica da parte della banca centrale: una *svalutazione competitiva* per favorire la domanda di beni nazionali).

La svalutazione rende più costose le merci importate e di conseguenza può avere conseguenze sull'inflazione del paese che svaluta. E inoltre rende più convenienti i prodotti del paese che svaluta sui mercati esteri.

La banca centrale emette moneta acquistando titoli di debito di stati, banche o imprese. È bene sottolineare che le banche centrali non acquistano titoli di stato direttamente dallo Stato ma da chi li ha acquistati precedentemente e intende rifinanziarsi cedendo i titoli posseduti.

La banca centrale acquista i titoli da una banca ordinaria che li possiede direttamente o per conto dei propri clienti.

L'acquisto di titoli viene registrato in dare di una voce che appartiene allo stato patrimoniale della banca centrale, mentre in avere di una voce allo stato patrimoniale si registra il debito nei confronti del venditore, la banca ordinaria.

La banca ordinaria ha infatti un credito in moneta nei confronti della banca centrale per aver venduto i titoli, la cui cessione comporta una registrazione in avere del conto titoli.

La banca centrale può regolare il debito nei confronti della banca ordinaria versando ad essa banconote oppure riconoscendogli un credito di conto corrente. Credito per la banca ordinaria cui corrisponde un debito per la banca centrale.

La moneta, in senso lato (da non confondersi con le sole banconote o con le monete metalliche, che sono solo una piccola parte della moneta) è dunque nella contabilità della banca centrale un debito verso la banca ordinaria dalla quale sono stati acquistati i titoli.

Poiché solo una parte modesta dell'enorme massa di transazioni delle economie moderne avviene con l'uso di banconote, le banche ordinarie che cedono i titoli propri o della clientela alla banca centrale usufruiscono per lo più degli accrediti in conto corrente presso la Banca Centrale.

Alla scadenza dei titoli, la Banca Centrale li rivende all'emittente (può venderli anche prima della scadenza, se lo ritiene conveniente).

La moneta emessa in precedenza ritorna alla Banca Centrale, che tuttavia, se non ha l'obiettivo di ridurre la quantità di moneta in circolazione nell'economia, emette nuova moneta acquistando altri titoli.

Il processo di emissione di moneta acquistando nuovi titoli in sostituzione di quelli rimborsati è senza fine e man mano che l'economia cresce, cresce anche la massa di titoli acquistati e quindi di moneta emessa.

La moneta infatti è uno strumento, essenziale per il funzionamento dell'economia e spetta alla Banca Centrale regolarne la quantità in circolazione, attraverso l'emissione di moneta a fronte della quale vengono acquistati titoli, per lo più di stato (BOT, CCT, ecc).

La banca è un'impresa privata, quindi un ente *a scopo di lucro*, che svolge l'importante compito di fornire alla clientela mezzi di pagamento e di intermediazione tra offerta e domanda di capitali, i primi provenienti per lo più dalle famiglie, i secondi domandati soprattutto dalle imprese.

La principale entrata per le banche sono i tassi di interesse attivi, derivanti dalla creazione della moneta elettronica necessaria all'erogazione dei prestiti, che sono garantiti da una

percentuale di riserva obbligatoria dei depositi forniti dalla clientela. A questi si aggiungono le commissioni per i servizi resi alla clientela.

Tra i costi si possono citare i costi per il personale, per il mantenimento di sedi e filiali e per la gestione dell'infrastruttura informatica, nonché l'interesse pagato ai depositanti a fronte della raccolta (c/c, depositi, certificati di deposito, obbligazioni, pronti contro termine). I ricavi da intermediazione dipendono dalla differenza (*spread* in inglese) tra i tassi attivi a carico dei clienti e i tassi passivi versati ai clienti. Lo spread è di solito tanto più ampio quanto più alti sono i tassi, con la conseguente necessità per la banca di cercare l'utile nelle commissioni (ricavi da servizi) percepite dalla clientela per servizi resi. Da tale variabile dipende la capacità della banca di coprire i costi fissi e di generare utili.

Nei primi del Novecento, il Glass-Steagall Act aveva introdotto una distinzione giuridica fra banche commerciali e banche d'investimento, attività che non potevano essere svolte dallo stesso soggetto giuridico per il conflitto di interessi esistente fra le due. Il Glass Steagall fu revocato negli Stati Uniti, mentre era presidente Bill Clinton e Robert Rubin era Ministro del Tesoro. Alla distinzione fra banca commerciale e banca di investimenti si è progressivamente sostituito il modello di banca universale, che tende a includere l'attività assicurativa. Nel 1997 e 1998, fu approvata la legge promossa da Phil Gramm, che abrogava il Glass-Steagall Act. La legge passò al Senato con un voto di 90 contro 8, col contributo di 38 Democratici, inclusi: Joe Biden, John Kerry, Tom Daschile, Dick Durbin, e perfino John Edwards.

Successivamente, la separazione è stata superata dal modello di banca universale, che a partire dagli anni '90 tende a integrarsi anche con il settore assicurativo.

### **Le riserve obbligatorie**

Le riserve che le banche detengono per far fronte agli obblighi nei confronti della clientela in Italia sono obbligatorie per legge. L'obbligo serve a tutelare i risparmiatori, evitando che le banche assumano rischi troppo elevati e si trovino senza la liquidità necessaria a garantire i pagamenti.

Le riserve bancarie coprono solo una frazione dei depositi dei clienti (si parla di riserve frazionali), così che nessuna può banca trasformare in contanti tutti i depositi dei clienti contemporaneamente. Se i clienti chiedessero tutti insieme la restituzione dei loro depositi, la banca sarebbe costretta a dichiarare bancarotta. Non avviene perché i clienti hanno fiducia nel fatto che ciò non accadrà e che se dovesse eventualmente accadere interverrebbero le autorità pubbliche, e tra queste la banca centrale che potrebbe stampare moneta per far

fronte alle necessità di liquidità della banca. Inoltre i clienti sanno che forme di assicurazione dei depositi garantiscono loro la restituzione del denaro depositato, almeno per un certo ammontare.

Tuttavia la funzione principale delle riserve obbligatorie non è quella di rendere sicuri i depositi, ma di consentire alle autorità monetarie di controllare l'ammontare dei depositi a vista che le banche possono creare, limitando la crescita dei depositi bancari.

### **Come il sistema bancario crea moneta**

In condizioni economiche normali l'afflusso di denaro verso una banca per i nuovi depositi supera il deflusso di denaro per i prelievi. La banca non deve pertanto mantenere i capitali ricevuti in attesa che il depositante li ritiri, ma può conservarne solo una parte, definita riserva, per far fronte alle esigenze di cassa. Accantonata una quota dei depositi a formare la riserva, il cui ammontare dipende in Italia dalle scelte della banca oltre che da norme di legge, la parte restante dei depositi viene investita in attività redditizie.

Una parte dei capitali dei depositanti viene perciò versata ad altri soggetti economici. Quando, magari dopo successivi passaggi, tali capitali vengono depositati presso una o più banche (per semplicità supponiamo che sia una sola), tale banca ripete quanto ha fatto la banca precedente: trattiene una parte del denaro (la riserva) e investe il resto. Il processo si ripete con una terza banca e poi con una quarta e così via.

Alla fine del processo generato da un nuovo deposito presso una qualsiasi banca l'intero sistema bancario avrà prodotto riserve per un ammontare pari al nuovo deposito, mentre la somma dei nuovi depositi esistenti sempre presso l'intero sistema bancario sarà pari a un multiplo del primo deposito. L'ammontare del multiplo dipende dalla percentuale di ciascun deposito che viene trasformato in riserva. Anche i nuovi prestiti e investimenti dell'intero sistema bancario risulteranno essere un multiplo del primo investimento.

Il meccanismo appena descritto ha valore se applicato all'intero sistema bancario. È invece errata, come sottolinea Samuelson, l'opinione diffusa che la *singola* banca può concedere prestiti per un ammontare multiplo dei depositi.