

SECONDA PROVA SCRITTA PER L'ESAME DI STATO a.s. 2021-2022

Indirizzo: LI12 - SCIENZE UMANE - OPZIONE ECONOMICO SOCIALE

Tema di: DIRITTO ED ECONOMIA POLITICA

Lo Stato e le sue istituzioni

PRIMA PARTE

Sabino Cassese, giurista ed accademico italiano, già ministro per la funzione pubblica nel governo Ciampi (1993-1994) e giudice della Corte costituzionale (2005-2014) critica l'eccessivo ricorso allo strumento del Dpcm per le misure di contenimento epidemiologico, in quanto *«L'articolo 16 della Costituzione sancisce che solo un atto avente forza di legge può limitare restrizioni alla libertà personale e allo spostamento in caso di rischi connessi alla salute pubblica, quindi sarebbe stato meglio se il Governo avesse emanato decreti-legge da far convertire al Parlamento e poi, usare gli atti amministrativi, come il DPR»*.

Roberto Bin, docente universitario di diritto costituzionale, analizza il ruolo odierno degli Stati ed in generale delle istituzioni statuali in contrapposizione al ruolo delle organizzazioni internazionali e dei mercati, anche alla luce della pandemia di Covid-19.

Antonio Accetturo, economista della Banca d'Italia, si interroga sui fattori che determinano il buon funzionamento delle istituzioni di un Stato, distinguendo tra quelli passati e quelli presenti, tra quelli ascrivibili ai cittadini e quelli che dipendono dalla classe politica.

Con riferimento ai documenti allegati e sulla base delle sue conoscenze, il candidato esprima le proprie riflessioni in merito allo Stato ed alle sue istituzioni.

Documento 1

Solo un quinto delle 263 leggi approvate negli ultimi quattro anni è stato di iniziativa parlamentare. **Il numero dei decreti legge (135) ha raggiunto la metà delle leggi approvate e su metà dei decreti legge è stata posta dai governi la questione di fiducia**, per far cadere gli emendamenti, far votare il testo come approvato e compattare la maggioranza. Però, i decreti legge hanno registrato, nel corso del passaggio parlamentare, un aumento, rispetto al testo di base, del 70 per cento circa, sia in termini di commi, sia in termini di parole.

Anche le **leggi di iniziativa governativa** sono cresciute del 70 per cento in numero di commi e di parole (l'articolo 1 della legge di bilancio 2022 consta di 1013 commi). Però, i numerosi emendamenti parlamentari ai decreti legge e alle poche leggi di iniziativa governativa hanno quasi tutti una dubbia portata normativa.

I numerosi emendamenti parlamentari ai decreti legge e alle poche leggi di iniziativa governativa consistono, infatti, per lo più di singole **decisioni di tipo amministrativo**, come, ad esempio, il ripristino e la valorizzazione del patrimonio edilizio di Villa Candiani di Erba o l'indennizzo per allevamenti di animali da pelliccia «anche se non detengono animali» (in quest'ultimo caso, il Parlamento non ha neppure avuto timore del ridicolo).

Questi dati sono i segnali di una modificazione dell'assetto politico – costituzionale che si è prodotto negli ultimi anni, non imputabile a questo o a quel governo, e sviluppatosi già prima del 2018. **Si tratta di un generale slittamento, per cui il governo è diventato il legislatore principale, il Parlamento si è trasformato in amministratore.** Il Parlamento cede al governo la funzione legislativa, mentre sottrae all'amministrazione quella di prendere decisioni singole e puntuali. Se si aggiunge a questo l'altro fenomeno, della interferenza dell'ordine giudiziario nelle principali questioni nazionali, si comprende l'importanza dei cambiamenti in corso.

L'articolo 70 della Costituzione dispone solennemente che «la funzione legislativa è esercitata collettivamente dalle Camere», mentre ora essa è chiaramente deparlamentarizzata. Quello che il Parlamento perde sul piano normativo, viene da esso guadagnato adottando decisioni amministrative con veste legislativa. L'ordine giudiziario, a sua volta, ritenendosi padrone della funzione legislativa, protesta perché il Parlamento intende approvare una legge sulla giustizia che non proviene dalla magistratura. Insomma, nessuno dei tre poteri fa il mestiere che sarebbe chiamato a svolgere. (...)

Luigi Capogrossi Colognesi, in un acuto libro su la «Storia di Roma» (edito da il Mulino) ha messo in luce che **la potenza dell'antica Roma cominciò a vacillare quando nella sua costituzione si insinuarono il principio della commistione dei poteri nello stesso soggetto** e, nello stesso tempo, la scissione di uno stesso tipo di poteri, diviso tra soggetti diversi. Per evitare allo Stato italiano una simile deriva, bisogna rimettere ordine tra i poteri dello Stato, riconducendo ciascuno alla sua funzione primaria. Una proposta di legge costituzionale per l'istituzione di una Convenzione che ridisegni la seconda parte della Costituzione stabilendo il ruolo dei protagonisti è già stata presentata alla Camera dei deputati.

(Sabino Cassese, *Parlamento senza poteri e troppe leggi scritte male*, articolo pubblicato sul *Corriere della Sera*, 23 aprile 2022)

Documento 2

Ma lo Stato non era in declino? Non doveva perdere il suo ruolo centrale nella vita delle persone? Non era in corso un processo di sostituzione dello Stato moderno con i mercati, la rete, le organizzazioni internazionali? Le nostre vite non erano in procinto di vedersi organizzate dalle leggi dell'economia piuttosto che da quelle volute dalla vecchia politica e dalle consunte istituzioni costituzionali? Potrei continuare a lungo con le grandi trasformazioni in corso esaltate o paventare dalla letteratura dell'ultimo ventennio. E che dire degli economisti, quelli di scuola liberale e monetarista, sempre attenti a denunciare l'intervento pubblico come la causa della perturbazione del naturale equilibrio di un mercato concorrenziale; e severi nel condannare qualsiasi deviazione dal Grande Credo della stabilità dei prezzi e del controllo dell'inflazione, con i conseguenti parametri che hanno dominato l'Europa e le nostre vite dal 1992 ("Trattato di Maastricht", invenzione dell'euro e istituzione della Banca Centrale Europea) in poi. Dove sono oggi? [...].

È bastato un piccolo, invisibile virus a farci capire che il Re è nudo; che i mercati sono una finzione convenzionale, che vivono di una vita artificiale e un po' pazzo, che non ha alcun interesse per il nostro benessere, salvo che non sia commercialmente interessante. E ha riesumato i vecchi, logori Stati, anche nei paesi più imbevuto di "mercato". Gli Stati si sono improvvisamente liberati dai lacci che ne paralizzavano da decenni l'azione, e hanno ripreso a occuparsi di noi, della nostra salute, della nostra vita, della nostra sopravvivenza [...].

(Roberto BIN, *Il ritorno dello Stato e l'importanza del Presidente*, 28 marzo 2020
www.lacostituzione.info)

Documento 3

Quale ruolo hanno le istituzioni formali, quali le leggi, i regolamenti per promuovere lo sviluppo? E quale quelle informali, come i comportamenti e il senso civico dei cittadini?

Sappiamo che le istituzioni contano molto. I comportamenti dei cittadini improntati a una maggiore cooperazione e fiducia reciproca rendono le economie più efficienti. Un'attività legislativa volta ad assicurare la difesa dei diritti di proprietà e l'efficienza della

giustizia è ingrediente fondamentale per la prosperità questo si sa già dal lontano 1748. Ma come interagiscono le istituzioni formali e informali? E quali sono le possibili "leve" nelle mani dei decisori pubblici?

Nel 1993 Robert Putnam ipotizzò che la qualità delle amministrazioni regionali in Italia potesse dipendere dalle condizioni socio-politiche che talune aree avevano sperimentato nei primi secoli del II millennio. I diversi regimi politici del basso Medioevo (Comuni e Signorie nel Centro Nord, Stato della Chiesa in alcune aree del Centro e Regno di Sicilia nel Sud) avrebbero definito nel grado di senso civico le differenze territoriali, sopravvissute poi per secoli e che hanno inciso sulla capacità di autoamministrazione dei governi locali.

Si tratta di un'ipotesi affascinante che ha influenzato i decenni successivi; è però quasi auto-assolutoria. In mancanza di una macchina del tempo, il Sud è condannato a un sottosviluppo cronico per non essersi dotato delle istituzioni "giuste" nei secoli "giusti". Nelle mani degli amministratori pubblici diventa quasi un alibi: l'incapacità non è nel governante ma nel governato.

I nostri studi ci dicono però che la storia è importante ma non spiega tutto: solo il 30-50% delle attuali differenze dei comportamenti in Italia. Il restante 50%-70% dipende dalle condizioni di oggi e i comportamenti dei politici possono avere una grande influenza.

Due esempi tra i tanti. Il primo emerge da un lavoro del 2014, dove si mostra come i trasferimenti pubblici possano avere effetti negativi sul senso civico dei cittadini aumentando la corruzione e diminuendo gli incentivi a comportarsi in modo etico. In questo caso l'intervento pubblico "avvelena" la convivenza civile tra i cittadini; tale effetto è mitigato (talvolta, fino ad annullarsi) nelle aree in cui l'operatore pubblico è più efficiente nella fornitura dei servizi pubblici. Si tratta di un fenomeno con rilevanti conseguenze economiche, come nei casi (diametralmente opposti) delle ricostruzioni post-sisma in Friuli (1976) e in Irpinia (1980).

Il secondo invece emerge da un lavoro più recente, dove è stato analizzato il legame tra la fornitura di un servizio pubblico essenziale (la sicurezza) e la partecipazione elettorale (un tipico indicatore di civismo), analizzando un evento storico dell'Italia risorgimentale: l'introduzione della "legge Pica" del 1863 per la repressione del brigantaggio. Essa arrecava disagi elevati agli strati umili della popolazione ma offriva sicurezza agli strati abbienti, che a quel tempo erano gli unici ad avere il diritto di voto. La maggiore tutela della legalità dovuta alla "legge Pica" generò un significativo aumento della partecipazione alle elezioni politiche del 1865 e tale effetto persistette per oltre trent'anni.

Ma la sicurezza non è il solo bene fondamentale. Uno stato può far molto per mantenere forte il senso civico dei propri cittadini, dall'investimento in istruzione fino al disegno di regole elettorali più inclusive e meno distorsive.

In altre parole, il civismo dei cittadini comporta benefici per tutta la comunità; è compito non solo dei cittadini mantenerlo vivo ma anche dei politici. Tutti noi, infatti, siamo chiamati a preservare questo delicato ecosistema.

(Antonio Accetturo, *L'importanza delle buone istituzioni*, Repubblica, 8 marzo 2018)

SECONDA PARTE

Il candidato sviluppi due tra i seguenti quesiti:

1. Quali sono ruolo e funzioni del Parlamento che la nostra Costituzione prevede a tutela delle libertà democratiche?
2. In quali modi la nostra Costituzione garantisce l'equilibrio dei poteri dello Stato?
3. Perché l'inalterabilità e l'indipendenza dei giudici sono principi fondamentali della nostra Costituzione?
4. Qual è il ruolo principale del Capo dello Stato in Italia e attraverso quali funzioni lo può svolgere?

Durata massima della prova: **6 ore**.

È consentito l'uso del dizionario di italiano.

È consentito l'uso dei seguenti sussidi: Costituzione Italiana; Codice Civile e leggi complementari non commentati.

Non è consentito lasciare l'Istituto prima che siano trascorse 3 ore dalla dettatura del tema.

GRIGLIA DI VALUTAZIONE

Indicatore (correlato agli obiettivi della prova)	Descrittori	Punteggio max per ogni indicatore
Conoscenze Conoscere le categorie concettuali delle scienze economiche, giuridiche e/o sociali, i riferimenti teorici, i temi e i problemi, le tecniche e gli strumenti della ricerca afferenti agli ambiti disciplinari specifici.	Articolate ed approfondite	7
	Articolate	6
	Esaurienti, con qualche imprecisione	5
	Sufficientemente presenti	4
	Limitate e con errori diffusi	3
	Limitate e con numerosi errori diffusi	2
	Praticamente assenti	1
Comprensione Comprendere il contenuto ed il significato delle informazioni fornite nella traccia e le consegne che la prova prevede.	Completa	5
	Sostanziale	4
	Essenziale	3
	Parziale	2
	Gravemente lacunosa	1
Interpretazione Fornire un'interpretazione coerente ed essenziale delle informazioni apprese attraverso l'analisi delle fonti e dei metodi di ricerca.	Coerente e approfondita	4
	Adeguate	3
	Frammentaria	2
	Frammentaria e poco lineare	1
Argomentazione Cogliere i reciproci rapporti ed i processi di interazione tra i fenomeni economici, giuridici e sociali; leggere i fenomeni in chiave critico - riflessiva; rispettare i vincoli logici e linguistici.	Chiara e corretta interazione, padronanza del lessico disciplinare e rispetto dei vincoli logici	4
	Appropriata interazione, uso corretto del lessico disciplinare e dei nessi logici	3
	Confusa, con uso improprio del lessico disciplinare	2
	Confusa, con uso improprio del lessico disciplinare e dei nessi logici	1
PUNT.TOTALE		/20