CRISTOFORO BUSCARINI

SAN MARINO NELLA FASE DELLA UNIFICAZIONE
ITALIANA: L'EVOLUZIONE DEGLI ORDINAMENTI
DEL MICROSTATO

Al momento della nascita dello stato unitario, San Marino offriva l'immagine di una realtà politica spiccatamente conservatrice fra quelle della penisola quanto ad ordinamento giuridico e ad assetto sociale. La struttura formale della sua organizzazione rifletteva sostanzialmente il disegno consolidato negli *Statuta* tardorinascimentali¹. L'organo centrale del sistema continuava ad essere il Consiglio Principe e Sovrano dei LX, a composizione vitalizia e cooptativa, nei fatti gestito da una ristretta aristocrazia terriera costituita da un numero di famiglie ben più ridotto dei seggi di tale organo. Funzioni esecutive e di coordinamento erano attribuite ad un organo duumvirale, la Reggenza, eletto dallo stesso Consiglio nel proprio ambito per la durata di un semestre. Alla Reggenza, dal 1830, era stato affiancato nel disbrigo degli affari più minuti, un comitato ristretto del Consiglio Principe, denominato Congregazione Economica o Congresso di Stato. L'espletamento della funzione giurisdizionale era attribuito per disposizione statutaria, in prima istanza alla Reggenza e in appello ai Giudici delle appellazioni, l'uno e l'altro organi collegiali a composizione duumvirale, emanazione del Consiglio Principe². Nei fatti la giurisdizione di prima istanza veniva precariamente attribuita, pur mantenendone nella Reggenza la titolarità, ad un

¹ *Raccolta delle leggi e decreti della Rep. di San Marino*, a cura di T.C. Giannini e M. Bonelli, Città di Castello 1990, pp. 1-195. G. RAMOINO, *Le fonti del diritto privato sammarinese*, San Marino 1928.

² C. BUSCARINI, *Gli organi della giurisdizione nell'ordinamento di San Marino*, «Miscellanea dell'Istituto Giuridico Sammarinese», 3 (lug. 1992).

ufficiale straniero, detto Commissario della legge o Podestà; è questa una prassi instaurata, in modo discontinuo, dal '500, in altre parole dal periodo di massima ingerenza dei duchi di Urbino nella vita della Comunità subalterna di San Marino. Sia la struttura fondamentale dello stato (ciò che oggi chiamiamo «costituzione»), sia il diritto civile che quello penale, ancora nei primi anni '60, riposavano sul cosiddetto «diritto comune» che aveva negli *Statuta* la fonte precipua, lo «ius proprium». Ognuno ricorda come il sistema del «diritto comune» (un sistema eterogeneo sorto sul diritto giustiniano con gli apporti dei diritti barbarici, del diritto canonico, e con l'evoluzione dottrinale e giurisprudenziale dei secoli di mezzo) sia entrato in crisi irreversibile con la promulgazione, nel 1804, del codice napoleonico, prima organica codificazione del diritto civile³. Da quel momento si avviò in tutti gli stati civili europei un processo di superamento graduale del vetusto ed anacronistico sistema del «diritto comune» mediante la compilazione di moderni codici di diritto civile e commerciale, di diritto penale e di diritto processuale. In tale senso gli stati italiani preunitari già avevano imboccato la strada delle codificazioni al momento della creazione dello stato unitario. Esigenze inderogabili di certezza del diritto, di semplificazione degli strumenti conoscitivi, insomma di libertà ed eguaglianza del cittadino conducevano inesorabilmente alla codificazione al fine di superare la concezione dello stato assoluto. Non si può affermare che anche a San Marino non esistesse una certa consapevolezza della inadeguatezza del vecchio ordinamento. Al contrario, si può dimostrare che tale coscienza e l'aspirazione a colmare i ritardi si manifestassero abbastanza per tempo se negli atti consiliari del 5 settembre 1821 leggiamo:

I SS. Capitani Reggenti esposero al Generale Consiglio lo stato attuale della nostra legislazione criminale deforme non solo per essere derivata in parte dai principj poco ragionevoli dei bassi tempi, pei quali era stato adottato anche l'uso della tortura, riconosciuto barbaro ed abolito in oggi da qualunque nazione d'Europa, ma eziandio condannabile per la contraddizione delle leggi in varie epoche stabilite e per l'assurdità di alcune di esse, o perché le pene non sono proporzionate ai delitti, o perché nell'applicazione delle medesime si ha

³ C. BAUDANA VACCOLINI, *Commento al codice civile del Regno d'Italia*, Vol. I, Tomo I, Roma 1972; E. GIANTURCO, *Istituzioni di diritto civile italiano*, Firenze 1887; F. GALGANO, *Diritto privato*, Padova 1992; R.C. VAN CAENEGEM, *Introduzione storica al diritto privato*, Bologna 1995; AA.VV., *La formazione storica del diritto moderno in Europa*, Firenze 1977.

un odioso riguardo alla condizione delle persone. Oltre alle dette osservazioni sulle qualità delle leggi esposero anche la necessità di cangiare alcune pene in oggi non eseguibili, come sarebbero quelle della galera che per le circostanze attuali più non esiste, quella dell'esiglio che non ha più effetto atteso i regolamenti degli stati confinanti, e quella della corda che facendo parte della odiosissima tortura, non potrebbe seguirsi senza taccia di singolare barbarie. Il Generale Consiglio, presa a maturo esame la proposta, venne nell'unanime sentimento di abolire la tortura e di procedere alla riforma della legislazione criminale colla formazione di un Codice e perché costi della decisa volontà del Generale Consiglio furono messe alla ballottazione le proposte seguenti. Chi vorrà che venga abolita in avvenire la tortura darà la balla bianca, chi non vorrà darà la balla nera. Passò il primo partito per BB.31 N.2 Chi vorrà che si proceda alla formazione di un nuovo Codice criminale darà la BB., chi nò la darà N. Passò il primo partito per BB.30 N.3 La compilazione poi del nuovo Codice criminale venne affidata e raccomandata alla ponderazione di tutte le persone legali tratte dal Collegio de Dottori, i quali potranno profittare anche dei lumi di molti dottissimi cittadini aggregati della nostra Repubblica, e seguita che sia tale compilazione dovrà essere il nuovo Codice proposto alla sanzione del Generale Consiglio, cui solo appartiene la formazione delle leggi⁴.

Nonostante le savie deliberazioni del Consiglio Sovrano il primo codice penale sammarinese vedrà la luce solo a più di un quarantennio di distanza, nel 1865, come si vedrà. Qui mette conto notare come l'attenzione dell'oligarchia sammarinese fosse attratta in via prioritaria dalla consapevolezza della necessità di superare celermente l'orrida legislazione fissata nel libr. III degli *Statuta* e più in generale nel «diritto comune», senza peraltro che fosse ancora maturata la coscienza della inadeguatezza del «diritto comune» in quanto tale, al di là del sistema penale. D'altra parte si può ben capire come gli aspetti inumani del vecchio sistema criminale colpissero più direttamente la sensibilità dei governanti, piuttosto che le non minori contraddizioni e storture presenti simmetricamente nel diritto civile. Ciò si spiega in termini culturali e di costume piuttosto che sul piano della scienza giuridica, per la quale appare difficile concepire il superamento del «diritto comune» in ambito penale ed il suo mantenimento in ambito civile, poiché l'uno e l'altro sono frutto della stessa stagione nella storia del diritto. Ancor più improbabile appare in tale fase una riflessione critica sull'assetto costitu-

⁴ ARCHIVIO DI STATO, SAN MARINO (d'ora in poi, AS RSM), *Atti del Consiglio Principe*, libro KK n. 34.

zionale del microstato, nonostante le suggestioni dell'illuminismo prima e del liberalismo poi avessero recato non pochi elementi di riflessione. La estrema povertà, anche sul piano culturale, del paese, il suo inserimento in una realtà chiusa e conservatrice come lo Stato della Chiesa, escludevano ogni possibilità di mettere a frutto il patrimonio di idee sviluppato in Romagna nel periodo napoleonico e poi nella fase successiva alla restaurazione. Dopo la risoluzione del 1821 relativa alla redazione del Codice penale, non si ha traccia di decisioni finalizzate a concretizzare tale progetto. Agli Atti del Consiglio Principe del 21 febbraio 1847 si legge peraltro:

Riferirono poscia gli Ecc.mi Reggenti di essere informati della particolare affezione che il Ch.mo Sig. Cav. Stanislao Pasquale Mancini di Napoli nutre per questa Repubblica, e che da lui venivano fatte le più generose offerte dell'opera sua in servizio di questo Governo, laonde considerando quanto utilmente potranno in qualche occorrenza sovvenire alla pubblica cosa i consigli di un soggetto così distinto per la molta sua dottrina nella scienza delle leggi, propongono di nominarlo consultore legale della Repubblica. E questa mozione accolta con plauso unanime del Generale Consiglio fu decretato al Sig. Cav. Mancini il titolo proposto⁵.

Anche tale deliberazione rimase un atto puramente formale non produttivo di conseguenze apprezzabili in termini di riforme dell'ordinamento. Del resto negli anni immediatamente successivi San Marino dovette misurarsi con gli esiti drammatici della prima guerra d'indipendenza e della Repubblica Romana, che rischiarono di coinvolgerla direttamente⁶. Nel clima irrequieto di questa parte dello Stato Pontificio, di fronte alle minacce annessionistiche della Santa Sede ed alle continue ingerenze poliziesche negli affari interni del microstato, la strada delle riforme passava necessariamente in secondo piano⁷. Solo alla vigilia dell'unificazione italiana la questione della riforma del sistema penale

⁵ AS RSM, *Atti del Consiglio*, libro MM n. 36.

⁶ O. BRIZI, *Le bande garibaldiane a San Marino*, Arezzo 1850; P. FRANCIOSI, *Garibaldi e la Rep. di San Marino*, Bologna 1891; C. BUSCARINI, *Il diritto d'asilo nella Rep. di S. Marino e lo "scampo garibaldino"*, in «Romagna arte e storia», II, n. 4, gen.-apr. 1982; Id., *Dal Comune allo stato: note sulla formazione della soggettività internazionale di San Marino*, in *Storia e ordinamento della Rep. di San Marino*, San Marino 1983.

⁷ *Il carteggio del console di San Marino a Parigi Giovanni Paltrineri con il governo della Repubblica. 1854-1860*, San Marino 1993.

fu affrontata, sia pure nel modo meno lineare possibile e con il consueto atteggiamento messianico nei confronti degli apporti individuali esterni. Così gli Atti consiliari della seduta del 16 ottobre 1858:

La Reggenza nell'esporre al Principe il bisogno di togliere la mostruosità che fino qui ha avuto luogo, che il giudice processante nei criminali giudizi dia anche la sentenza sul processo stesso da lui fabbricato, e che perciò occorra di separare l'ufficio del processante da quello del giudicante nell'amministrazione della giustizia punitiva; nel rappresentare più ancora il bisogno di un nuovo Codice criminale che meglio risponda alle condizioni dei tempi e di perfezionare le leggi ipotecarie mancanti della parte importante che riguarda i Giudizj esecutivi; e nel rimarcare infine di provvedere meglio alla istruzione del ramo legale, la Reggenza stessa a cui si è presentata la favorevole occasione di potere avere per sopperire ai sopr'accennati bisogni un uomo illustre e distinto quale è il professore Zuppetta proposto dal nostro Console Incaricato d'affari a Torino e lodato altresì dal benemerito concittadino C.te Paltrinieri Console di Francia a Parma, come dalle lettere di questi due Signori, delle quali la Reggenza stessa ne dà lettura a questo Principe, fa la seguente proposizione, di nominare il lodato Sig. Prof. Zuppetta alla cattedra di Istituzioni civili e criminali da leggersi almeno quattro volte la settimana; di nominarlo pure Giudice in prima istanza nelle criminali, coll'obbligo di compilare il Codice penale già decretato, e di completare le leggi ipotecarie nella parte mancante; e propone infine di restringere le attribuzioni del già eletto Commissario Del Sarto a quelle soltanto di giudicare in prima istanza nella cause civili e di compilare i processi criminali. Il Generale Consiglio penetrato dei bisogni sopra esposti dalla Reggenza ad unanimità e pienamente approvò la fatta proposizione. Facendo seguito alla fatta risoluzione, passa ora la Reggenza alla proposizione seguente, cioè: di lasciare al Commissario per le cause civili la prima istanza e per la compilazione dei processi criminali il consueto fissato onorario di scudi duecentoquaranta sc.240 annui, coi relativi incerti d'ufficio; e propone di formare l'onorario all'eletto Sig. Professore d'Istituzioni Civili e Penali, Giudice nelle cause Criminali in la istanza, e di appello nelle civili in 2^o grado, coll'obbligo della compilazione di un Codice penale e perfezionamento delle leggi ipotecarie nel modo seguente (...) Il Generale Consiglio Principe udita questa seconda proposizione, facendo encomio al Nob. sig. Giangi ed al Sig. Cav. Borghesi, nell'autorizzare quest'ultimo alla somministrazione di cui sopra, approvò in ogni sua parte anche questa seconda proposizione che assicura il mezzo con cui provvedere all'onorario del Prof. Zuppetta ⁸.

Questa risoluzione del Consiglio Principe ha non poca importanza

⁸ AS RSM, *Atti del Consiglio*, libro 00 n. 38.

nell'evoluzione dell'ordinamento giudiziario di San Marino. In primo luogo imprime una svolta decisiva nella adozione del codice penale e quindi nel superamento del diritto comune in tale settore. D'altro canto non è chi non veda come essa abbia contenuto eversivo per quanto concerne l'ordinamento giudiziario sammarinese, anche se ciò si attua in nome di principi sacrosanti, come quello della separazione della funzione istruttoria da quella giudicante. Già si è accennato alla struttura statutaria del sistema giurisdizionale che attribuisce alla Reggenza, organo duumvirale, la giurisdizione civile e penale di prima istanza, ed ai Giudici d'appello, organo anche esso duumvirale, la giurisdizione civile e penale in seconda istanza. Si è anche detto come alla Reggenza si affiancasse un giusperito forense, mantenendo però nell'organo statutario la titolarità della funzione. La possibilità di valersi del consulto del sapiente in casi di particolare complessità consentiva nei due gradi di giurisdizione di assicurare il corretto esercizio dell'attività giudiziaria⁹.

La deliberazione sopra riportata appare palesemente in contrasto con le norme statutarie, rispetto alle quali non si pone nemmeno come riforma poiché appare con le connotazioni di provvedimento amministrativo adottato *contra legem*. Dal punto di vista sostanziale, se appare coerente con i principi della nuova dottrina giuridica la separazione della funzione giudicante da quella istruttoria per quanto riguarda la giurisdizione penale di primo grado, assume particolare gravità il *vulnus* recato alla norma statutaria (rubr. I libr. IV) con il sottrarre la giurisdizione civile d'appello all'organo statutario, organo collegiale e composto di cittadini. La soluzione empiricamente e confusamente adottata nel 1858 per accondiscendere alle richieste di Luigi Zuppetta inaugura quella stagione di interventi improvvisati e precari, che, ponendosi al di fuori della lettera e dello spirito delle norme statutarie, recherà nella giurisdizione un clima permanente di improvvisazioni e di abusi vistosi. Il 17 febbraio 1859 lo Zuppetta e il Del Sarto assumevano solennemente il loro ufficio avanti al Consiglio Principe¹⁰. La presenza dello Zuppetta a San Marino mentre imprimeva un nuovo impulso alla redazione del codice penale, contribuiva altresì a far maturare la coscienza della necessità di

⁹ BUSCARINI, *Gli organi della giurisdizione*, cit.

¹⁰ AS RSM, *Atti del Consiglio*, libro 00 n. 38.

superare rapidamente l'anacronistico sistema a «diritto comune» anche in campo civile. Si legge infatti agli Atti consiliari del 19 agosto 1859:

Si espone dalla Ecc.ma Reggenza che dopo compito il Codice penale converrebbe pure prendere a riformare il Codice civile e di procedura, e propone che la Reggenza stessa possa invitare il Prof. Zuppetta per questo lavoro. Il Consiglio nell'accogliere la proposta con generale soddisfazione, demandava alla Reggenza la relativa facoltà¹¹.

In questa risoluzione e negli atti susseguenti è comprovato l'intendimento del governo sammarinese di pervenire rapidamente alla codificazione integrale del proprio ordinamento, talché appare mistificatoria la tesi susseguentemente elaborata di un preteso voluto ancoraggio di San Marino al «diritto comune», residuo dei secoli bui dell'età di mezzo.

Frattanto gli avvenimenti politici e militari nella penisola portarono ad un'improvvisa accelerazione del processo di unificazione che nel '60 giunse ad attuazione. La permanenza dello Zuppetta a San Marino cessò in seguito all'assunzione di importanti incarichi politici, a cominciare dall'elezione nel nuovo parlamento del regno. Il 27 febbraio 1861 la Reggenza cercava di porsi in contatto epistolare con lo Zuppetta a Torino: scriveva che lo stato era sprovvisto del Commissario della Legge mentre il neo-deputato era irreperibile.

In questo stato di cose la interessiamo vivamente — scrive la Reggenza — a farci conoscere le sue intenzioni tanto in massima circa il suo ritorno in S. Marino, quanto in ispecie rispetto al compimento del Codice criminale ed alla compilazione degli altri lavori che le erano stati affidati. La preghiamo poi a dirci liberamente se nel caso che si presentasse nel nuovo Commissario che dovrà eleggersi un soggetto di vaglia, cui giovasse affidare per causa di onore la formazione del Codice civile, Ella volesse esonerarsi di tale incarico. Nella brillante posizione in cui si trova la Sv Ill.ma di far parte del Parlamento Italiano ci piace significarle che la Repubblica conta di avere in lei e ne' suoi aderenti un valevole appoggio contro qualunque proposizione lesiva la sua autonomia e indipendenza (...) ¹².

¹¹ AS RSM, *Atti del Consiglio*, libro 00 n. 38.

¹² AS RSM, *Carteggio della Reggenza*, 27 febbraio 1861 prot. 117.

Non era oziosa la invocazione e l'appello ai buoni uffici del parlamentare napoletano da parte della Reggenza, poiché la sorte di San Marino non fu chiarita se non nel 1862 con la firma della Convenzione fra il Regno e la Repubblica¹³. Lo Zuppetta era intanto ancora a Napoli; colà viene indirizzata la nuova missiva della Reggenza che ripete la richiesta di chiarimento della prima lettera mai giunta in mano del destinatario¹⁴. Il 4 aprile lo Zuppetta rispondeva da Napoli alle missive della Reggenza; esprimeva giudizi caustici sulla situazione italiana e la sua volontà di restare appartato in tale fase.

Quantunque eletto Deputato, mi guarderei bene di confondermi con le rosse livree di Cavour inviate al primo Parlamento italiano (...) A conservare la mia indipendenza, ho declinato l'onore di qualsivoglia pubblico ufficio. Il 21 settembre 1860 ebbi incarico da Garibaldi di comporre un nuovo ministero, e mi rifiutai. Al tempo stesso fui pregato di fare almeno parte del nuovo ministero, e mi rifiutai. Il 17 ottobre fui nominato Procuratore Generale, e diedi la mia rinuncia. Recentemente fui nominato Consigliere di Gran Corte civile in missione di Presidente di Gran Corte criminale, e ieri l'altro presentai la mia rinuncia.

Esprimeva inoltre la sua predilezione per gli studi giuridici e la sottintesa volontà di non proseguire nella elaborazione di progetti di legge a lui affidati, coerentemente con la rinuncia a tutti gli incarichi ricoperti a San Marino formalizzata già il 29 aprile 1860¹⁵. La prima parte del progetto di Codice penale redatto dallo Zuppetta era stata data alle stampe già nel '60¹⁶. La partenza dello Zuppetta da San Marino nel '60 determinò la momentanea revoca del sistema statutario di formazione del tribunale d'appello. È in questa fase della vicenda sammarinese che si affaccia all'orizzonte un altro *deus ex machina* del progetto riformistico dell'ordinamento del microstato, il prof. Giuseppe Giuliani¹⁷.

¹³ AS RSM, *Atti del Consiglio*, libro PP n. 39, cc. 21v.-25v; S. ROMANO, *Principii di diritto costituzionale generale*, Milano 1946, p. 133.

¹⁴ AS RSM, *Carteggio*, 27 marzo 1861 prot. 149.

¹⁵ AS RSM, *Atti del Consiglio*, libro 00 n. 38; *Carteggio*, 9 aprile 1861 prot. 6.

¹⁶ *Codice penale per la Rep. di S. Marino conforme al progetto compilato dallo eccellentissimo prof. Zuppetta*, parte I, Napoli 1860. Una rappresentazione estremamente realistica della situazione di S. Marino all'epoca si legge in E. ABOUT, *Rome contemporaine*, Paris 1861. Si veda anche ABOUT, *La questione romana*, Svizzera 1859. Un programma di riforme si legge anche in V. NICOLINI, *Riforme e miglioramenti necessari ed indispensabili*, ecc., Roma 1848.

¹⁷ Le concezioni penalistiche del Giuliani possono ricavarsi da G. GIULIANI, *Istituzioni di diritto criminale*, Macerata 1833. Quelle dello Zuppetta si leggono in L. ZUPPETTA, *Metafisica della scienza delle leggi penali*, Torino 1854.

Avendo preso dimora a San Marino nel '61, per la sua fama e il disimpegno sdegnoso dello Zuppetta, venne incaricato di completare il lavoro del codice penale (lettera del Giuliani in data 20 maggio 1861). Finalmente con deliberazione dell'8 marzo 1862 gli fu affidato l'ufficio che era stato dello Zuppetta:

Lo stesso Generale Consiglio volle pure eleggere il nuovo Giudice di appello, di prima istanza nel criminale e di precettore delle leggi per la gioventù, in luogo del già partito prof. Zuppetta, e prescelse a pari unanimità il prof. avv. Giuliani che per alcuni mesi dimorò in questa Repubblica nello scorso anno¹⁸.

Il Giuliani si applicò con solerzia all'ufficio giurisdizionale e più ancora a quello di redattore del codice penale. Tuttavia il progetto Zuppetta nell'intervento del Giuliani risultò modificato non poco nei criteri ispiratori. Il Codice penale fu finalmente promulgato dal Consiglio Principe il 15 settembre 1865¹⁹.

Non è questa la sede per tentare un esame comparativo del progetto Zuppetta e del codice Giuliani²⁰, al quale il Consiglio Principe nella seduta del 19 aprile 1865 aveva rinnovato la nomina negli uffici giudiziari per un altro triennio, anche se con una singolare risoluzione del 26 agosto 1865 lo stesso Consiglio Principe accordò al Giuliani il privilegio di assentarsi da San Marino in modo continuativo pronunciando la sentenza in civile e in penale della sua residenza. Si instaurava in questo modo uno dei criteri più contraddittori del diritto processuale civile e penale del microstato, quello che vede la forma scritta sostituire totalmente la forma dibattimentale nella giurisdizione d'appello. Quanto tale svolta contrastasse con i più elementari principi della dottrina del diritto processuale, soprattutto in campo penale, non abbisogna di dimostrazione. Oltre a scardinare in via di fatto uno dei principi fondamentali della organizzazione statutaria del microstato, si dava vita in questo modo ad una struttura giudiziaria basata su organi ormai tendenzialmente monocratici, con sistemi processuali nei quali il Commissario della leg-

¹⁸ AS RSM, *Atti del Consiglio*, libro PP n. 39.

¹⁹ *Ibid.*

²⁰ AS RSM, *Progetti di legge*, b. 4. Al Giuliani spetta anche la paternità del Codice di procedura penale adottato nel 1878 (*Codice di procedura penale per la Repubblica di San Marino*, Pisa 1878).

ge funge da giudice in prima istanza e da istruttore in appello, nella quale ipotesi il giudice decidente sentenza al di fuori della sede processuale sulla sola scorta dell'esame del fascicolo che altri ha formato.

In seno allo stato unitario

Con la nascita del Regno d'Italia la posizione di San Marino, non solo nell'ottica del diritto internazionale ma anche e soprattutto in quella degli ordinamenti interni, non poteva non calarsi in un inevitabile raffronto fra le due realtà giuridiche e politiche. Del resto la Convenzione stipulata fra i due stati nel 1862 poneva in essere una serie di relazioni di carattere formale che implicava una correlazione fra gli stessi ordinamenti. Dal punto di vista costituzionale, il Regno aveva assunto a propria costituzione, sul principio di continuità dell'ordinamento fra Regno di Sardegna e Regno d'Italia, lo Statuto concesso da Carlo Alberto di Savoia il 4 marzo 1848. Una carta costituzionale breve, flessibile, ottriata, ma che tuttavia poneva le basi dello stato liberal-democratico. Si pensi alla incidenza delle disposizioni – De' diritti e de' doveri de' cittadini – agli artt. 24-32; a quelle sul Senato e sulla Camera dei Deputati (questa elettiva), agli artt. 33-64; sul potere esecutivo riservato al re, artt. 65-67; sull'ordine giudiziario, artt. 68-74, contenenti principi basilari per la realizzazione dello stato di diritto. Il nuovo Regno assumeva altresì i codici del Regno sabauda, peraltro in un'ottica di rapide riforme che vedeva già nel 1865 promulgato il nuovo codice civile del regno.

A fronte di questa realtà italiana profondamente compenetrata dei principi dialettici del liberalismo e del repubblicanesimo che avevano prodotto un sistema costituzionale di matrice liberale, San Marino offriva l'immagine di una realtà cristallizzata e prigioniera di una concezione dello stato generata nella stagione dell'assolutismo oscurantista.

Il microstato non ha una carta costituzionale, la sua «costituzione» è ancora quella tardorinascimentale peggiorata dagli estemporanei decreti del '600-'700. La cappa plumbea dello Stato pontificio aveva impedito alla piccola comunità ogni rapporto culturale con l'esterno. La concezione assolutistica dello stato aveva potuto radicare in profondità nella mentalità della ristretta classe dirigente, in una struttura sociale nella quale il ceto borghese è assente, almeno fino all'ultimo '800. San Marino, al momento dell'unificazione italiana, non ha un'assemblea parlamentare: il Consiglio Principe del LX, vitalizio e cooptativo, non ha un

mandato di rappresentanza dalla popolazione, ed è in concreto gestito da un'aristocrazia ristretta. Non esiste un organo del potere esecutivo a competenza specifica poiché il Congresso Economico, istituito nel 1830, non ha poteri e responsabilità di governo ma solo incombenze relative al disbrigo dell'ordinaria amministrazione a rango consultivo rispetto alla Reggenza e al Consiglio Principe. Non esiste nemmeno un potere giudiziario autonomo, poiché i giudicenti, sia nel disegno statutario, sia nell'improvvisazione empirica suggerita dallo Zuppetta, non godono di alcuna di quelle connotazioni di autonomia che si rinvengono negli stati di matrice liberale. La giurisdizione resta insomma una funzione di governo al pari dell'amministrazione. Le grandi costruzioni di dottrina dello stato dell'illuminismo prima, del liberalismo poi, non hanno minimamente intaccato la vocazione assolutistica del microstato, nemmeno dopo il disfacimento dello stato pontificio e la liberazione di apporti dottrinali prima compressi nella penisola. Con tali premesse appare evidente che il lento processo di codificazione del diritto a San Marino ha più il carattere di risposta ad un'esigenza di natura tecnicistica che quello di progetto di riforma dello stato. Del resto è sintomatico il fatto che nel dibattito di quegli ultimi decenni del sec. XIX il tema della riforma costituzionale si affaccia solo episodicamente all'alba del nuovo secolo.

La promulgazione, nel 1865, del codice penale postulava l'avvio del lavoro del codice di rito. Il governo contattò diversi giuristi noti, fra cui anche Pietro Ellero²¹, e Giacomo Treves²².

La strada della codificazione appare particolarmente impervia; solo cinque anni dopo la promulgazione del codice penale, il Consiglio Principe torna ad occuparsi di codici nella seduta del 23 novembre 1872:

²¹ AS RSM, *Carteggio*, 9 febbraio 1867 prot. 242. Nella breve missiva L'Ellero scriveva fra l'altro: «Qui a Firenze attendo con altri illustri colleghi alla compilazione del codice penale per Regno d'Italia; ma questo grave non mi toglie nè la possibilità nè la voglia di poter anco servire gratuitamente la piccola mia patria adottiva in tutti quegli incarichi di cui mi giudicasse capace». La lettera del Giuliani è del 20 maggio 1861 (*Carteggio*, 23 maggio 1861, prot. 56).

²² AS RSM, *Carteggio*, 11 marzo 1867 prot. 295. Si legge fra l'altro nella lettera da Firenze in data 9 marzo, a firma del prof. Giacomo Treves: «Come liberale, come giureconsulto, e come italiano, io sono altero per la nostra Penisola che in se racchiude, nello Stato cui voi, Eccellentissimi Signori, così degnamente presiedete, una nuova prova della efficacia delle popolari istituzioni. Io considero quindi come un dovere di offrire alle EE.VV. il mio povero lavoro in tutto ciò che le EE.VV. potessero ritener utile».

Sentito poi l'Arringo del dr. Menetto Bonelli che domanda sia fatto il Codice civile, il Codice di commercio, di Procedura civile e di Procedura criminale, e letta anche una lettera del nostro Giudice di appello sig. professore avv. Giuseppe Giuliani colla quale fa conoscere la sua spontanea disposizione ad assumersi l'incarico di compilare, facendosi coadiuvare anche dall'attuale Commissario della legge sig. Cesare Palombini, il Codice di procedura penale, sempre dietro l'adesione del Consiglio; questi non fu lontano e credette anzi ottima cosa di affidare al prelodato sig. Giuliani la compilazione del sumentovato Codice di procedura penale dandogli facoltà di servirsi a coadiutore di tale lavoro di qualunque persona crederà più atta ed opportuna. Stabili poi di incaricare il Congresso dei legali ad interessarsi della formazione del Codice di commercio e di Procedura civile, rimettendo ad altra volta la decisione sulla necessità di formare anche un Codice civile²³.

Il tema della improrogabilità della redazione del codice civile per la repubblica riaffiora negli atti consiliari sotto la data dell'11 dicembre 1873, ove si legge:

Fu data lettura di una lettera del nostro Consultore Sig. Ministro Vigliani colla quale propone il distinto giureconsulto Sig. Astengo Senatore del Regno per la compilazione del progetto del nuovo Codice Civile ed in pari tempo l'Ecc.ma Reggenza propone il Consigliere Nob. Sig. Comm. Settimio Belluzzi per corrispondere in merito al progetto stesso tanto col Sig. Ministro Viliani, quanto col Sig. Senatore Astengo²⁴.

Il 12 dicembre la Reggenza si affrettava a comunicare all'illustre Consultore la deliberazione del Consiglio il quale

ha affidato all'egregio e distinto giureconsulto Sig. Senatore Giacomo Astengo da Lei proposto l'importantissimo incarico di compilare il nuovo Codice Civile per la nostra Repubblica,

aggiungeva l'auspicio

che anche Ella cooperi coll'alto suo senno e col suo profondo sapere alla buona riuscita di un lavoro, il quale, siccome fu da Lei ottimamente dichiarato, deve servire a dare al nostro paese una legislazione più conforme alla moderna civiltà, alle sue politiche istituzioni ed alle sue speciali condizioni²⁵.

²³ AS RSM, *Atti del Consiglio*, libro RR n. 41.

²⁴ AS RSM, *Atti del Consiglio*, libro RR n. 41.

²⁵ AS RSM, *Carteggio*, 21 dic. 1873 prot. 130.

Con lettera in pari data l'importante incarico veniva ufficialmente comunicato al sen. Giacomo Astengo. Questi riscontrava la nota sotto la data del 20 dicembre per comunicare l'accettazione dell'incarico non senza soggiungere:

Credo poi di non ingannarmi nel ritenere che il tipo migliore da prendersi a base del progetto affidatomi debba essere il Codice civile italiano che a mio giudizio è il migliore tra quelli finora pubblicati, salvo a modificarlo secondo le esigenze delle politiche istituzioni e delle speciali condizioni di codesto popolo²⁶.

Con tali atti si è dunque di fronte ad una svolta nella politica legislativa del microstato: l'abbandono del diritto comune, sistema inidoneo a rispondere alle esigenze dello stato moderno, appare formalmente sancito nelle deliberazioni dell'organo decidente, mentre il lavoro del legista sembra alacramente impostato, almeno da quanto appare nei documenti del carteggio ufficiale (lettere del 7 e 14 gennaio 1874). Il 1874 fu però un anno critico per San Marino a causa del deterioramento dei rapporti col Regno a causa della vertenza insorta per l'asilo concesso ad inquisiti, principalmente per renitenza alla leva, dello stato italiano. La situazione di grave allarme distolse l'attenzione dei governanti di S. Marino dalla riforma legislativa. Si legge agli atti consiliari sotto la data del 17 ottobre 1874:

il Nob. Sig. Dr. Menetto Bonelli fece istanza affinché si affrettasse la compilazione già accettata del Codice Civile. il Nob. Sig. Comm. Settimio Belluzzi come uno della Commissione nominata per corrispondere coll'egregio Sig. Senatore Astengo incaricato della redazione del progetto, avendo chiesta ed ottenuta la parola, dichiarò che il disgustoso incidente sorto col Regno d'Italia e la missione che dovette compiere in Roma se impedirono di poter proseguire nelle incominciate corrispondenze col prefato Sig. compilatore del progetto, non ha certamente fatto dimenticare cosa di tanta importanza, concludendo che non avrebbe tardato a riprendere le necessarie trattative. Il Consiglio Sovrano nell'esprimere il desiderio che ha di vedere presto compiuto un lavoro così importante, ordinò che si dovesse prendere atto delle dichiarazioni del Sig. Comm. Settimio Belluzzi²⁷.

²⁶ AS RSM, *Carteggio*, 12 dic. 1873 prot. 119.

²⁷ AS RSM, *Atti del Consiglio*, libro RR n. 41.

Il silenzio della nostra documentazione d'archivio dimostra tuttavia che il lavoro di redazione del codice civile non fu ripreso così come si era deliberato. Infatti gli atti consiliari del 29 aprile 1878 riportano:

Fu data lettura quindi di una lettera del Senatore Viliani colla quale dopo lusinghieri rallegramenti ai nuovi Sig.ri Reggenti, torna a consigliare che si devenga alla compilazione del Codice civile affinché la Repubblica si trovi a livello degli altri stati civili di Europa. Il Consiglio apprezzando le ragioni dedotte dal Sig. Viliani stabili che dovesse riprendersi l'opera rimasta in sospenso e che si aggiungesse alla Commissione già eletta l'illustre avv. Cataldi nuovo nostro magistrato²⁸.

Che il Cataldi si accingesse al complesso lavoro di compilazione con alacrità appare con certezza dagli atti consiliari del 2 dicembre 1878 nei quali si leggono diversi quesiti di diritto sostanziale, nella sfera del diritto delle persone, sui quali egli chiede di conoscere la volontà dell'organo sovrano²⁹. Né la solerzia del giudice né la spinta di un piccolo gruppo di intellettuali illuminati, a San Marino, poterono vincere l'inetitudine dei gruppi di potere. Il tema della compilazione del Codice tornava infatti all'attenzione del Consiglio solo molti anni dopo, l'8 ottobre 1885, allorché l'organo decidente

confermando inoltre i decreti per la compilazione del codice civile, commise al Congresso Economico di scegliere per la relativa compilazione tre distinti giureconsulti da essere poi approvati dal Consiglio stesso³⁰.

Si potrebbe essere tentati di supporre che la tormentata vicenda della codificazione fosse giunta in dirittura d'arrivo. Così non fu. In questa saga di buone intenzioni sempre naufragate per i manifesti ritardi culturali della classe di governo, un momento conclusivo parrebbe aversi alcuni anni dopo, nel 1889.

L'Ecc.ma Reggenza – si legge agli atti consiliari del 20 maggio – per dare esecuzione ai decreti consiliari per la compilazione del Codice Civile dell'11 dicembre 1873, del 17 ottobre 1874, del 29 aprile e 2 dicembre 1878, dell'8

²⁸ AS RSM, *Atti del Consiglio*, libro SS n. 42.

²⁹ AS RSM, *Atti del Consiglio*, libro SS n. 42.

³⁰ AS RSM, *Atti del Consiglio*, libro UU n. 44.

ottobre 1885, del 2 e 28 aprile 1889 nei quali risulta essere stati nominati successivamente per tale compilazione il Senatore Astengo e l'avvocato Cataldi, partecipa di avere scritto in proposito all'egregio Sig. Prof. Pietro Ellero patrizio sammarinese e molto bene affetto alla nostra Repubblica e che ha piena cognizione delle nostre leggi civili, sulle quali ha scritto una interessantissima storia; il medesimo plaudendo a tali risoluzioni faceva voti perché, tenuto conto dello Statuto e del nostro diritto consuetudinario, il nuovo Codice fosse un'opera originale e nazionale di lustro e di tipo legislativo, e proponeva a compilatori diversi esimi giureconsulti fra i quali potevasi fare la scelta. Portata la cosa al Congresso fu opinato scegliersi insieme all'illustre Prof. Ellero che si offriva a prestare l'opera sua in questo lavoro col Sig. Francesco Saverio Bianchi Consigliere di Stato in Roma autore del corso del codice civile italiano, ed il Sig. Giorgio Giorgi Consigliere di Stato in Roma, autore della teoria delle obbligazioni, rimanendo sempre consultore il senatore Villiani. Il Consiglio Sovrano approvò in ogni sua parte la proposta del Congresso ed aggiunse ai sunnominati giureconsulti per la compilazione del Codice il Sig. Avv. Giuseppe Brini professore di Università a Parma ed autore di un'opera sul matrimonio, divorzio, sul diritto romano perché il Prof. Ellero ha dimostrato di avere in lui molta fiducia come risulta dalla sua lettera della quale era stata data lettura, e rimise infine all'Ecc.ma Reggenza la scelta di una Commissione sammarinese incaricata di corrispondere ai compilatori³¹.

Tutto lascerebbe credere che il tormentato iter della compilazione civilistica sammarinese fosse giunto alla sua più coerente conclusione, anche grazie al coinvolgimento di un giurista alacre ed illuminato come Giuseppe Brini. La strada invece rimaneva accidentata e non priva di incognite.

In esecuzione dei precedenti decreti – riportano gli atti consiliari del 27 agosto 1889 – relativi al doversi compilare il Codice Civile, l'Ecc.ma Reggenza informa di avere fatto pratiche col mezzo dell'egregio Sig. Prof. Ellero per rinvenire tre sogetti di profondo sapere che s'incaricassero della redazione. Ma trattandosi di un lavoro della massima importanza, che risponda alle condizioni speciali del nostro paese, e che per conseguenza richiede studio e lungo tempo, due soli sarebbero disposti ad assumere il difficile incarico, gli egregi professori Brini Giuseppe e Scialoia Vittorio. Ed il Sig. Prof. Brini, aderendo ai desideri espressigli, si è qui recato col nostro Console Com. Prof. Malagola, ed ha avuto una conferenza col Congresso dei legali appositamente

³¹ AS RSM, *Atti del Consiglio*, libro UU n. 44.

riunito, e si sono scambiate delle idee su diversi punti senza venire a nulla di positivo, si è parlato delle condizioni speciali del paese, delle consuetudini e di diverse disposizioni della nostra legislazione.

Il Consiglio unanime votava una deliberazione in tre punti che incaricava della compilazione, da farsi in tre anni, Brini e Scialoia; disponeva la immediata pubblicazione a stampa del progetto prima della approvazione; affidava al Congresso dei Legali, in quanto organo tecnico consultivo dello stato, di curare i rapporti con i due giuristi³². Da parte del prof. Brini l'incarico fu ricevuto con il massimo impegno e con tutta la volontà di portare in porto la preziosa opera di progresso civile. Egli si recò anche a San Marino per assumere le necessarie informazioni ed avere i necessari scambi di punti di vista³³. La laboriosità e il rigore scientifico del Brini produssero nel giro di qualche anno i frutti desiderati, sicché il 30 marzo 1897 il giurista affidava alle stampe lo *Schema per un Codice civile nella Repubblica di San Marino* che fu edito a Bologna nel 1898, anno in cui per somma iattura a S. Marino venne affidato l'ufficio di giusdicente di primo grado all'avv. Torquato Carlo Giannini. Già si è detto inizialmente della struttura giudiziaria sammarinese fissata nello statuto dell'ultimo '500 e degli stravolgimenti empiricamente introdotti negli anni dell'unità d'Italia: la giurisdizione civile e penale in prima istanza è stata trasferita dai Capitani ad un uomo di legge straniero (dal '500 al 1631 scelto dai duchi d'Urbino) nominato dal Consiglio per un triennio prorogabile; la giurisdizione di appello civile e penale è stata sottratta al Tribunale dei giudici di appello sammarinesi per essere affidata ad un giusdicente straniero, non residente in Repubblica. Le conseguenze di tale disinvolta e pasticciata manomissione del meccanismo statutario sono evidenti. In primo luogo si passava da organi giudicanti a struttura collegiale ad organi monocratici; inoltre la giurisdizione veniva improvvidamente deferita a stranieri posti alle dirette dipendenze dell'organo politico. La funzione giurisdizionale veniva assorbita in quella di governo fino a divenire quasi un settore dell'attività amministrativa.

Il reclutamento di giusdicenti stranieri nei due gradi di giurisdizione inoltre in molti casi realizzava situazioni di accentuata simbiosi politica

³² AS RSM, *Atti del Consiglio*, libro UU n. 44.

³³ AS RSM, *Atti del Consiglio*, libro UU n. 44, seduta del 5 settembre 1885.

fra giudici ed amministratori mediante una reciproca legittimazione ed un mutuo sostegno. I giudicanti insomma più che servire la giustizia erano posti nella condizione di servire comunque il potere politico. Anche in ciò i principi della democrazia liberale e dello stato di diritto restavano estranei al microstato, ultimo frammento erratico del vecchio stato assoluto. Nel caso poi del giusdicente Giannini, giurista di non mediocre cultura, siamo di fronte ad un personaggio che, non limitandosi ai compiti del proprio ufficio, tendeva ad ingerirsi sistematicamente nell'attività politica del microstato, dal settore giudiziario alla politica estera. È evidente quindi che il progetto di codice civile redatto dal Brini, tecnicamente encomiabile, politicamente ingenuo nell'ansia di riformare una società socialmente arretrata, doveva cadere nella rete abilmente tesa dal Giannini. Attraverso il supporto di una serie di pareri contrari alla codificazione, pareri in genere sciatti e frettolosi, redatti più per compiacenza che per convinzione dottrinale³⁴, il Giannini, di concerto con i settori più gretti del piccolo mondo politico di S. Marino, riesumava il mito antistorico della «superiorità» del diritto comune quale sistema estremamente duttile e quindi meglio rispondente alle esigenze del microstato. La vittoria di tali tesi, la cui natura antistorica ed apodittica è resa evidente dalla realtà dell'intera Europa continentale che alla codificazione è ovunque approdata per tempo, avrebbe condannato San Marino ad una condizione di permanente arretratezza degli ordinamenti.

All'alba del nuovo secolo anche in un'area periferica e culturalmente arretrata come S. Marino, la rivendicazione di un sistema politico non oligarchico cominciò ad affiorare, sia pure in ambiti molto ristretti. La crisi economica, derivante dal sottosviluppo dell'agricoltura e da un bracciantato urbano privo di occupazione stabile, favorì il sorgere e l'affermarsi di un movimento politico che, facendo riferimento ad un ripristino del mitico Arengo comunale in contrapposizione alla serrata del Consiglio, rivendicava la elettività dell'organo centrale dello stato. Le condizioni di disagio economico accelerarono la diffusione del program-

³⁴ AS RSM, *Progetti di leggi*, b. 4/2. I pareri sono raggruppati in un fascicoletto denominato *Numero 7 pareri relativi allo Schema di codice civile del Prof. Giuseppe Brini*. Il progetto Brini fu definitivamente affossato (significativa la dichiarazione del Giannini) nella seduta congiunta del Congresso di Stato e del Congresso dei legali del 17 novembre 1906. Le concezioni sociali troppo avanzate del Brini agevolarono l'atteggiamento del Giannini e suoi proseliti indigeti.

ma riformista che il 25 marzo 1906 colse un'apparente vittoria con l'introduzione delle elettività periodica del Consiglio dei LX³⁵.

Il periodo che va dal 1906 al 1920 costituisce a San Marino una singolare, quanto poco analizzata, esperienza di democrazia ai primi passi, pur nei limiti angusti di un sistema costituzionale anacronistico. Sanzionato, col plebiscito del 25 marzo, il principio dell'elettività del Consiglio dei LX, con la legge 5 maggio 1906 fu stabilito il procedimento elettorale. Il corpo elettorale (art. 1) è costituito dai cittadini capifamiglia o loro delegati e dai «dottori» che «si ritengono emancipati di diritto»; il territorio è suddiviso in nove circoscrizioni elettorali, ciascuna delle quali elegge un numero di consiglieri proporzionale a quello dei suoi abitanti (22 nella Pieve; 12 a Serravalle; 6 a Factano; 4 a Montegiardino, ecc.) (art. 7); sono eleggibili tutti i cittadini maschi (che non abbiano assunto altra cittadinanza) che hanno compiuto i 25 anni di età (art. 22); gli elettori esprimono un numero di preferenze non superiore ai seggi da assegnare (art. 14)³⁶. La legge, modificata dalla legge elettorale 6 maggio 1909 che fra l'altro introduce il suffragio universale maschile e porta a 10 le circoscrizioni³⁷, inaugura a San Marino un quindicennio di febbrile e partecipata democrazia rappresentativa. Già esistono nel paese embrioni di movimenti politici organizzati (Partito Socialista, Unione Cattolica, ecc.), ma questi non hanno la possibilità di gestire il sistema politico. La lettura delle leggi elettorali di San Marino anteriori al '20 evidenzia la assenza del meccanismo di presentazione di liste di candidati. È questo un dato di eccezionale importanza. Partiti e movimenti raccomandano agli elettori delle singole circoscrizioni personalità a loro più affini, ma sono impossibilitati ad esercitare il filtro determinante che interviene invece col procedimento di presentazione delle liste. L'elettore insomma è posto nelle condizioni di operare le proprie scelte in un orizzonte il più ampio possibile, sulla base di criteri di stima, competenza, moralità. Si votano insomma persone nella loro concreta dimensione umana e sociale, che nel microstato costituisce il

³⁵ G. GOZI, *L'Arengo generale dei capi-famiglia, istituto fondamentale della costituzione sammarinese*, San Marino 1964; C. FRANCIOSI, *L'assemblea dei capifamiglia nella Rep. di San Marino e le vicende che la precedettero. 25 marzo 1906. Cronaca*, San Marino 1965.

³⁶ *Supplemento alla raccolta delle leggi e decreti della Rep. di San Marino*, a cura di G. Ramoino e M. Bonelli, Città di Castello 1915.

³⁷ *Ibid.*

dato più rilevante. Non c'è voto di bandiera, poiché all'atto pratico la pubblica «raccomandazione» agli elettori di questo e quel personaggio assume rilevanza affatto marginale nell'orientamento del voto.

I tre lustri che precedono la riforma elettorale del 1920, in conseguenza anche della procedura di rinnovo parziale del Consiglio ogni tre anni, oltre alle numerose elezioni suppletive, vedono concretizzarsi a San Marino un modello elettorale in sintonia con le esigenze di partecipazione di un microstato, capace di soddisfare pienamente tali esigenze, al di fuori dei moduli angusti dei partiti. Se il modello elettorale si dimostrò adeguato alla realtà sammarinese, consentendo una selezione ottimale del materiale umano disponibile, tuttavia il prevalere nella popolazione di una visione moderata, se non conservatrice bloccò ogni prospettiva di riforma dell'assetto costituzionale. Nel quindicennio in esame le due anime del paese, quella riformista di matrice radical-socialista e quella conservatrice di matrice cattolica, si fronteggiarono determinando nella sostanza una situazione di stallo. L'anima conservatrice insomma finì per prevalere, impedendo ogni ulteriore esito della riforma del 25 marzo 1906.

L'affacciarsi sulla scena politica sammarinese di due movimenti politici rigidamente inquadrati, il partito socialista prima, il partito popolare poi, produsse l'inevitabile adeguamento del sistema elettorale alle esigenze dei partiti stessi. La legge elettorale 15 ottobre 1920 recepisce in toto le esigenze di controllo e di mediazione che i partiti di massa pretendono arrogarsi. La legge infatti prevede il rinnovo totale del Consiglio ogni quattro anni (art. 8); introduce il collegio unico a scrutinio di lista in luogo delle dieci circoscrizioni (art. 9); impone la presentazione di contrassegni e liste di candidati da parte di un gruppo qualificato di elettori (art. 13); stabilisce l'attribuzione del numero dei seggi spettanti a ciascuna lista secondo il criterio proporzionale (art. 39)³⁸.

La frattura fra i criteri ispiratori delle leggi elettorali del 1906, 1909, 1915 da una parte, e quelli della legge del 1920 è di immediata percezione. Con il nuovo sistema elettorale fra corpo elettorale e parlamento rappresentativo si interpone il diaframma partitico: agli elettori non si consente più di inviare nel Consiglio personalità non inquadrata in rigidi schieramenti politici e ad essi obbedienti; il meccanismo di presentazione delle liste diventa preminente assumendo la funzione di vere e

³⁸ *Secondo supplemento alla raccolta delle leggi e dei decreti della Rep. di San Marino*, a cura di G. Ramoino e G. Gozi, San Marino 1926.

proprie «primarie», sottratte però alla disciplina di regole giuridiche ed alla pubblicità degli atti ed attribuite al potere discrezionale dei centri decisionali dei movimenti politici. L'elettore insomma si trova, dopo la riforma del 1920, ad esercitare un diritto fortemente affievolito in quanto la sua possibilità di delega esce rigidamente ristretta dalle decisioni insindacabili dei partiti.

Quanto una tale scelta fosse lontana dalle esigenze di una realtà politica e territoriale minima come San Marino, è ampiamente dimostrato dalle vicende politiche successive. Dal '20 inizia infatti un rapido ed irrefrenabile trasferimento di poteri dagli organi costituzionali dello stato ai centri decisionali di fatto, partiti e poi rappresentanze di interessi. Con conseguenze tanto più penetranti in un contesto costituzionale non approdato alle garanzie ed ai modelli dello «stato di diritto», sicché la competizione per il raggiungimento del potere può divenire ricerca di un potere assoluto. Occorre infatti rapportarsi sempre alle specificità del sistema costituzionale sammarinese per intendere meglio la portata decisiva della sovrapposizione in esso del sistema dei partiti. La costituzione materiale di San Marino è infatti tipica «costituzione flessibile», nella quale cioè il legislatore non incontra limiti o argini nell'attività di normazione per l'assenza di norme sovraordinate³⁹. Partendo da tale dato, si può comprendere come la stessa attività di produzione legislativa finisca per obbedire alle esigenze politiche contingenti senza sottostare ai limiti costituiti dai diritti e dalle libertà fondamentali del cittadino, in quanto tali diritti non trovano tutela in norme di rango superiore alla legge, come accade invece nelle «costituzioni rigide», come la costituzione italiana del 1947. La discrezionalità del potere è poi ancor più incisiva nell'attività amministrativa ove il principio di legittimità ed imparzialità non è strumentato nell'ordinamento, il quale inoltre sottopone la stessa funzione giudiziaria al controllo e alla volontà dell'esecutivo mediante reclutamento dei giudicanti a tempo determinato secondo criteri discrezionali, dando vita al giudice «tecnico-politico», figura antitetica rispetto al giudice «tecnico-burocratico» posto dalla costituzione italiana⁴⁰.

³⁹ BUSCARINI, *Appunti di diritto costituzionale sammarinese*, «Rep. di S. Marino. Liceo Ginnasio Statale. Annuari», nn. XIV-XV (1978-1979/1979-1980); E. SPAGNA MUSSO — R. LIPPARINI, *L'ordinamento costituzionale di San Marino*, «Arch. Giur. Filippo Serafini», CCVI, 1-3 (1986).

⁴⁰ In tal quadro l'ordinamento giudiziario approvato con la legge 28 ottobre 1992 n. 83, la quale recepisce ed esaspera le incongruenze della precedente situazione di fatto (reclutamento

Il clima di profondo rinnovamento delle istituzioni che ha pervaso la penisola all'indomani della seconda guerra mondiale, sfociato in Italia nell'adozione della forma repubblicana e di una moderna avanzata Carta costituzionale estremamente garantista sul terreno delle libertà, non ha recato a San Marino alcun anelito di riforma.

Dietro il pretesto della priorità delle riforme sociali (quasi che queste fossero alternative rispetto a quelle istituzionali) si è perpetuato, e forse inasprito, il nucleo dello stato precostituzionale. Il concetto di unità ed indivisibilità del potere, il mantenimento della attività giurisdizionale sotto il rigido controllo politico mediante reclutamento all'esterno dei giudicanti, sono dati che emergono con grande evidenza dall'analisi di quella esperienza. L'inasprimento della lotta politica, che in ambito così ristretto è irrimediabilmente votata alla più deteriore contrapposizione di fazioni e di gruppi familiari e di interessi, ha poi ulteriormente aggravato un quadro di per sé non idilliaco. Né l'adozione della legge costituzionale 8 luglio 1974 n. 59, enfaticamente denominata «Dichiarazione dei diritti dei cittadini e dei principi fondamentali dell'ordinamento sammarinese», ha innovato alcunché in materia costituzionale, poiché, aldilà delle enunciazioni astratte, i sedici articoli della legge non hanno determinato la transizione verso un ordinamento a «costituzione rigida»⁴¹. Parallelamente, la mancata codificazione civilistica, sia del diritto sostanziale che di quello processuale, ha aperto la strada ad una produzione legislativa disorganica ed estemporanea, aggravata dalle contraddizioni tipiche della sistematica del «diritto comune», nella quale al giudice straniero e non rappresentativo del corpo elettorale e privo di effettiva autonomia, sono attribuiti ambiti discrezionali incompatibili con lo stato di diritto di concezione liberal-democratica⁴². Le contraddi-

discrezionale, composizione individuale degli organi di appello, competenza giudiziaria di organi politici, giudici stranieri, ecc.).

⁴¹ Di opinione diversa: SPAGNA MUSSO – LIPPARINI, *L'ordinamento*, cit; C. PECORELLA, *Un codice mancato*, «Archivi per la Storia», III, 2 (lug.-dic. 1990), pp. 113-155.

⁴² Sul sistema delle fonti del diritto privato sammarinese cfr. G. RAMOINO, *Le fonti del diritto privato sammarinese*, San Marino 1928. Per una visione complessiva del "diritto comune" come diritto sostanziale nella sua fase ultima fra '600 e '700 cfr. G.B. DE LUCA, *Il dottor volgare, ovvero il compendio di tutta la legge civile, canonica, feudale e municipale nelle cose più ricevute in pratica*, voll. 4, Firenze 1839; J. VOET, *Commentariorum ad Pandectas libri quinquaginta*, Bassano 1804; A. PERTILE, *Storia del diritto italiano*, Torino 1896-1903; P.S. LEICHT, *Storia del*

zioni derivanti dalla mancata evoluzioni degli ordinamenti del microstato sono state enucleate ed evidenziate dall'adesione di S. Marino alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (adesione avvenuta nel 1989), la quale consente (art. 25) al singolo cittadino il ricorso diretto agli organismi da essa predisposti per violazione da parte dello stato contraente, dei diritti fondamentali ivi garantiti. È questa la fase in cui le conseguenze della rinuncia alle riforme toccano l'esito estremo, dal quale solo con un radicale rinnovamento S. Marino potrà superare le proprie contraddizioni⁴³.

A conclusione di queste note, necessariamente concise, sulla mancata evoluzione degli ordinamenti del microstato non è possibile non prospettare qualche tema di studio esulante dalla storia delle istituzioni in senso stretto, ma comunque indispensabile per decifrare la realtà antropologica di S. Marino. Su un piano strettamente sociologico nell'ambito di una storia dei movimenti politici a S. Marino, tema tutto da approfondire, non può omettersi un'analisi attenta di dati peculiari di tale realtà come i rapporti fra le famiglie, la formazione di gruppi di interessi, la concentrazione del potere in singoli individui, ecc., elementi che appaiono prevalenti rispetto alle motivazioni di natura ideologica addotti spesso a puro pretesto, come ha autorevolmente rilevato Aldo Garosci⁴⁴.

Altro filone di ricerca per lo studioso di storia sociale è quello che concerne la trasformazione della società del microstato, a metà degli anni '50, da un'economia agraria arretrata ad un terziario fondato prevalentemente su espedienti sovrastrutturali, con enormi ritardi nella costruzione di una soglia minima di socialità.

diritto italiano, Milano 1941-1956. Per un compendio scolastico della materia v. G. CALISTI, *Prelezioni degli elementi di diritto civile secondo l'ordine delle istituzioni di G. Gottlieb Heineccio*, Firenze 1834.

⁴³ G.B. REFFI, *Il diritto fra anacronismi, contraddizioni, illusioni*, S. Marino 1996.

⁴⁴ A. GAROSCI, *Recensione a: C. Franciosi, San Marino. Ospite suolo*, «Riv. Stor. Ital.», LXXX, II (1968), pp. 449-450; BUSCARINI, *Prime forme di organizzazione del movimento operaio della Rep. di S. Marino*, in *Movimento operaio e società industriale in Europa 1870-1970*, a c. di F. Piro e P. Pombeni, Venezia 1981.