

CRISTOFORO BUSCARINI

LA TUTELA DEI DIRITTI E DELLE LIBERTÀ NELL'ORDINAMENTO DI SAN MARINO

I. *L'ordinamento*

I.1. La nascita della « Dichiarazione dei diritti dei cittadini e dei principi fondamentali dell'ordinamento sammarinese »

San Marino, microstato dotato di personalità giuridica sul piano del diritto internazionale ¹, ha un proprio ordinamento costituzionale, una tipica « costituzione flessibile », i cui tratti fondamentali sono delineati nel libro I dello Statuto promulgato nell'anno 1600 ², con le modificazione, peraltro non sostanziali, introdotte in epoca successiva. Organo portante dell'impalcatura costituzionale è il Consiglio dei LX, cooptativo secondo lo Statuto, eletto dal corpo elettorale dopo il plebiscito del 25 marzo 1906. Anche dopo tale riforma, il Consiglio dei LX, come enuncia a chiare lettere la rubrica III del libro I dello Statuto, esercita tutti i poteri dello Stato ed ha poteri assoluti sui cittadini ³. Gli altri organi fondamentali dello stato sono la proiezione del Consiglio. I due Reggenti, elet-

¹ T. BALLARINO, *L'evoluzione della personalità internazionale della Rep. di San Marino*, « Studi Sammarinesi », 4 (1987); J.C. DUURSMA, *Fragmentation and the International Relations of micro-states*, Cambridge University Press 1996.

² *Statuta decreta ac ordinamenta illustris Reipublicae ac perpetuae libertatis Terrae Sancti Marini*, Arimini I. Simbeni typis, MDC; *Leges statutae Reipublicae Sancti Marini*, trad. M. FATTORI, Firenze 1895 (rist. anast. San Marino 1981).

³ G.B. REFFI, *Il diritto fra anacronismi, contrordini, illusioni*, San Marino 1996; vd. anche M. BONELLI, *Lo stato confusionale. Repubblica di San Marino*, San Marino 1998.

ti per un semestre dal Consiglio nel proprio ambito, sono organo esecutivo dello stesso Consiglio. Tuttavia con la legge 9 maggio 1945 n. 26 il Congresso di Stato, organo consiliare preposto alla ordinaria gestione del bilancio, istituito nel 1830, ha assunto vere e proprie funzioni di organo di governo, pur restando nella composizione un comitato ristretto del Consiglio ⁴. La stessa funzione giurisdizionale per lo Statuto è di pertinenza del Consiglio che la deferisce in prima istanza ai Reggenti, organo duumvirale, e in seconda istanza ai Giudici di appello, organo parimenti duumvirale, ambedue eletti dal Consiglio fra i propri membri. Il ricorso alla nomina di un giudice straniero (lib. 1 rub. xxxi) per lo statuto è eccezionale e temporaneo ⁵. Ricorrono dunque tutti i caratteri dello stato assoluto, così efficacemente delineati nelle pagine dei fautori del contrattualismo irreversibile ⁶, nelle forme di un principato collegiale, gestito da una ristretta aristocrazia terriera. L'aspetto più stridente di tale arcaismo istituzionale si riscontra sul terreno giudiziario. Al momento dell'unificazione italiana San Marino era uno dei pochi stati della penisola a non avere abbracciato la strada della codificazione del diritto reggendosi a « diritto comune », un sistema non codificato caratterizzato da una pluralità di fonti e da una assoluta incertezza del diritto, residuo dello stato assoluto ⁷. Sulla spinta di autorevoli consulenti lo stato si dotò, nel 1865, di un codice penale e nel 1878 di un codice di procedura

⁴ C. BUSCARINI, *Appunti di diritto costituzionale sammarinese*, « Liceo ginnasio statale, Rep. S. Marino. Annuario », 1/14-15 (1978-79/1979-80); R. BONELLI, *Gli organi dei poteri pubblici nell'ordinamento della Rep. di S. Marino*, San Marino 1984; E. SPAGNA MUSSO – R. LIPPARINI, *L'ordinamento costituzionale di San Marino*, « Archivio giuridico F. Serafini », CCVI/1-3 (1986); L. LONFERNINI, *Elementi di diritto pubblico sammarinese*, San Marino s.d.. Sul diritto privato si veda M. REINKENHOF, *Die Anwendun von ius commune in der Republik San Marino*, Berlin 1997.

⁵ C. BUSCARINI, *Gli organi della giurisdizione nell'ordinamento di San Marino*, « Miscellanea dell'Istituto giuridico sammarinese », 3 (lug. 1992).

⁶ Tale corrente di pensiero trova espressione nelle opere di T. Hobbes (1588-1679), in *primis* il *Leviatano* e il *De cive*, e in quelle di J. Bodin (1530-1590), soprattutto nel *De republica* (F. BOIARDI, *Storia delle dottrine politiche*, 1, Milano 1974). Si veda J.J. CHEVALLIER, *Le grandi opere del pensiero politico da Machiavelli ai nostri giorni*, Bologna 1970.

⁷ Sulla transizione dal « diritto comune » al diritto codificato si veda A. PERTILE, *Storia del diritto italiano*, Torino 1896-1903 (rist. anast. Bologna 1965); P.S. LEICHT, *Storia del diritto italiano*, Milano 1941-1956; G. ASTUTI, *La codificazione del diritto civile*, in *La formazione storica del diritto moderno in Europa*, II, Firenze 1977; R.C. VAN CAENEGEM, *Introduzione storica al diritto privato*, Bologna 1995; A. M. HESPANHA, *Introduzione alla storia del diritto europeo*, Bologna 1999.

penale, avviando anche i lavori di codificazione del diritto e della procedura civili, lavori mai arrivati in porto. Quanto poi agli organi di giurisdizione, di fronte all'anacronismo delle norme vigenti, alla metà del secolo scorso, dal 1858 in via di fatto, si attribuì la giurisdizione di appello ad un giurisperito straniero e non residente, sempre di nomina del Consiglio. Si pregiudicava così il principio fondamentale della composizione collegiale dell'organo giudicante e non si progrediva sul terreno dell'autonomia dell'organo. Insomma la funzione giurisdizionale restava assorbita in quella di governo, con un livello di autonomia della prima rispetto alla seconda, del tutto irrilevante.

Per rintracciare un vero e proprio dibattito intorno ai temi istituzionali bisogna arrivare agli anni sessanta di questo secolo. Si formò un movimento d'opinione, peraltro abbastanza minoritario, che pose come obiettivo non la riforma costituzionale globale, ma la semplice adozione di una carta dei diritti. Il testo di tale legge fu presentato al Consiglio il 31 ottobre 1968, con la richiesta di approvarlo di massima, di nominare una commissione straordinaria per emendarla ed integrarla, di sottoporla poi a referendum affinché, se approvata, divenga « legge suprema regolatrice delle libertà individuali da modificare successivamente solo a mezzo del referendum popolare ». Tralasciamo l'esame degli otto articoli del progetto di Carta dei diritti, e rileviamo intanto che il testo non contiene « norme di organizzazione » dei poteri pubblici i quali pertanto appaiono ai proponenti non necessitare di modifiche, ed in secondo luogo che la fonte avrebbe dovuto assurgere a livello superlegislativo per la rigidità insita nel procedimento di approvazione e di modifica, deferito alla esclusiva competenza del corpo elettorale. Il limite più vistoso della iniziativa risiede appunto nel fatto che il progetto di legge non si pone il tema centrale della riorganizzazione dei poteri dello stato, ma solo la tutela dei diritti individuali, come se questa fosse raggiungibile prescindendo da quella. Probabilmente tale scelta così riduttiva fu ispirata da un'ingenua aspettativa di minori opposizioni da parte del settore conservatore. Il progetto di legge giunse in discussione nella seduta del Consiglio del 17 marzo 1969. Il *leader* del partito conservatore pronunciò la più intransigente requisitoria contro l'approvazione di tale testo, che infatti fu respinto dalla maggioranza di centrodestra, che contrappose la nomina di una commissione di esperti con lo scopo di studiare i problemi dell'ordi-

namento ⁸. Nella seduta del 22 maggio 1969 la commissione fu nominata. L'intento era evidente fin dall'inizio: far convalidare da giuristi di qualche notorietà il rigetto dell'ipotesi di riforme costituzionali, sia pure nella forma minimale dell'adozione di una carta dei diritti ⁹. La relazione della commissione, non priva di inesattezze e forzature logiche, vide la luce l'8 marzo 1972. Il testo è appunto una piatta apologia dell'ordinamento sammarinese ed una netta chiusura a qualsiasi ipotesi di interventi riformatori ¹⁰. Nel frattempo il quadro politico mutava. La concessione della carta dei diritti era divenuta condizione indispensabile per la realizzazione di un nuovo quadro partitico di governo. Nella seduta dell'8 luglio 1974 il Consiglio approvava, senza una approfondita elaborazione scientifica e senza referendum popolare, la « Dichiarazione dei diritti dei cittadini e dei principi fondamentali dell'ordinamento sammarinese » (legge 8 luglio 1974 n. 59) ¹¹.

I.2. I 16 articoli del testo della « Dichiarazione »

Sotto il profilo documentale, la Dichiarazione, che consta di un preambolo e di sedici articoli, potrebbe ascriversi alla tipologia delle « costituzioni brevi », ma per i contenuti non può considerarsi una carta costituzionale poiché, fra l'altro, le norme di organizzazione sono troppo circoscritte. Ciò che colpisce nella lettura del testo normativo è l'assenza di sistematicità tanto che l'enunciazione di principi e di diritti soggettivi è frammista a norme di organizzazione e a disposizioni direttamente precettive, senza una qualche logica testuale. Le norme che individuano gli organi fondamentali della costituzione dello stato sono sparse agli articoli 2, 3, 14 e 15. L'enunciazione di diritti fondamentali del cittadino

⁸ F. BIGI, *La carta dei diritti*, a c. del PDCS, Roma 1969.

⁹ *Relazione della Commissione per lo studio dei problemi istituzionali dell'ordinamento sammarinese*, pres. rel. G. ASTUTI, Roma 1972; V. CAVALLARI, *Osservazioni sulla bozza di relazione della Commissione per lo studio dei problemi istituzionali*, Ferrara 1972 (pro ms.)

¹⁰ Che la Relazione del 1972 non abbia carattere scientifico e risponda ad esigenze politiche contingenti si evince facilmente dal raffronto delle tesi in essa contenute con quello opposte del saggio dell'Astuti del 1977 citato nella nota 7.

¹¹ Non ci è stata data possibilità di esaminare i lavori preparatori della commissione tecnica dei tre legisti incaricata della stesura del testo della Dichiarazione.

è spesso intercalata alla formulazione dei principi fondamentali dell'ordinamento. Si giunge persino ad errori materiali, come accade all'articolo 15, ove si enuncia la disposizione secondo cui « salvo le eccezioni statutarie, i giudici non possono essere cittadini sammarinesi ». Le norme statutarie individuano nella cittadinanza sammarinese il requisito fondamentale per l'esercizio della giurisdizione: la giurisdizione di primo grado è attribuita dallo Statuto ai Reggenti, cioè a cittadini originari (lib. I, rub. XIII), quella di secondo grado ai Giudici d'appello scelti tra i consiglieri (lib. IV rub. II), quella di terzo grado al Consiglio dei XII (lib. IV rub. VII). Il fatto poi che in casi eccezionali si debba far ricorso ad un giusperito straniero detto Commissario o Podestà (lib. I, rub. XXXI) è previsto dallo Statuto come dato straordinario e temporaneo, subordinato a specifiche ipotesi¹². Dunque la Dichiarazione trasforma in regola l'eccezione statutaria, mentre la regola viene assunta ad eccezione, con un procedimento logico decisamente temerario. In ciò si concretizzano motivi più complessi, come il mito dell'autonomia del giurisdicente esterno, dato che, con le rare eccezioni riscontrabili, è smentito dai fatti. L'estraneità alla realtà civile del microstato storicamente determina una maggiore accondiscendenza del giurisdicente alle interferenze ed alle sollecitazioni del potere politico, essendo egli inoltre sottratto all'apprezzamento dei propri concittadini. Non ci si soffermerà più oltre su tale tema anche se esso sarebbe suscettibile di numerose verifiche storiche.

Sotto il profilo contenutistico la Dichiarazione propone lo schema classico dello stato di matrice liberaldemocratica. Lo schema organizzativo è paradigmatico. Alla Reggenza sono attribuite le funzioni di capo di stato (art. 3 comma 1); al Consiglio dei LX è attribuita la tipica funzione parlamentare a cominciare da quella di indirizzo politico e dell'esercizio del potere legislativo (art. 3 comma 2); al Congresso di Stato, politicamente responsabile avanti il Consiglio dei LX, compete il potere di governo (art. 3 comma 3); agli organi giudiziari, istituiti dalla legge, compete

¹² Il dettato della rubrica XXXI richiama esplicitamente l'ingerenza della casa ducale urbinata nel reclutamento del giurisdicente straordinario. Le carte d'archivio danno puntuale riscontro, per tutto il XVI secolo, di tale situazione di fatto che si spingeva fino alla decisione diretta di certe cause da parte dei duchi o alla riforma dell'ordinamento della Comunità sottoposta alla loro ingerenza: si veda *Fonti per lo studio dei rapporti fra il ducato d'Urbino e la Comunità di S. Marino, 1560-1571*, a cura di C. BUSCARINI, « Studi Sammarinesi », 7 (1990).

la funzione giurisdizionale con la garanzia della piena indipendenza funzionale (art. 3 comma 4). L'articolo 3 termina poi con l'enunciazione che « i poteri dello stato agiscono nel rispetto della reciproca autonomia ». Quanto tale schema astratto trovi concreta attuazione nella costituzione materiale dello stato ad un quarto di secolo dell'adozione della Dichiarazione va verificato sotto il profilo delle specifiche competenze dei singoli organi. È un dato che la matrice dello stato sammarinese è quella dello stato assoluto, che non ammette divisione di poteri, anzi postula l'indivisibilità del potere. Si pensi sul piano della filosofia del diritto alle argomentazioni di autori come Hobbes e Bodin ¹³.

Sempre nell'ambito delle norme di organizzazione, la Dichiarazione (art. 2) formula una riserva di legge richiamando esplicitamente « l'Arengo e gli altri istituti di democrazia diretta ». L'infelice formulazione di per sé richiederebbe una lunga disquisizione, ove non lo si intendesse come un mero arcaismo costituzionale. In primo luogo il legislatore avrebbe dovuto fornire un'esatta definizione dell'organo « Arengo » (già soppresso nello Statuto del 1600). È noto che nel comune medievale quattro erano gli organi fondamentali: l'arengo, il consiglio generale, il consiglio di credenza o speciale, i consoli ¹⁴. Negli statuti sammarinesi del trecento non c'è un'esatta definizione dell'arengo quanto a composizione e a competenze, le quali vanno individuate in altre fonti, dal momento che gli statuti non sono codici sistematici, ma mere compilazioni dello *ius proprium* locale ¹⁵. Non aggiunge molto in materia nemmeno la pallida ed effimera riesumazione dell'Arengo imposta dai duchi di Urbino dal 1560 al 1570 ¹⁶. Ma, se diamo per pacifica senza approfondirla nel suo reale significato, la formula « *unus pro foco* » circa la composizione dell'Arengo, ci si deve chiedere che funzione possa avere una simile assemblea intermedia fra il corpo elettorale, dal 1958 composto da tutti i cittadini maggiorenni, ed il

¹³ F. BOIARDI, *Storia delle dottrine politiche*, Milano 1974.

¹⁴ F. CALASSO, *Gli ordinamenti giuridici del rinascimento medievale*, Milano 1965.

¹⁵ Per integrare gli statuti sammarinesi vigenti nel trecento è preziosa la lettura dei tre *Libri del comune*, relativi al periodo 1365-1396 (ds. nella biblioteca dell'Archivio di Stato di San Marino, nn. 794-796).

¹⁶ Un tentativo di attenuare il carattere oligarchico dell'ordinamento di San Marino fu attuato dai duchi d'Urbino, nel periodo 1560-1571, al fine di indebolire le fazioni che agitavano le comunità (si veda *Fonti per lo studio dei rapporti*, cit.).

Consiglio dei LX eletto dal primo. In effetti, l'Arengo (quello convocato il 25 marzo 1906 tale non fu) da quella lontana esperienza del XVI secolo non ha più avuto convocazione. L'articolo 2 contiene però due enunciazioni di grande rilevanza. In primo luogo, sancisce la norma fondamentale della sovranità popolare secondo la tradizione costituzionale contemporanea (si veda l'art. 1 della Costituzione della Repubblica italiana de 1947), circoscritta però alla « forme statutarie della democrazia rappresentativa ». Intanto il legislatore, ossessionato dall'esigenza tutta politica di stabilire un'impossibile linea di continuità tra lo Statuto e la Dichiarazione, cade in un'evidente contraddizione giuridica in quanto lo Statuto del 1600 naturalmente, liquidato l'Arengo, non prevede forma alcuna di democrazia rappresentativa. Il richiamo, con generica riserva di legge, ad « istituti di democrazia diretta », peraltro senza alcuna indicazione, nemmeno esemplificativa, fa apparire gli stessi come eccezioni rispetto alla prevalenza accordata alla « democrazia rappresentativa ». Vi è in ciò un atteggiamento di grande diffidenza nei confronti degli istituti di democrazia diretta, che ci si aspetterebbe di vedere collocati in un ruolo prevalente in una dimensione microstatuale ¹⁷. Insomma, lo « stato dei partiti » non può non diffidare di ogni strumento che possa intaccare la propria prevalenza.

La Dichiarazione, poi, all'articolo 4, enuncia norme di portata generale sull'attività della pubblica amministrazione, richiamando criteri, quali la legalità, l'imparzialità e l'efficienza, generalmente accolti in dottrina (si veda l'art. 97 della Costituzione italiana). All'articolo 15 vengono posti principi sulla giurisdizione di comune acquisizione: viene introdotta la distinzione fra diritti soggettivi, tutelati dalla giurisdizione ordinaria, ed interessi legittimi, tutelati dalla giurisdizione amministrativa, sulla scorta del paradigma costituzionale italiano (si veda l'art. 113 della Costituzione italiana) ¹⁸. Viene inoltre riconosciuto il diritto alla difesa

¹⁷ L'istituto del referendum fu proposto una prima volta con progetto di legge d'iniziativa consiliare del 30 ottobre 1979. L'istituto referendario fu introdotto con la legge 29 ottobre 1981 n. 82 e riformato in modo restrittivo con la legge 28 novembre 1994 n. 101. Questa prevede il referendum nelle specie abrogativa, confermativa, propositiva delle sole leggi, nonché l'iniziativa legislativa popolare.

¹⁸ Il tribunale amministrativo è stato istituito con la legge 28 giugno 1989 n. 68. L'ordinamento giudiziario è stato riformato con la legge 28 ottobre 1992 n. 83.

in ogni fase del procedimento; viene recepito il principio di non retroattività della norma penale e di presunzione d'innocenza fino a condanna definitiva; si pone l'accento sul carattere umano e sul fine rieducativo della pena (si vedano gli artt. 24-27 della Costituzione italiana). A parte ogni considerazione di carattere tecnico relativa alla formulazione non sempre appropriata e spesso troppo concisa di tali norme, il problema costituzionale consiste nell'adeguamento dell'ordinamento del microstato a tali principî di democrazia liberale. Insomma, resta da verificare se, dopo quasi un quarto di secolo dalla promulgazione della Dichiarazione, gli elementi caratteristici dello stato assoluto abbiano lasciato posto a quelli caratterizzanti lo stato di diritto¹⁹. Già si è detto dello sforzo dei legisti, autori del testo della Dichiarazione, teso a creare una continuità formale fra Statuto tardorinascimentale, espresso dallo stato assoluto, e la Dichiarazione, ispirata in modo generico a principî liberaldemocratici, anche con espliciti richiami ad istituti e norme statutarie, a volte piegate e forzate addirittura nel loro palese significato come nel caso del reclutamento dei giudicenti. In rari casi la Dichiarazione, sul terreno delle norme di organizzazione, opera una profonda rottura con lo Statuto: quando all'articolo 3, individua nella Reggenza l'organo cui spettano le funzioni di capo di stato, innova in profondità l'assetto statutario il quale (lib. 1, rub. III) vede nel Consiglio dei LX il « princeps supremus ac absolutus ». Potrebbe sembrare una riforma di segno positivo, ma non trova nell'ordinamento coerente riscontro, persino nelle leggi successive alla Dichiarazione. Individuate, infatti, nella Reggenza le funzioni di capo di stato e sancita la divisione tra i tre poteri, non si vede come essa abbia potuto mantenere la presidenza del Consiglio dei LX, organo parlamentare, quella del Congresso di stato, organo di governo, e persino la competenza statutaria in alcuni ambiti giurisdizionali. Fra lo Statuto che si fonda sul principio assolutista di indivisibilità del potere dello stato, e la Dichiarazione che si ispira al principio opposto, il primo ha avuto larga prevalenza, poiché riforme coerenti con i principî innovativi della Dichiarazione non sono intervenute.

¹⁹ Il dibattito politico sulla problematica istituzionale ha portato a più riprese alla nomina di commissioni di studio sia tecniche che consiliari. Nella legislatura 1993-1998 hanno operato una commissione scientifica ed una consiliare. Ciascuna ha concluso i propri lavori con una relazione la cui lettura offre qualche elemento di giudizio.

Raramente la Dichiarazione enuncia norme immediatamente precettive, per giunta con formulazioni approssimative e senza coerenza testuale. Ciò avviene principalmente al secondo e terzo comma dell'articolo 3. Individuato nel Consiglio dei LX il titolare della funzione legislativa (e per conseguenza nella legge la fonte normativa primaria), la Dichiarazione dà una normazione alla decretazione d'urgenza stabilendo che « in caso d'urgenza i Capitani Reggenti, sentito il parere del Congresso di Stato, possono adottare decreti con forza di legge che saranno da loro sottoposti alla ratifica del Consiglio G. e G. entro tre mesi pena la loro decadenza ». Quanto sia imperfetta, perfino nel lessico, la disciplina data dalla Dichiarazione dello strumento del decreto legge (nel paradigma classico della divisione dei poteri, il decreto legge realizza l'esercizio straordinario e controllato del potere legislativo da parte dell'organo titolare dell'esecutivo, e non da parte dell'organo capo dello stato), può evidenziarsi in via analogica da un semplice raffronto con il dettato dell'articolo 77 della Costituzione italiana

Quando in casi straordinari di necessità e di urgenza, il governo adotta sotto la sua responsabilità, provvedimenti provvisori con forza di legge, deve il giorno stesso presentarli per la conversione alle Camere che, anche se sciolte, sono appositamente convocate e si riuniscono entro cinque giorni. I decreti perdono efficacia sin dall'inizio se non convertiti in legge entro sessanta giorni dalla loro pubblicazione

e dell'art. 87

Il Presidente della Repubblica non è responsabile degli atti compiuti nell'esercizio delle sue funzioni, tranne che per alto tradimento o per attentato alla Costituzione.

Il percorso di formazione del decreto legge così come delineato dalla Dichiarazione, attribuisce invece all'organo capo di stato la paternità del decreto, al governo l'emissione di un parere apparentemente obbligatorio ma non vincolante, all'assemblea semiparlamentare la 'ratifica' del decreto anziché la sua conversione in legge. Non occorre soffermarsi ad evidenziare come i termini 'ratifica' e 'conversione in legge' non sono equivalenti, poiché solo la conversione in legge colloca nell'ordinamento una norma in sé precaria e caducabile. Le disposizioni della Dichiarazione in materia di decretazione d'urgenza non hanno del resto alcun riscontro,

oltre che con la dottrina, nemmeno con la prassi costituzionale di San Marino, poiché nella pratica è l'organo di governo che delibera i decreti legge lasciando all'organo capo di stato la mera promulgazione dei medesimi. La prassi in sostanza ha corretto le superficiali elaborazioni dei legisti redattori della Dichiarazione, aprendo però anche un *vulnus* pericoloso con il non rispetto del termine tassativo di 'ratifica'. L'elencazione delle fonti normative primarie, legge e decreto legge, indirettamente formulata all'articolo 3, dovrebbe intendersi con valore tassativo e non meramente esemplificativo. Ciò assieme alla prassi costituzionale, porta ad escludere l'esistenza nell'ordinamento della fonte decreto legislativo delegato (si veda l'art. 77 della Costituzione italiana) la cui introduzione porrebbe delicati problemi costituzionali anche per l'assenza nell'ordinamento di organi di controllo preventivo. Si ritrova bensì in singole leggi il rinvio ad una normazione successiva da adottarsi con decreto reggenziale: è evidente che non si hanno perciò decreti delegati, ma meri « decreti autorizzati », categoria di fonti che del resto in nulla differisce nel proprio *iter* formativo dei decreti legge.

Quanto ai principî fondamentali dell'ordinamento ed ai diritti del cittadino, tema che avrebbe dovuto costituire finalità precipua della Dichiarazione del 1974, si riscontra un'enunciazione scarna e spesso ellittica, tale da configurare non casuali carenze di dettato. L'articolo I della Dichiarazione pone quattro principî: la Repubblica riconosce le norme del diritto internazionale come parte del proprio ordinamento; rifiuta la guerra come mezzo di risoluzione delle controversie fra gli stati; aderisce alle convenzioni internazionali in tema di diritti e di libertà dell'uomo; riconferma il diritto all'asilo politico. Anche in questo caso l'articolo della Dichiarazione compendia in modo lacunoso il disposto dettagliato e chiaro degli articoli 10 e 11 della Costituzione italiana ²⁰. Delle quattro enunciazioni contenute nell'articolo I assume particolare rilievo quella che autorizza l'adesione della Repubblica a convenzioni internazionali finalizzate a tutelare diritti e libertà dell'uomo, in quanto San Marino ha

²⁰ L'economia di questo lavoro non consente un'analisi comparativa dei singoli articoli della Dichiarazione alla stregua degli articoli o serie di articoli della Costituzione italiana ai quali vistosamente si sono ispirati i legisti autori della prima, compendiando spesso in modo contorto il loro contenuto. È un'indagine che ci proponiamo di affrontare in altra occasione.

aderito e ratificato diverse convenzioni internazionali in materia, sia nell'ambito dell'ONU che in quello del Consiglio d'Europa.

L'articolo 2 enuncia il principio di sovranità popolare (si veda l'art. 1 comma 2 della Costituzione italiana), restringendone inspiegabilmente l'esercizio agli strumenti della democrazia rappresentativa, con un richiamo arbitrario e peregrino alle « forme statutarie della democrazia rappresentativa », posto che lo Statuto del 1600 non ne conosce. Con riserva di legge si richiama l'arengo senza darne una qualche definizione e « gli altri istituti di democrazia diretta », con un accostamento di due fattispecie del tutto divergenti. Di istituti di democrazia diretta San Marino ha conosciuto in vero solo il referendum e l'iniziativa legislativa popolare, visto il primo istituto con estrema diffidenza da parte del legislatore ²¹.

L'articolo 4, comma 1, della Dichiarazione sancisce il principio di uguaglianza formale (« Tutti sono uguali davanti alla legge senza distinzioni di condizioni personali, economiche, sociali, politiche e religiose »). La disposizione (più prossima all'articolo 24 dello Statuto albertino che all'articolo 3, comma 1, della Costituzione italiana) ha un'incidenza eminentemente programmatica, che pone in evidenza l'incapacità della Dichiarazione di incidere sull'ordinamento per eliminare le molte violazioni di tale norma in esso diffuse ²². Il secondo comma dello stesso articolo 4 garantisce il diritto di accesso ai pubblici uffici ed alle cariche elettive, sottoponendolo però a riserva di legge, il che consente vistose violazioni di tale diritto ²³.

L'articolo 5 sancisce l'inviolabilità dei « diritti della persona umana ». L'espressione estremamente concisa nella formulazione, intende richia-

²¹ Si vedano le citate leggi n. 82/1981 e n. 101/1994.

²² Sul tema specifico della compatibilità del diritto di insindacabilità attribuito al membro del Consiglio dei LX ex art. 36 legge 11 marzo 1981 n. 21 con l'art. 4 della Dichiarazione, si veda il parere del consulente del Consiglio in data 29 settembre 1994 nel procedimento di verifica di conformità di cui all'art. 16 della Dichiarazione.

²³ L'accesso ai pubblici uffici è disciplinato dalla legge 22 dicembre 1972 n. 41 e successive modificazioni. Tale normativa consacra lo *spoils system*, giacché anche ove non si fa luogo ad assunzione a nomina diretta del dipendente o a convenzione, introduce un sistema di concorsi (artt. 8-13) di carattere non tecnico, ma eminentemente politico. Emblematico l'articolo 10 relativo alla composizione della commissione giudicatrice, che prescinde da qualsiasi requisito culturale e professionale nei confronti degli esaminatori.

mare, secondo certa dottrina, i diritti fondamentali, quali il diritto alla vita, al nome, alla cittadinanza, di incolato ²⁴.

L'articolo 6 della Dichiarazione contiene in sé norme di ampia portata in fatto di libertà e diritti dei cittadini, che sono compendiate negli articoli 24-32 dello Statuto albertino, e analiticamente disciplinati nei titoli I-IV della parte I della Costituzione italiana del 1947. L'articolo inizia con un'enunciazione di carattere generale: « La Repubblica riconosce a tutti le libertà civili e politiche ». Vengono poi evidenziate alcune libertà: « libertà della persona, del domicilio, di dimora ed espatrio, di riunione e d'associazione, di manifestazione del pensiero, di coscienza e di culto » ²⁵. Non si indugerà a specificare in questa sede l'esatto significato normativo di tali categorie poiché hanno un'accezione univoca in diritto costituzionale alle cui trattazioni si rimanda ²⁶. L'articolo in parola garantisce poi: « la segretezza delle comunicazioni in qualsiasi modo avvengano ». Quindi il testo normativo introduce la consueta riserva di legge, priva di criteri limitativi penetranti e comunque atti a infrenare il legislatore (« La Legge potrà limitare l'esercizio di tali diritti solo in casi eccezionali per gravi motivi di ordine e d'interesse pubblico »), sicché la effettiva tutela di tali diritti decade a rango di legislazione ordinaria con effetto di vanificare in larga misura tale dettato superlegislativo. Quindi l'articolo garantisce la libertà della scienza, dell'arte e dell'insegnamento (si vedano gli articoli 33-34 della Costituzione italiana), sancendo poi il diritto alla studio « libero e gratuito », infelice compendio dell'articolo 34 della Costituzione italiana.

L'articolo 7 stabilisce che « il suffragio è universale, segreto e diretto », disposizione che, per quanto approssimativa nel dettato, è di significato palese. Poi l'articolo tratta dell'elettorato attivo e passivo, configurato come diritto, ma al solito sottoposto a pericolosa riserva di legge (al contrario la Costituzione italiana agli articoli 48, 56, 58 ha opportu-

²⁴ LONFERNINI, *Elementi*, cit., pp. 44-45.

²⁵ In materia di libertà di culto si veda il Rapporto della Commissione europea dei diritti dell'uomo in data 2 dicembre 1997 nel ricorso n. 24645/94 e la sentenza del 18 febbraio 1999.

²⁶ S. ROMANO, *Principi di diritto costituzionale generale*, Milano 1946; C. LAVAGNA, *Diritto costituzionale*, Milano 1957; F. PERGOLESI, *Diritto costituzionale*, Padova 1960; P. VIRGA, *Diritto costituzionale*, Milano 1975; L. PALADIN, *Diritto costituzionale*, Padova 1998; ID., *Le fonti del diritto italiano*, Bologna 1996.

namente fissato i requisiti fondamentali per l'elettorato attivo e passivo). Vi è insomma in tutta la Dichiarazione un criterio ispiratore di fondo: lasciare al legislatore i più ampi spazi possibili di intervento, ciò che corrisponde ad un'esigenza evidente dello « stato dei partiti ».

L'articolo 8 affronta in modo specifico uno dei temi nodali della società contemporanea: il diritto di associarsi in partiti politici e in sindacati « con metodo democratico » (si vedano gli articoli 39 e 49 della Costituzione italiana). L'articolo 8 non contiene alcuna riserva di legge, sicché la legislazione esistente in materia sindacale deve conformarsi al disposto della fonte legislativa, mentre d'altro canto ciò non implica una *deregulation* totale in fatto di costituzione e di operatività dei partiti, poiché un criterio di indirizzo è già posto dallo scarso articolo, cioè « associarsi con metodo democratico »²⁷.

L'articolo 9 entra nella sfera dei rapporti economici (si veda il tit. III, parte I della Costituzione italiana) per sancire il diritto ad un'equa retribuzione, alle ferie, al riposo settimanale ed il diritto di sciopero, previa enunciazione che qualifica il lavoro « diritto e dovere di ogni cittadino ». L'articolo conclude con l'enunciazione « Tutti i cittadini hanno diritto alla sicurezza sociale »²⁸. Sconcerta indubbiamente l'assenza di una più ampia formulazione della proclamazione del diritto di sciopero senza l'indicazione di criteri per una riserva di legge, del resto assente in tale articolo.

²⁷ Il diritto di associazione in partiti e in sindacati trova esiti diversi e contrastanti nell'ordinamento. Mentre la costituzione di partiti e movimenti politici non trova ostacoli di natura giuridica, ma ingiustificati privilegi e discriminazioni a vantaggio di partiti con rappresentanza consiliare (finanziamento pubblico, franchigia postale, ecc.) rispetto a quelli senza rappresentanza, per i sindacati la libertà di associazione trova un *vulnus* evidente nella legge 17 febbraio 1961 n. 7 con la quale si frappongono ostacoli pressoché insormontabili alla costituzione di nuovi sindacati (si veda Riserva formulata nello strumento di ratifica della Convenzione dei diritti dell'uomo del Consiglio d'Europa, depositata il 22 marzo 1989, ex art. 64 della Convenzione stessa. Nonostante sia trascorso quasi un decennio, tale norma illiberale non è stata soppressa). Va rilevato poi un assoluto vuoto normativo per quanto riguarda la disciplina dell'assetto democratico interno di partiti e sindacati, *deregulation* che lascia la via aperta a degenerazione patologiche del sistema.

²⁸ Con la legge 22 dicembre 1956 n. 42 è stato istituito un sistema obbligatorio di « sicurezza sociale » finalizzato alla « erogazione di prestazioni sanitarie, di prestazioni economiche temporanee, di prestazioni economiche vitalizie, di assegni familiari, di prestazioni assistenziali » (art. 1). Le prestazioni sanitarie (artt. 14-15) si finanziavano con una « imposta per la sicurezza sociale » e con un contributo dello stato. Successivamente l'imposta di sicurezza sociale è stata assorbita nell'imposta generale sul reddito.

Il successivo articolo 10 affronta tre temi di vitale importanza. Il primo comma stabilisce che « la proprietà e l'iniziativa economica privata sono garantite. La legge ne prescrive i limiti a tutela dell'interesse pubblico ». Il secondo tocca il tema nevralgico dell'espropriazione per pubblica utilità con lo stabilire che « l'esproprio dei beni di proprietà privata è ammesso nelle forme previste dalla legge per fini di utilità pubblica e dietro congruo indennizzo ». L'espropriazione per utilità pubblica è tema attorno al quale si sono affaticati i costituzionalisti negli ultimi due secoli poiché incide su un diritto che caratterizza una società. Di espropriazione si è occupato lo Statuto libertino (art. 29) e la Costituzione del 1947 (art. 42). Il primo, dopo avere enunciato che « tutte le proprietà, senza alcuna eccezione, sono inviolabili », prevede l'espropriazione « quando l'interesse pubblico legalmente accertato, lo esiga » collegata ad « una giusta indennità ». Il diritto di proprietà nella Costituzione del 1947 diviene diritto affievolito, prevedendone la espropriazione (art. 42) « per motivi di interesse generale » con un generico indennizzo in seguito all'ablazione del bene. Non è la sede per affrontare il tema del regime dei suoli e delle espropriazioni nella sua evoluzione nell'ordinamento italiano ²⁹. La norma posta dalla Dichiarazione può apparire più vicina al dettato dello Statuto richiamando il diritto ad un « congruo indennizzo », che sembra escludere un indennizzo meramente simbolico ³⁰. Il terzo comma poi contiene un'enunciazione meramente programmatica: « La Repubblica tutela il patrimonio storico e artistico e l'ambiente naturale » ³¹.

Altro dettato di natura squisitamente programmatica è quello contenuto all'articolo 11 che pone come compito dello stato « lo sviluppo

²⁹ M.S. GIANNINI, *Diritto amministrativo*, Milano 1970; A.M. SANDULLI, *Manuale di diritto amministrativo*, Napoli 1974; S. CASSESE, *Le basi del diritto amministrativo*, Milano 1995.

³⁰ Con la legge sul regime dei suoli e sulle espropriazioni di immobili 15 marzo 1980 n. 18 la norma della Dichiarazione è stata travolta. La legge 13 novembre 1991 n. 141 non ha recuperato il quadro di legalità costituzionale. L'assoluta discrezionalità con cui l'amministrazione può scegliere fra l'espropriazione con semplice indennizzo ed il convenzionamento con il privato viola palesemente il principio di uguaglianza.

³¹ Una tutela generale dei beni culturali è garantita dalla legge 10 giugno 1919 n. 17. I singoli istituti culturali o sono privi di normative specifiche o esse sono largamente disattese nei punti caratterizzanti. A titolo di esempio si ricorderà che Biblioteca e Museo dello Stato sono retti dalla legge 23 marzo 1909, largamente inapplicata.

della personalità dei giovani e la loro preparazione al libero e responsabile esercizio dei diritti fondamentali », nell'ambito dello studio, del lavoro, delle attività sportive e ricreative.

Il tema nodale della famiglia è affrontato sommariamente all'articolo 12, ove si stabilisce: « La Repubblica tutela l'istituto familiare, fondato sulla uguaglianza morale e giuridica dei coniugi ». La Dichiarazione assume l'espressione « istituto familiare » evocando il matrimonio (si veda l'articolo 29 della Costituzione italiana: « La Repubblica riconosce i diritti della famiglia come società naturale fondata sul matrimonio »), ciò che può autorizzare una definizione di istituto familiare necessariamente implicante il presupposto del matrimonio, e riconoscere però parità di trattamento alla famiglia di fatto. La norma del testo sammarinese, ove trovasse concreta coerente applicazione nell'ordinamento sottostante, si colloca su posizioni più avanzate rispetto a quella della Costituzione italiana. Così come il terzo comma dello stesso articolo 12 (« La Legge garantirà ai figli nati fuori dal matrimonio ogni tutela spirituale, giuridica e sociale assicurando lo stesso trattamento dei figli legittimi ») differisce sostanzialmente al terzo comma dell'articolo 30 della Costituzione italiana che non appare affermare in modo incondizionato l'eguaglianza in tale fattispecie (« La Legge assicura ai figli nati fuori dal matrimonio ogni tutela giuridica e sociale compatibile con i diritti dei membri della famiglia legittima ») ³². Il secondo comma dell'articolo 12 è apparentemente programmatico: « Ogni madre ha diritto all'assistenza ed alla protezione della comunità ». Il disposto, ove fosse calato nell'ordinamento con coerenza attuativa, è di penetrante attualità sociale in quanto finalizzato ad assicurare la più ampia tutela della comunità alla madre in quanto tale, indipendentemente dall'istituto familiare.

Con l'articolo 13 della Dichiarazione si enunciano tre categorie di doveri ascrivibili all'ambito politico così come fa, con maggior precisione di dettato la Costituzione italiana negli articoli 52-54, e cioè il dovere di fedeltà alle leggi e alle istituzioni; il dovere di partecipare alla difesa dello stato; il dovere di concorrere alle spese pubbliche secondo la propria capa-

³² Come è noto il diritto di famiglia è stato riformato in profondità in Italia con la legge 19 maggio 1975 n. 151. A San Marino la riforma è stata attuata con legge 26 aprile 1986 n. 49. Non è dato affrontare qui un esame comparativo dei due testi, che pure sarebbe interessante.

cità contributiva. Il secondo comma dello stesso articolo (si veda l'articolo 23 della Costituzione italiana) afferma il principio di legalità disponendo che « nessuna prestazione patrimoniale o personale può essere imposta se non dalla legge »³³, norma già presente in Italia nello Statuto albertino all'articolo 30, ma con un ambito ristretto alla sola sfera dei tributi.

L'articolo seguente, il 14, pone norme basilari per l'attività della pubblica amministrazione affermando innanzitutto che la sua attività « si conforma a criteri di legalità, imparzialità ed efficienza » (si veda l'articolo 97 della Costituzione italiana), criteri generalmente accolti in dottrina³⁴. Il secondo comma introduce altri due elementi caratterizzanti l'attività dell'amministrazione negli ordinamenti costituzionali democratici: l'obbligo di motivazione degli atti amministrativi ed il contraddittorio con i soggetti interessati, sottoponendoli però a riserva di legge, la quale, almeno nel primo caso, appare del tutto pleonastica dato che l'obbligo di motivazione degli atti amministrativi è generalmente condiviso in dottrina e non postula una strumentazione a livello legislativo. Il terzo comma afferma poi la responsabilità dei pubblici funzionari per gli atti lesivi di diritti dei cittadini nei modi e nei limiti di legge, norma che male compendia il dettato più ampio e circostanziato dell'articolo 28 della Costituzione italiana³⁵. Nel testo della Dichiarazione si cercherebbe invano una norma come quella contenuta nel terzo comma dell'articolo 97 della Costituzione italiana (« Agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni si accede mediante concorso, salvo i casi stabiliti dalla legge »), omissione certamente non involontaria.

L'articolo 15 comprime in cinque scarni commi i principî generali sulla giurisdizione che nello Statuto albertino, tipica costituzione breve, si estendono negli articoli 68-74, e che nella Costituzione italiana del 1947

³³ Il sistema delle imposte dirette è disciplinato a San Marino dalla legge 13 ottobre 1984 n. 91 e successive modifiche. Va notato che la legge sulle società 13 giugno 1990 n. 68, confermando in ciò la legge 21 dicembre 1942 n. 45, ha mantenuto la figura della « società anonima » (in Italia espunta nel 1942) con ciò vanificando il principio contenuto nell'articolo 13 della Dichiarazione. Su tale problematica in Italia si veda P. GIANNOTTI, *Per una storia delle imposte in Italia. I casi della patrimoniale e della nominatività dei titoli al portatore (1912-1922)*, Urbino 1991.

³⁴ SANDULLI, *Manuale*, cit., pp. 395-399.

³⁵ SANDULLI, *Manuale*, cit.; GIANNINI, *Diritto amministrativo*, cit.

hanno ben più ampia e rilevante trattazione negli articoli 101-113. Il primo comma dell'articolo 15 assume la distinzione, in ambito giurisdizionale, fra diritti soggettivi ed interessi legittimi, presente nell'ordinamento italiano (si vedano gli articoli 24 e 113 della Costituzione italiana), distinzione di non universale condivisione³⁶. L'ordinamento sammarinese si è dotato infatti di organi di giurisdizione ordinaria e di organi di giurisdizione amministrativa³⁷. Il secondo comma dell'articolo riconosce il diritto alla difesa in ogni fase del procedimento giudiziario (più penetrante è l'articolo 24 della Costituzione italiana) e il terzo rinvia alla legge il dovere di assicurare « la speditezza, le economicità e la indipendenza dei giudizi ». A tale disposto va collegato il dettato del quarto e quinto comma dell'articolo 3 della Dichiarazione che dispone che « Agli organi del potere giudiziario, istituiti dalla legge, è garantita piena indipendenza nell'esercizio delle loro funzioni », soggiungendo che « I poteri dello stato agiscono nel rispetto della reciproca autonomia e competenza » (ben altra è l'incidenza degli articoli 101-110 della Costituzione italiana relativi all'ordinamento giudiziario). Il tema dell'indipendenza degli organi di giurisdizione è centrale nelle costituzioni moderne. Nel caso di San Marino, più che alle scarse norme della Dichiarazione, bisogna riferirsi alla legge sull'ordinamento giudiziario 28 ottobre 1992 n. 83, dall'articolazione della quale si evince che la funzione giurisdizionale resta in larga misura assorbita in quella esecutiva, poiché la seconda prevale sulla prima³⁸. Lo stesso comma dell'articolo 15 conclude con l'enunciazione più eccentrica di tutto il testo legislativo in esame: « salvo le eccezioni statutarie, i giudici non possono essere cittadini

³⁶ SANDULLI, *Manuale*, cit.; A. ZAVOLI, *Note sul processo amministrativo sammarinese*, legge 28 giugno 1989 n. 68, « Diritto processuale amministrativo », IX/3 (1991).

³⁷ BUSCARINI, *Gli organi*, cit.

³⁸ La legge n. 83/1992 in effetti poco innova rispetto alla situazione di fatto precedente, sancendo la divaricazione dalle prudenti norme statutarie, in particolare in tema di collegialità degli organi giudicanti. Il reclutamento dei giusdicenti non avviene per concorso, ma per nomina diretta dell'assemblea consiliare, in sostanza senza maggioranza qualificata, che comunque non è di per sé garanzia rilevante. I giusdicenti sono perciò reclutati e promossi ad insindacabile giudizio della maggioranza consiliare del momento. Mancano inoltre norme cogenti in materia di incompatibilità, sicché i giusdicenti possono, fuori dell'esiguo territorio sammarinese, esercitare altre professioni compresa l'avvocatura.

sammarinesi ». A parte le evidenti considerazioni in contrario sotto il profilo del merito di tale norma (il giudice straniero a San Marino non è mai stato garanzia di autonomia, ma storicamente ciò si è tradotto nella dipendenza dal potere che l'ha reclutato), va evidenziato che lo Statuto vigente (norma priva peraltro di valore superlegislativo) impone che i giudici di ogni grado siano cittadini, con la sola eccezione del Commissario o Podestà, giudice straordinario e temporaneo, emanazione del protettorato dei duchi d'Urbino nel XVI secolo ³⁹. Il quarto comma dell'articolo in parola concentra in una proposizione tre norme generalmente accolte negli ordinamenti democratici: il carattere umano e rieducativo della pena (più ampia portata ha l'articolo 27 della Costituzione italiana); il principio della competenza del giudice precostituito per legge e quello di non retroattività della norma penale (si veda l'articolo 25 della Costituzione italiana). In fine l'articolo 15 adotta il principio della presunzione d'innocenza (si veda l'articolo 27 della Costituzione italiana) per il quale « l'imputato non è considerato colpevole fino alla condanna definitiva ».

L'ultimo articolo, il 16, della Dichiarazione è l'elemento caratterizzante di tale fonte. Il primo comma dell'articolo stabilisce infatti che « le disposizioni della presente dichiarazione possono essere oggetto di revisione da parte del Consiglio Grande e Generale solo con la maggioranza dei due terzi dei suoi componenti » (si noti che la Dichiarazione era stata approvata con procedura ordinaria), introducendosi così un elemento legislativo rafforzato, ma solo per le modifiche della Dichiarazione, non per le leggi attuative, almeno le più importanti che rimangono ancorate al procedimento ordinario. Il secondo comma reca due norme particolarmente rilevanti: con la prima si stabilisce che « i giudici sono tenuti ad osservare i principi della presente dichiarazione nella interpretazione ed applicazione del diritto ». Con tale enunciato si rafforza il contenuto del primo comma, in relazione alla collocazione ad un livello superlegislativo della Dichiarazione creandosi una ristretta area di rigidità in un ordinamento in sé flessibile ⁴⁰. Con tale norma non si è però introdotto un sindacato di legittima costituzionale diffuso, in capo al singolo giusdicente poiché lo stesso comma ha tassativamente fissato l'iter del giudizio di

³⁹ BUSCARINI, *Gli organi*, cit.

⁴⁰ SPAGNA MUSSO – LIPPARINI, *L'ordinamento*, cit.

verifica di conformità della legge o di parte di essa rispetto alle norme della Dichiarazione con lo stabilire che « Qualora la legittimità di una norma sia dubbia o controversa, il giudice può chiedere al Consiglio Grande e Generale che si esprima, sentito il parere di esperti ». Tale ultima norma evidentemente vanifica tutta la portata innovativa della Dichiarazione. Attribuendo infatti all'organo legislativo la potestà di sindacare la conformità rispetto alla Dichiarazione della norma dello stesso posta in essere, anziché attribuirla ad organo dotato di autonomia, si realizza una sorta di autosindacato costituzionale che riconduce al dettato della rub. III lib. I dello Statuto. Il Consiglio ritorna arbitro assoluto persino delle leggi, oltre che degli atti amministrativi e di quelli politici. La legge di attuazione dell'articolo 16 (legge 19 gennaio 1989 n. 4), operando per giunta in modo restrittivo, ha ulteriormente limitato la portata dell'articolo 16 in primo luogo limitando ad uno l'esperto cui compete la formulazione del parere di legittimità, esperto di nomina del Consiglio a maggioranza semplice alla terza votazione (art. 4), consentendo così alla maggioranza partitica del momento di arruolare un giusperito di proprio gradimento ⁴¹.

1.3. L'adesione di San Marino ad alcune organizzazioni internazionali e ad alcuni trattati

Ad oltre un quarto di secolo dalla promulgazione della Dichiarazione non si può certo affermare che essa abbia prodotto innovazioni sostanziali per determinare un'evoluzione democratica dell'ordinamento di San Marino. Sistema bicefalo, basato su Statuto e Dichiarazione, l'ordinamento del microstato ha visto i principî dello Statuto prevalere nettamente su quelli della Dichiarazione, così come era nelle aspettative dello « stato dei partiti ».

Dall'inizio degli anni ottanta i governi che si sono succeduti a San Marino hanno impostato un'intensa politica di inserimento dello stato

⁴¹ Nelle legislature 1988-1993 e 1993-1998 non sono stati molti i rinvii dei giudicenti al Consiglio a norma dell'art. 16, e quindi rari sono stati i pareri richiesti. Da ultimo è scaturito il citato parere in data 29 settembre 1994.

negli organismi internazionali e di adesione ai trattati multilaterali, sviluppando al massimo una politica avviata nell'ultimo scorcio dell'ottocento ⁴². Per limitarsi al tema di questa ricerca, dovranno ricordarsi almeno le adesioni di San Marino ad alcuni trattati internazionali. Con il decreto 26 settembre 1985 n. 109 San Marino aderiva al Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici, aperto alla firma a New York il 19 dicembre 1966; al Patto internazionale relativo ai diritti economici, sociali e culturali, aperto alla firma a New York il 19 dicembre 1966; al Protocollo facoltativo concernente il Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici, aperto alla firma a New York il 19 dicembre 1966; patti questi promossi dall'ONU, organizzazione cui San Marino sarà ammesso il 2 marzo 1992 ⁴³. Con i decreti 9 maggio 1985 nn. 52-57 San Marino ha aderito ad un gruppo di convenzioni dell'Organizzazione internazionale del lavoro per la tutela dei lavoratori; e con i decreti 10 novembre 1986 nn. 131-133 ha sottoscritto ulteriori accordi promossi dallo stesso ente. Con il decreto 9 marzo 1989 n. 22 San Marino ha ratificato l'adesione alla Convenzione del Consiglio d'Europa per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, sottoscritta a Roma il 4 dicembre 1950, ed ai Protocolli susseguenti, essendo entrato a far parte del Consiglio d'Europa il 16 novembre 1988 (ratifica dello Statuto del Consiglio d'Europa con decreto 20 ottobre 1988 n. 104).

La Convenzione, alla quale San Marino ha dato la propria adesione, su di un piano formale ha una rilevante incidenza per quanto attiene alla tutela delle libertà individuali. In primo luogo infatti appare in tutta evidenza il carattere fortemente innovativo del disposto (art. 25) per il quale gli organismi previsti dalla Convenzione possono essere investiti dei ricorsi di « ogni persona fisica, ogni organizzazione non governativa o gruppo di privati, che sostenga di essere vittima di una violazione da parte di una delle altre parti contraenti, dei diritti riconosciuti nella presente Convenzione ». Ciò costituisce un salto di qualità poiché l'attribuzione, a soggetti privati, della legittimazione ad agire contro stati, accusati di violazioni di diritti concernenti la persona, è un dato penetrante, dopo che il diritto internazionale ha riconosciuto come soggetti di diritto solo le entità statuali ⁴⁴.

⁴² BALLARINO, *L'evoluzione*, cit.

⁴³ « Bollettino ufficiale delle leggi e dei decreti della Rep. di San Marino », n. 9, 1995.

⁴⁴ B. CONFORTI, *Diritto internazionale*, Napoli 1992,

Non è possibile affrontare qui un esame dei contenuti della Convenzione e dei Protocolli aggiuntivi. Si può ricordare che la Convenzione si articola in due parti fondamentali: la prima (titolo I, artt. 1-18) enuncia una serie di diritti e libertà della persona; la seconda (titoli II-V, artt. 19-66) individua organi e procedure di accertamento nei ricorsi presentati per violazione di tali diritti. Ci si limita ad indicare alcune norme di grande rilievo in materia di tutela di diritti. L'articolo 2 sancisce il diritto alla vita, l'articolo 3 vieta l'impiego della tortura o di trattamenti inumani, l'articolo 4 vieta la schiavitù e il lavoro forzato. Il modo dettagliato l'articolo 5 afferma il diritto alla libertà e sicurezza personali individuando in modo analitico le eccezioni a tale norma generale. Sono di particolare rilevanza le disposizioni contenute nell'articolo 6 che attengono alla sfera della giurisdizione. In particolare viene enunciato il diritto di ogni persona ad essere giudicata da un tribunale indipendente ed imparziale entro un termine ragionevole; viene ribadita la presunzione d'innocenza fino all'accertamento giudiziario, nonché il più ampio diritto alla difesa. Mentre l'articolo 8 afferma il diritto della persona al rispetto della vita privata e familiare, del domicilio e della corrispondenza, l'articolo 9 afferma il diritto alla libertà di pensiero, di coscienza e di religione, norma questa di evidente rilevanza. L'articolo successivo enuncia il diritto alla libertà di espressione nelle sue articolazioni. L'articolo 11 afferma il diritto alla libertà di riunione e di associazione, compreso il diritto di concorrere alla costituzione di sindacati o di aderirvi, norma rispetto alla quale San Marino si è avvalso della facoltà di formulare una riserva ex art. 64 in relazione alle norme, evidentemente incompatibili della legge n. 7/1961 limitativa della libertà di associazione sindacale.

Non ci è dato ripercorrere le dettagliate norme degli articoli 19-66 che disciplinano la formulazione degli organi giudicanti e le procedure relative per le quali si deve anche prendere in considerazione i Regolamenti A e B adottati dalla stessa Corte dei diritti dell'uomo⁴⁵. Quanto agli organi giudicanti sui ricorsi presentati per violazione della Convenzione essi sono (art. 19) la Commissione europea dei diritti dell'uomo e la Corte europea dei diritti dell'uomo. Tale organizzazione peraltro ha terminato la propria attività poiché il 3 novembre 1998 è stata insediata

⁴⁵ *Conseil de l'Europe, Cour européenne des droits de l'homme, Règlements A et B de la Cour, Strasbourg 1995.*

la nuova Corte dei diritti dell'uomo, nata dal protocollo di riforma, la quale ha unificato in sé le competenze dei due organi preesistenti, divenendo organo permanente. La Corte è composta attualmente di un membro per ogni stato che ha ratificato la Convenzione, cioè di quaranta componenti. I ricorsi, tuttavia, sono esaminati da Camere giudicanti di sette o diciassette membri della Corte. Tralasciando di necessità le complesse e minuziose norme procedurali (si è di fronte ad un vero e proprio sistema di diritto processuale specifico), è necessario richiamare l'articolo 26 della Convenzione che richiede come condizione di ricevibilità di un ricorso, l'esaurimento delle possibilità di ricorso interne al singolo stato, ed il rispetto del termine tassativo di sei mesi dalla data di adozione del provvedimento definitivo oggetto di ricorso.

Problema centrale è quello della formazione della Corte (art. 39) poiché da quello dipende il grado di autonomia del giudicante. Il sistema adottato in forza del quale ogni governo propone una terna di giuristi fra i quali l'Assemblea consultiva del Consiglio d'Europa elegge il singolo membro della Corte, non attenua il legame fra eletto e governo proponente. Nella prima fase di attività della Commissione e della Corte, appena conclusa, la questione ha assunto una certa rilevanza di fronte alla designazione di candidati aventi referenze più politiche che scientifiche, specie da parte di stati di più labile tradizione democratica.

Con i Protocolli aggiuntivi alla Convenzione la sfera dei diritti tutelati si è andata sensibilmente ampliando, anche nella sfera economica e sociale, ambito che il testo convenzionale del 1950 non aveva affrontato. Il Protocollo I del 1952 affronta la tematica del diritto di proprietà, del diritto d'istruzione, della libertà e segretezza del voto per l'elezione del corpo legislativo. Il Protocollo IV del 1963 garantisce il diritto di libera circolazione nello stato, e il diritto di espatrio, il divieto di espulsioni collettive. Ancora, il Protocollo VI del 1983 all'articolo I sancisce l'abolizione della pena di morte, pur con la deroga ammessa in caso di guerra (art. 2).

Con la Convenzione ed i Protocolli aggiuntivi si è venuto formando un diritto comune delle libertà della persona, la cui effettiva applicazione nei singoli stati tuttavia non è pacifica. La conformità dei singoli ordinamenti statali alle norme di garanzia poste da tale *corpus* convenzionale spesso è lontana dal realizzarsi concretamente. Ciò è particolarmente rilevante di fronte ad un ordinamento giuridico arcaico, come quello di San Marino.

2. *Diritto e società*

L'analisi di un ordinamento giuridico o di uno specifico settore di questo, come quello nevralgico della tutela dei diritti e delle libertà individuali e collettive, non può prescindere dallo studio della società concreta che esprime tale ordinamento. La società insomma è la matrice di un determinato ordinamento nelle sue più complesse articolazioni normative. In effetti il più vistoso limite degli studi giuridici contemporanei è proprio nella rinuncia ad approfondire il nesso causale che lega società e diritto, fino al limite estremo della costruzione di una « tecnica del diritto », la quale finisce per considerare un sistema normativo fuori dal tempo e dalla realtà sociale. Il diritto assume allora i contorni di un'entità astratta, della quale si perdono le ragioni di fondo che sono alla base della norma astratta, per cadere in una nebulosa concezione del diritto totalmente avulsa dalla storia e dall'economia. Il « diritto puro », cioè analizzato in sé senza collegamenti con le altre scienze sociali, finisce per assumere in certi casi contorni dogmatici.

Tale premessa appare necessaria per giustificare la necessità di accennare per sommi capi all'evoluzione degli assetti sociali di San Marino in relazione ai caratteri del suo ordinamento giuridico. Tale scelta di metodo non richiede del resto un'analisi diacronica di lungo periodo, poiché solo con l'unificazione italiana il microstato, nella sua limitata autonomia, cominciò a trovarsi innanzi a problemi nuovi ai quali dare una qualche risposta. Nell'ambito dello Stato pontificio San Marino era semplicemente una comunità fra le tante in quel mosaico di autonomie municipali e privilegi feudali, non eccezione ma norma generale. Né il nuovo quadro conseguente alla restaurazione ed alle riforme centralistiche del 1817 avevano posto particolari problemi: lo Stato pontificio continuò a considerare a tutti gli effetti San Marino sottoposto alla sovranità della Santa Sede, mentre quello continuava a ricercare qualche spazio di autonomia senza urtare la suscettibilità di Roma ⁴⁶. Il proprio assetto sociale era quello tipico di una piccola comunità appenninica, strutturata su due livelli: al vertice una piccola aristocrazia terriera ed il clero, alla base una

⁴⁶ C. BUSCARINI, *Aspetti della presenza dei Borghesi nella vita pubblica sammarinese*, in *Bartolomeo Borghesi. Scienza e libertà*, Bologna 1982.

popolazione dedita ad un'agricoltura di mera sussistenza nella forma di conduzione mezzadrile ⁴⁷. Per una società così strutturata, priva di un ceto medio del commercio e delle professioni, l'ordinamento fissato nello Statuto tardorinascimentale ed il « diritto comune » costituivano forme di organizzazione e di controllo sociale adeguate. Del resto perdurando l'atteggiamento di totale preclusione verso ogni riforma da parte di Roma, a San Marino, entità periferica e fragile nello Stato pontificio, non avrebbero potuto svilupparsi istanze riformistiche, prevalendo l'esigenza di salvaguardare l'esigua autonomia della comunità. Le istanze riformiste avanzate dal ceto dei piccoli proprietari terrieri, da secoli esclusi dal governo della comunità, riproposte negli anni attorno al 1739 e poi nuovamente nel 1797, poterono essere facilmente represses senza difficoltà dal ceto aristocratico ⁴⁸. Sottratto alla cappa plumbea dell'ingerenza dello Stato pontificio, con la proclamazione del Regno d'Italia, conseguito un certo grado di autonomia formale con l'accordo del 1862, San Marino si trovò improvvisamente in diretto rapporto con un nuovo stato di matrice liberale dotato di ordinamenti giuridici moderni, prodotto dell'evoluzione dottrinale in atto nel continente. Il ceto dirigente del microstato percepì, anche in assenza di una rivendicazione in tal senso proveniente dalla società civile ⁴⁹, la necessità di adeguare i propri ordinamenti, non fosse altro per via del rapporto quotidiano con il nuovo stato unitario. Non fu dunque un'esigenza proveniente dal corpo sociale, culturalmente ancora ai margini della vita comunitaria, quella che portò ad approntare una serie di riforme dell'ordinamento, quanto piuttosto un dato derivante dall'esterno. Non va tuttavia sottovalutato il ruolo svolto in tale ambito dalle piccola *élite* intellettuale, formata dalle università italiane, la quale poneva con insistenza a livello di vertice l'esigenza della riforma degli ordinamenti. Ne nacque un progetto organico di superamento dell'anacronistico sistema a « diritto comune » mediante l'elaborazione di appositi codi-

⁴⁷ ID., *Prime forme di organizzazione del movimento operaio*, in *Movimento operaio e società industriale in Europa, 1870-1970*, a c. di F. PIRO – P. POMBENI, Padova 1981; M. MORONI, *L'economia di un luogo di mezzo. San Marino dal basso medioevo all'ottocento*, San Marino 1994.

⁴⁸ A. GAROSCI, *San Marino, mito e storiografia tra i libertini e il Carducci*, Milano 1967; *L'avvento dell'era moderna a San Marino. Rapporti con la Francia, la Rivoluzione e Bonaparte*, San Marino 1990.

⁴⁹ C. BUSCARINI, *San Marino nella fase dell'unificazione italiana. L'evoluzione degli ordinamenti del microstato*, « Studi Romagnoli », 44 (1993).

ci. Nel 1865 fu promulgato il codice penale, nel 1878 quello di procedura penale, mentre furono impostati i lavori di redazione del codice civile ⁵⁰. Il dato appariscente in questo lento processo di ammodernamento della stato è l'assenza della società civile nell'impegno di trasformazione. La popolazione non ha voce né mezzi per intervenire in tale evoluzione poiché il potere resta concentrato nelle mani di una ristretta oligarchia che si autolegittima. Non è casuale quindi che il progetto riformistico, dopo avere realizzato due obiettivi fondamentali come quelli ricordati, nell'ultimo ottocento si esaurisca senza avere portato a termine il disegno deliberato. Il riflusso conservatore finì insomma per avere il sopravvento al vertice, con un'involuzione i cui effetti si proiettarono nel lungo periodo. Tuttavia l'ultimo ventennio del secolo è anche il periodo in cui il vecchio assetto sociale comincia ad essere messo in discussione. La formazione di un esiguo proletariato urbano in cerca di un'occupazione sempre precaria, la timida diffusione di principi e programmi della sinistra storica, il contributo di idee dall'esterno fatalmente imposero la messa in discussione dell'assetto normativo. Ai primi del nuovo secolo il movimento riformista, che già aveva mosso i primi passi sul piano sociale ⁵¹, individuò un obiettivo prioritario nel « ritorno all'Arringo », cioè nella trasformazione in organo elettivo del Consiglio dei LX, organo centrale del vetusto ordinamento dello stato, detentore di tutte le funzioni pubbliche. Si privilegiò insomma il gradualismo sulla strada delle riforme ponendo un obiettivo circoscritto anziché la rivendicazione di una riforma globale dello stato, al contrario di quanto era avvenuto nella metà del XIX secolo negli stati preunitari. Probabilmente in un contesto sociale arretrato e culturalmente sottosviluppato, la strategia fu ben calcolata, anche se appare contraddittoria, ipotizzando non una riforma organica dell'organizzazione del potere, ma quella inerente la composizione dell'organo centrale. L'obiettivo fu raggiunto abbastanza facilmente poiché con il plebiscito del 1906 il Consiglio dei LX divenne elettivo, prima da parte di un corpo elettorale ristretto, poi a suffragio universale maschi-

⁵⁰ *Ibid.* Si noti che già nel 1817 lo Stato pontificio si era dotato di un Codice di procedura civile.

⁵¹ È del 1876 la costituzione della Società unione e mutuo soccorso. Nel 1882 sorsero la Cassa di Risparmio e la Banca mutua popolare, la quale ebbe breve vita (si veda V. ROSSETTO, *Relazione di perizia giudiziaria operata alla azienda della Banca mutua popolare sammarinese*, Vicenza 1897).

le ⁵². Non si risolse il nodo centrale, cioè il carattere specifico di « stato assoluto » tipico della costituzione materiale di San Marino, così efficacemente sintetizzato dalla rub. III lib. I dello Statuto del 1600, né si riuscì a rimettere in moto il processo di superamento del « diritto comune », espressione e prodotto dello stato assoluto. Il periodo che va dal 1906 al 1920, pur costituendo un'esperienza singolare di partecipazione alla vita pubblica, produsse in termini di riforme meno di quello che ci si sarebbe aspettato. Il prevalere del conservatorismo anche di matrice cattolica costituì un intralcio per ogni disegno di riforma dello stato in senso democratico. Ciò non impedì peraltro interventi incisivi sul piano sociale: si pensi all'impegno dello stato nel campo dell'alfabetizzazione nel 1910, o alla organizzazione della pubblica amministrazione ⁵³. Nella vita politica di San Marino fra il 1906 e il 1920 (in una comunità cioè dotata di limitata capacità di autogoverno per via dei vincoli penetranti derivanti dalla condizione di *enclave* con una popolazione di appena 12000 abitanti nel 1920) già si rintracciano i primi dati di deviazione del sistema politico verso forme di potere personale, di scollamento fra cultura e politica, di carenza di rigore morale nell'amministrazione. Insomma la mancanza di « cultura della legalità » nella popolazione come nel ceto politico, nonché l'affacciarsi del professionismo della politica sono sintomi già percepibili nel primo quindicennio di « vita democratica » del paese ⁵⁴. Del resto una realtà che per secoli era stata assoggettata ad un sistema politico basato sul principio per cui *quod principi placuit legis habet vigorem*

⁵² Dopo il plebiscito del 1906, che rese elettiva l'assemblea semiparlamentare del Consiglio dei LX, furono approvate le leggi elettorali 1 maggio 1906 e 6 maggio 1909. La seconda realizzava il suffragio universale maschile (art. 1), manteneva la suddivisione del territorio in circoscrizioni elettorali (10 in tale legge) coincidenti con la suddivisione ecclesiastica in parrocchie talché « ogni parrocchia ha diritto di eleggere un numero di consiglieri proporzionale al numero dei suoi abitanti » (art. 9), erano eleggibili gli elettori senza alcuna formalità di presentazione di candidature (art. 37). Il sistema elettorale in vigore fra il 1906 e il 1920 costituisce una esperienza singolare di partecipazione democratica, troncata nel 1920 dall'avvento dei partiti.

⁵³ Legge organica per gli impiegati e salariati 12 maggio 1910; legge e regolamento sulle scuole elementari 28 giugno 1910; regolamento per l'istituzione del patronato scolastico 6 dicembre 1913.

⁵⁴ Il caso Amati è paradigmatico del nuovo contesto che stava maturando con esiti ben più ampi nei decenni seguenti. Sullo scandalo Amati si veda *Relazione della Commissione d'inchiesta sulla gestione dei prestiti a premi*, Pesaro 1919. Con Olinto Amati, è stato affermato, inizia la serie dei *leaders* carismatici nel piccolo mondo sammarinese.

non poteva maturare in modo diffuso una cultura della legalità, la quale presuppone il primato della legge.

L'adozione della legge elettorale 15 ottobre 1920 n. 18 non costituì una riforma di carattere tecnico, ma un intervento di rottura con l'esperienza democratica del quindicennio precedente. La legge del 1920 a San Marino pose le fondamenta dello « stato dei partiti ». Essa introdusse un sistema elettorale rigidamente basato sulla presentazione di liste (artt. 13-17), mentre in precedenza dal 1906 ogni elettore era anche un virtuale candidato nei dieci collegi del territorio. Ai partiti perciò veniva attribuita la funzione di selezionare la classe dirigente spettando ad essi la presentazione delle liste, che così rendeva esigua la possibilità di scelta da parte del corpo elettorale, poiché la fase delicatissima della selezione del ceto politico in sostanza era trasferita dal corpo elettorale ai partiti⁵⁵. Il nuovo sistema, quanto mai improprio all'interno di un microstato, avrà la più vistosa involuzione patologica nell'ultimo dopoguerra. La riforma elettorale, non a caso coincidente con la nascita a San Marino di partiti organizzati sul modello italiano, cioè Partito socialista e Partito popolare, non fu seguita da una disciplina giuridica dei partiti che rimasero così entità ignorate dal legislatore, ma poste in un ruolo centrale nella vita della comunità. Non a caso le elezioni svoltesi il 14 novembre 1920 fanno registrare la nascita di un nuovo ceto politico costituito da persone espresse dagli apparati partitici, di livello culturale non sempre adeguato alla funzione, comunque ossequianti alla volontà dei *leader*. Viene meno cioè quel ceto politico non professionale costituito da individualità colte, dotate di grande autonomia di giudizio. In ciò si arretra rispetto allo stesso governo oligarchico in quanto, pur non avendo quello un mandato dal corpo elettorale, nel sistema della cooptazione esso attingeva sicuramente alle risorse umane più qualificate del paese sul presupposto della necessità di coinvolgere nell'amministrazione le scarse potenzialità umane del microstato. Con l'avvento dello « stato dei partiti » si ha un rapido capovolgimento d'impostazione: è il partito che prevale rispetto agli interessi comunitari, e quindi il partito, e per esso il suo vertice, recluta il personale politico in base al criterio di passiva obbedienza al gruppo dirigente, prescindendo dalle qualità professionali e culturali delle persone. Il costo di una simile impostazione, destinata ad emarginare dalla vita

⁵⁵ M. S. PIRETTI, *Le elezioni politiche in Italia dal 1848 ad oggi*, Bari 1996.

amministrativa una parte preminente delle risorse umane del microstato, si renderà evidente a partire dall'ultimo dopoguerra.

Le elezioni del 1920 videro un ampio ed imprevisto successo del Partito popolare sammarinese, il quale in conseguenza anche dell'atteggiamento massimalista del Partito socialista sammarinese, nelle elezioni suppletive del 10 aprile 1921 conseguì la maggioranza assoluta del Consiglio, nel quale peraltro era presente un consistente raggruppamento di destra, l'Unione democratica, da cui proverranno gli esponenti del Partito fascista, che si costituirà ufficialmente il 20 agosto 1922. Il governo del Partito popolare, privo di una classe dirigente qualificata ed esperta, riuscì però ad attuare due riforme almeno di larga portata sociale: l'istituzione di un moderno sistema di imposte dirette (legge 16 marzo 1922 n. 10) e la riforma del contratto di mezzadria (legge 15 febbraio 1921 n. 5). Il clima di disordine in atto nelle regioni limitrofe produsse effetti deleteri anche a San Marino. In seguito ad episodi di sangue prodottisi a causa di facinorosi esterni, San Marino dovette accettare, nel maggio del 1921, la presenza di un reparto di reali carabinieri italiani, i quali si insediarono per un quindicennio senza nemmeno mutare le mostrine delle uniformi (decreto 1 giugno 1921 n. 18) ⁵⁶. L'« amicizia protettrice di SM il Re d'Italia », imposta nelle convenzioni italo-sammarinesi dal 1862, assumeva così contorni più evidenti e corposi dell'ingerenza diretta ed esplicita negli affari interni del microstato. Il regime fascista s'insediò ufficialmente a San Marino con le elezioni del 4 marzo 1923, svoltesi a lista unica composta da Partito fascista sammarinese e Partito popolare sammarinese ed indipendenti. Il trasferimento del governo dai popolari ai fascisti nel marzo del 1923 fu quasi un atto dovuto poiché il regime italiano non avrebbe tollerato un governo democratico nell'*enclave* sammarinese. Non s'indugerà ad analizzare le specificità del regime fascista a San Marino e le sue motivazioni locali (altri ha autorevolmente indicato come l'analisi della realtà del microstato esiga chiavi interpretative *ad hoc*) ⁵⁷. Va comunque notato come il regime locale appare fin dall'ini-

⁵⁶ C. FRANCIOSI, *San Marino ospite suolo. Cronache antiche e notizie contemporanee*, San Marino 1968; GAROSCI, *Recensione* all'opera citata, « Rivista storica italiana », LXXX/2 (1968), pp. 449-450.

⁵⁷ Nella recensione sopra citata Aldo Garosci evidenzia i limiti di una indagine storica della realtà di San Marino nei metodi tradizionali, ed esorta allo studio più approfondito dei rapporti fra le famiglie e della « connessione di tutto ciò con la viva lotta politica italiana e le relazioni con lo stato italiano ».

zio agitato dalle due anime contrastanti fra loro: quella agraria, che esigeva una restaurazione degli equilibri nelle campagne appena scalfiti dalla riforma del governo del PPS; quella piccolo-borghese, protesa ad accaparrarsi privilegi e vantaggi, in una gestione domestica del potere ⁵⁸.

La fine del regime fascista, il 28 luglio 1943, sembrò aprire un nuovo orizzonte di vita democratica e di riforme sociali. Superata la fase politica di transizione, con le elezioni dell'11 marzo 1945, riesumata la legge elettorale del 1920, la lista costituita da socialisti e comunisti conseguì i 2/3 dei seggi del Consiglio. Il panorama sociale che si presentava ai nuovi amministratori di sinistra era dei più critici. L'economia del paese era in condizioni di sottosviluppo, basandosi quasi esclusivamente sul settore primario, per giunta non evoluto dal punto di vista delle colture e dei sistemi di conduzione sempre ancorati alla mezzadria. Se, infatti, nel 1908 in agricoltura era occupato il 71,4% della popolazione attiva, cioè 2741 unità su 3838 (la popolazione residente è di 10100 unità) al momento del censimento della popolazione del 1947, cioè dopo quasi due anni di governo di sinistra, tale percentuale è già scesa al 40,7% cioè 1721 unità su 4226 (la popolazione è di 12100 unità) ⁵⁹. Il trasferimento di popolazione attiva da un'agricoltura a bassa produttività agli altri settori produttivi fu un passo obbligato per elevare il tenore di vita della popolazione, anche se la crescita troppo lenta del secondario e del terziario determinò un flusso migratorio, iniziato negli ultimi anni dell'ottocento, di cospicua entità ⁶⁰. L'esuberanza di popolazione attiva che lasciava il settore primario non trovò collocazione negli altri comparti sicché il governo iniziò quel processo di dilatazione del settore pubblico, pubblica amministrazione e cantieri per opere pubbliche, che fatalmente doveva portare il bilancio pubblico ad una situazione di *deficit* permanente, stante la politica vessatoria del governo italiano che vedeva con ostilità un'amministrazione di sinistra nell'*enclave* sammarinese ⁶¹. Si è di fronte insomma al-

⁵⁸ A.L. CARLOTTI, *Storia del partito fascista sammarinese*, Milano 1973; si veda « La Voce di San Marino, periodico sammarinese fascista », nn. 1-6 (1932-1933), foglio clandestino della dissidenza fascista, sul quale sono denunciate le irregolarità della gestione dei Gozi.

⁵⁹ *Dinamica demografica ed evoluzione sociale nella Rep. di S. Marino*, a cura dell'Ufficio statale di statistica, San Marino 1965, p. 73.

⁶⁰ *L'emigrazione nella storia sammarinese tra ottocento e novecento*, a c. di G. PEDROCCO, San Marino 1998.

⁶¹ C. BUSCARINI, *La lotta politica a San Marino 1950-1960*, « Studi Romagnoli », 47 (1996).

l'avvio di quelle « politiche sociali senza prelievo », poiché la base impositiva è inconsistente, che esigono per il proprio finanziamento il ricorso ad entrate sovrastrutturali tipiche dei microstati, purché siano consentite dallo stato più grande ⁶². Il fascismo a San Marino aveva bloccato l'esodo dalle campagne limitandosi all'impostazione di un piano di opere pubbliche finalizzato alla « rifabbrica di San Marino » nel mito della città capitale ⁶³, che aveva prodotto una temporanea occupazione indotta, specie grazie alla costruzione, dal 1927 al 1932, del collegamento ferroviario Rimini-San Marino, per il bracciantato operante in edilizia e lavorazione della pietra ⁶⁴. Una pubblicazione governativa fornisce i seguenti dati: il bilancio dello stato passa da lire 51.682.760 dell'esercizio dell'anno 1944-45 a lire 705.966.000 dell'esercizio dell'anno 1954-55. Il settore industriale e artigiano passa da 19 impianti con 537 occupati del 1945 a 68 impianti con 2.201 occupati nel 1954. La spesa per lavori pubblici passa dai 9 milioni di lire del 1944 a 214 milioni del 1955. Nell'edilizia popolare nel decennio in esame sono stati spesi 96.900.000 con una spesa aggiuntiva di 87 milioni per contributi all'edilizia privata. Per la rete stradale nel decennio sono stati investiti 804 milioni. Il gettito fiscale nel 1954 viene quantificato in lire 135.320.000 su un bilancio di 711 milioni ⁶⁵. Una politica economica di questo tipo, aggiungendosi ad un avvio rapido del settore turistico conseguente allo sviluppo del turismo balneare sulla costa romagnola (280 addetti nel 1954), conseguiva il risultato di incidere su assetti sociali immobili da secoli. Otteneva però anche il risultato politico di predisporre efficaci leve di controllo del consenso. Lo *spoils system*, ampiamente adottato nel ventennio ⁶⁶, con l'amministrazione di sinistra non si attenuò, divenne anzi capillare, investendo tutti i

⁶² P. SABBATUCCI SEVERINI, *Nel cuore dell'Italia. Economia e politica nelle relazioni Italia-San Marino, 1860-1960*, in *Sindacato, politica, economia a S. Marino in età contemporanea*, San Marino 1995.

⁶³ C. BUSCARINI, *Gli insediamenti urbani a S. Marino fra '700 e '900. Aspetti architettonici della ferrovia Rimini-S. Marino*, « Studi Sammarinesi », III (1986); G. ZUCCONI, *Gino Zani, la rifabbrica di S. Marino, 1925-1943*, Venezia 1992.

⁶⁴ ARCH. DI STATO, SAN MARINO, *Carte della Ferrovia Rimini-S. Marino. Elenco operai occupati nei lavori*, busta 29.

⁶⁵ *Dieci anni di governo democratico*, a c. di PSS e PCS, Rimini 1955.

⁶⁶ Si vedano in proposito i sei numeri del periodico « La Voce di San Marino », 1932-1933. Sul significato dello *spoils system* vd. P. BISCARETTI DI RUFFIA, *Introduzione al diritto costituzionale comparato*, Milano 1988.

settori dell'amministrazione e persino il collocamento nel settore privato, trasferito all'organizzazione sindacale collaterale ai due partiti di governo ⁶⁷. Lo « stato dei partiti » a San Marino nei dodici anni del governo delle sinistre si consolida saldamente per raggiungere la più penetrante realizzazione con i governi moderati al potere del 1957 ed il nuovo governo delle sinistre dal 1978 al 1986. Nello « stato dei partiti » l'esigenza del controllo politico sugli elettori e la ricerca esasperata del consenso impongono la predisposizione di strumenti efficaci di condizionamento dell'individuo, dato non difficile da realizzare nella dimensione del microstato, ove la sede decisionale è unica, mancando l'articolazione territoriale delle competenze (stato, regioni, province, comuni). Già all'inizio degli anni cinquanta la patologia del sistema politico a San Marino assume forme chiaramente leggibili su un piano sociologico. La dilatazione della spesa pubblica, per quanto contenuta a causa dell'ostilità dichiarata di Roma, e la rendita proveniente dal commercio turistico determinano la formazione di profitti che si traducono anche in domanda di beni di consumo durevoli, a cominciare dalla casa. Ciò determina, a partire dal 1957, un'ondata speculativa derivante dalla trasformazione dei terreni agricoli, ormai deprezzati per l'esodo di forza lavoro dai campi, in aree edificabili con procedure affidate alla discrezionalità di organi politici, senza oneri di urbanizzazione per i privati ⁶⁸. Un ulteriore strumento di controllo sul cittadino veniva così predisposto. Se l'amministrazione di sinistra si pose con impegno di fronte ai ritardi di sviluppo della società sammarinese, nel darvi risosta non riuscì a liberarsi dal dogmatismo ideologico tipico di quella stagione. Ad esso si sommavano tutte le contraddizioni dello « stato dei partiti », come il potere personale, la mancanza di cultura della legalità, lo iato fra cultura e politica a livello di reclutamento di classi dirigenti, il trasformismo. Ereditato uno

⁶⁷ Durante il ventennio, sopresse la Camera del lavoro e l'Unione del lavoro, i sindacati fascisti furono gli unici ammessi. Dopo il 28 luglio 1943 la Confederazione del lavoro subentrò *ope legis* ai sindacati fascisti. Con la legge 27 gennaio 1949 il governo socialcomunista di fatto stabiliva il monopolio sindacale della Confederazione del lavoro (art. 3). Con la nuova legge 17 febbraio 1961 n. 7 il governo centrista legalizzava il duopolio sindacale, specularmente agli schieramenti partitici, impedendo in pratica la nascita di altre organizzazioni.

⁶⁸ M. GRANDONI, *Lo sviluppo urbanistico del territorio*, in *Storia e ordinamento della Rep. di S. Marino*, San Marino 1983.

stato con i tipici connotati dello « stato assoluto » (mancanza di una costituzione di cultura liberale, codificazione del diritto non completata, giurisdizione non autonoma, ecc.), il governo delle sinistre non si pose il tema delle riforme istituzionali in una stagione come quella in cui l'Italia repubblicana si dotava di una Costituzione di matrice liberale democratica. Al contrario, il nuovo governo si dotava di due leggende, la n. 15 e la n. 26 del 1945, con le quali rispettivamente si introduceva l'elezione diretta dei Reggenti da parte del Consiglio e si attribuivano al Congresso di Stato poteri di governo illimitati ed incontrollati. Per tale via la Reggenza diveniva espressione della maggioranza consiliare del momento e cessava di essere organo di garanzia concettualmente *super partes*, mentre perdeva i poteri di governo attribuiti ad un comitato di governo composto di dieci membri eletti dal Consiglio nelle file della maggioranza consiliare. Riforme di carattere involutivo in termini costituzionali, rispetto alle quali l'opposizione moderata non seppe opporre se non la mistica della « intangibilità dello Statuto » del 1600, anziché un progetto di riforma alternativo ispirato ai principî dello stato liberale.

La crisi dell'amministrazione di sinistra nel 1957, determinata in primo luogo dall'ostilità aperta di Roma ⁶⁹, aprì la strada ad governo moderato guidato dalla DC. Il gradimento politico italiano consentì alla nuova amministrazione di disporre di risorse finanziarie cospicue, non solo per la rivalutazione del « canone doganale » versato a San Marino dall'Italia a rimborso dei dazi doganali e compenso di molte rinunce. Il bilancio passa da lire 960.816.700 dell'anno 1957-1958 a lire 3.489.079.865 dell'anno 1964-1965. Il « canone doganale » versato dall'Italia, portato a 150 milioni annui nell'anno 1957-1958, viene elevato a 600 milioni nell'anno 1964-1965, quando i proventi della vendita dei francobolli raggiungono l'importo di 950 milioni a fronte di lire 576.763.076 di entrate tributarie ⁷⁰. In tale contesto la possibilità di attuare politiche sociali senza prelievo, obiettivi di tutti i governi dei microstati, diventa concreta. Ad essa si associa il persistere di una *deregulation* in tutti i settori della vita amministrativa che garantisce al potere politico il massimo di discreziona-

⁶⁹ M. PELLICONI, *Politica e società a San Marino in età contemporanea, 1943-1970*, in *Sindacato*, cit.

⁷⁰ *Una politica di ricostruzione e di sviluppo. Sette anni di governo democratico, 1958-1964*, Ufficio stampa della Segreteria di Stato, a c. di G. ROSSI, Rimini 1964.

lità ed alla parte più intraprendente della popolazione di ritagliarsi nicchie di rendita parassitaria. Completato in due anni il nuovo nodo stradale Rimini-San Marino iniziato nell'agosto 1959, tangibile manifestazione del gradimento del nuovo governo da parte di Roma (convenzione italo-sammarinese 20 novembre 1958), a carico quasi per intero dello stato italiano (il tratto in territorio sammarinese di km 9,550 era costato lire 1.695.000.000), così come quello degli Stati Uniti aveva trovato concreta attestazione nella costruzione del piccolo acquedotto inaugurato il 31 maggio 1962 con una spesa di lire 755.801.814 ⁷¹, non restava che assecondare la proliferazione dell'edilizia privata, non gravata da oneri di urbanizzazioni addossati allo stato, per realizzare uno strumento ulteriore di consenso. Potenziato lo *spoils system* nell'impiego pubblico (leggi organiche n. 13/1962 e n. 41/1972), consolidata la facoltà discrezionale nella concessione di società anonime di diritto sammarinese (legge n. 45/1942), mantenuta la piena discrezionalità nella concessione di licenze per attività commerciali ed artigianali, con la gestione politica dell'espansione degli insediamenti lo « stato dei partiti » aggiungeva un altro strumento penetrante per il controllo capillare sulla popolazione. Né si riscontrano nel tessuto sociale veri e propri contropoteri in posizione dialettica rispetto a quello partitico. Il movimento sindacale, già assorbito nell'assetto partitico con la legge n. 1/1949, viene congelato in una situazione di duopolio con la legge n. 7/1961 che di fatto cristallizzava la situazione esistente (un'organizzazione collaterale a PCS e PSS, un'altra emanazione di DC e PSDIS) anziché realizzare l'obiettivo della libertà di organizzazione sindacale, cardine della costituzione degli stati democratici. Addirittura con la legge n. 17/1968 i partiti si accordano per imporre ai lavoratori un contributo obbligatorio a favore dei due sindacati esistenti, con la finalità neanche troppo dissimulata di eliminare il vincolo di rappresentanza democratica e di controllo dal basso, e dar vita ad un interlocutore sociale del tutto fittizio, in quanto espressione dei maggiori partiti, beneficiario di vantaggi finanziari impropri poiché non derivanti da autonome decisioni dei rappresentati.

Dai primi anni sessanta la micro-società di San Marino è contraddistinta da due linee di tendenza a livello sovrastrutturale: da un lato lo « stato

⁷¹ *Ibid.*

dei partiti » elabora strumenti sempre più penetranti di controllo politico dell'individuo; dall'altro la società tende, negli strati che si vanno formando, a dar vita ad assetti corporativi piuttosto agguerriti, nella tutela di diritti e privilegi settoriali, fino al limite estremo della serrata di fatto nell'accesso a professioni ed attività economiche. All'inizio degli anni sessanta la società sammarinese è profondamente mutata. Nel 1963 su una popolazione residente di 17020 persone (cui va aggiunto il numero cospicuo di cittadini residenti all'estero a causa della singolarità del diritto sammarinese, sicché nel luglio 1964 su 15423 elettori i residenti in territorio sammarinese sono 8070 e quelli residenti all'estero 7353 ⁷²) si registrano 5048 lavoratori dipendenti così distribuiti:

industria	1958
settore pubblico	1347
edilizia	803
agricoltura	539
turismo	86
varie	315

Quanto al lavoro autonomo, nel 1963, a seguito della normativa di cui ai decreti n. 17/1962 e n. 27/1963, si riscontrano 842 licenze commerciali con la seguente distribuzione settoriale:

turismo	329
alimentari	205
abbigliamento	94
varie	214
addetti presunti	1700 ⁷³

L'industria nello stesso anno registra 61 imprese con 1958 occupati. L'artigianato conta 293 imprese con 980 addetti (441 imprenditori e 539 dipendenti). L'edilizia nel 1963 registra 41 imprese con 803 occupati.

⁷² *Ibid.*

⁷³ *Ibid.*

⁷⁴ *Ibid.*

Nel quinquennio 1958-1963 si contano 26 lottizzazioni private, 740 nuove case, 89 opifici o strutture alberghiere ⁷⁴.

Dai pochi dati statistici riprodotti si può ricavare in modo evidente la profonda trasformazione della società, con massicci trasferimenti di popolazione attiva dal settore primario agli altri settori e con formazione di redditi massicciamente investiti nell'edilizia. In breve tempo l'arteria stradale Rimini-San Marino, dapprima nei quasi 10 km del tratto San Marino-Dogana, poi anche fuori del confine nel tratto Dogana-Cerasolo Ausa, attrae insediamenti produttivi e residenziali attuati in forma caotica e non pianificata, con grandiose rendite speculative. Gradualmente la rendita di posizione investe gran parte del territorio creando profitti ingenti legati a decisioni politiche discrezionali. Il cittadino può così subire vere e proprie confische con procedure espropriative ad indennizzo simbolico, o realizzare profitti imponenti grazie alla concessione di edificabilità di terreni agricoli. Ancora una volta le sembianze dello stato assoluto di cui alla efficace sintesi della rub. III lib. I dello Statuto prendono concretezza.

Sul terreno politico, l'approvazione della legge elettorale 23 dicembre 1958 n. 36 che accorda il voto per corrispondenza agli elettori residenti nei paesi extraeuropei ⁷⁵, assicura un alto grado di stabilità alla compagine moderata al potere dal 1957, anche grazie all'atteggiamento compiacente del governo degli USA che di fatto consente agli emigrati sammarinesi la doppia cittadinanza e l'esercizio del voto nel microstato nonostante la disposizione in contrario dell'Atto sull'immigrazione e nazionalità 27 giugno 1952 ⁷⁶.

In un *trend* di tumultuoso e disordinato sviluppo economico, che si traduce indubbiamente in rapido aumento del reddito individuale, si perpetuano però le vecchie contraddizioni dell'assetto dello stato nato nel 1920. I partiti politici esasperano il controllo sulla società per perseguire la conservazione del potere, d'alto canto perdono progressivamente la propria specificità di programmi e di obiettivi in funzione dello scopo prioritario, cioè il potere. Il potere personale diviene sempre più spiccato,

⁷⁵ Sul tema si veda il parere dell'illustre costituzionalista Carlo Lavagna in « Il nuovo Titano », n. 219-220 (14 giugno 1959).

⁷⁶ BUSCARINI, *La lotta politica*, cit.

mentre il pragmatismo senza idealità si generalizza. All'ombra di un partitismo, peraltro con venature del tutto specifiche nella piccola dimensione comunitaria ⁷⁷, che si sostituisce allo stato, in assenza di una diffusa cultura della legalità, la società si struttura in gruppi economici rigidamente attestati nella difesa dei propri interessi. Commercianti, artigiani, borghesi di toga e delle libere professioni si organizzano in modo agguerrito. Lo stato assoluto, mentre annulla i diritti individuali o almeno li vanifica, deve fare i conti con le corporazioni organizzate, portatrici di interessi cospicui, munite di un potere contrattuale capace di ostacolare le decisioni del potere politico. Il dato non origina una dialettica sociale fisiologica e costruttiva, ma, l'imposizione alla collettività di interessi settoriali che prevalgono su quelli generali della popolazione. Un solo esempio paradigmatico: con la legge 13 ottobre 1984 n. 91 i partiti di sinistra (nuovamente al potere del 1978 al 1986) hanno varato un sistema fiscale finalizzato a realizzare un effettivo accertamento del reddito del lavoro autonomo, pur mantenendo un trattamento privilegiato per le società di capitali. L'opposizione alla riforma da parte delle categorie toccate da quella, nel giro di un biennio ha annullato i tratti più incisivi della riforma tributaria. Il punto estremo della strutturazione corporativa della società è rappresentato dalla legge quadro sulle libere professioni 20 febbraio 1991 n. 28, con la quale lo stato in sostanza trasferisce agli ordini professionali la disciplina dell'accesso alle professioni, con il risultato di creare un quadro normativo che trova analogie solo nella realtà francese anteriore alla rivoluzione ⁷⁸.

Si realizza dunque un assetto sociale nel quale il potere politico rifiuta lo « stato di diritto » per conservare la più ampia discrezionalità nei con-

⁷⁷ La linea di tendenza che prevale all'interno delle formazioni politiche dall'inizio degli anni settanta porta allo svuotamento dei motivi ideali in nome della logica della conquista del potere in funzione dei vantaggi connessi. Il fenomeno investe tutte le maggiori compagini dalla DC al PCS. Questo alla metà degli anni settanta mutua il gruppo dirigente nell'area moderata ed accetta il capovolgimento di alleanza nel 1986 per finire nuovamente all'opposizione nel 1992 dopo essere andato al potere nel 1978. La pura tattica ed il trasformismo sostituiscono ogni disegno progettuale della società e dello stato.

⁷⁸ La legge quadro n. 28/1991 ed i susseguenti decreti di approvazione degli ordini professionali, oltre ad operare una vera serrata corporativa, perpetuano antiche storture. Ad esempio, con il decreto 1 febbraio 1995 viene mantenuta la compatibilità e il cumulo delle professioni di avvocato e di notaio, situazione unica in Europa. Si veda M. SANTORO, *Notai. Storia sociale di una professione in Italia, 1861-1940*, Bologna 1998.

fronti del cittadino, ma che trova nei gruppi d'interesse fortemente organizzati un interlocutore con cui è costretto a dialogare. Il cittadino che non è all'interno dei gruppi e dei poteri forti non ha strumenti di tutela se non nell'adesione ad un partito. Né si creda che i fenomeni degenerativi riguardino un settore dell'arco politico piuttosto che un altro. I partiti di sinistra, tornati al potere dal 1978 al 1986, non hanno impostato alcuna riforma istituzionale puntando esclusivamente al consolidamento del potere. La patologia è dunque insita nello « stato dei partiti » innestato nella realtà del microstato, la quale richiederebbe un reclutamento di potenzialità personali senza filtri distortivi dell'organizzazione partitica. La realtà dei microstati, posto che via una prospettiva per tali entità ove il disegno di unificazione europea proceda senza ritardi, probabilmente esige soluzioni originali e precipue in fatto di partecipazione alla vita dello stato ed in fatto di democrazia diretta. L'anomalia del sistema non è un dato confinato all'ambito sovrastrutturale, ma si ripercuote direttamente sull'economia del microstato. Basti osservare il quadro riepilogativo, concernente l'assetto produttivo nell'anno 1990 ⁷⁹.

Gli abitanti sono 23.069; la popolazione attiva assomma a 11.986 unità (cui vanno aggiunti 579 disoccupati). Questa è la ripartizione della forza lavoro:

Settore	Addetti	Dipendenti
Industria manifatturiera	4357	3988
Industria delle costruzioni	934	674
Commercio	2079	979
Trasporti	190	86
Credito e assicurazioni	254	241
Sevizi vari	805	388
Pubblica amministrazione	2020	2020
Aziende autonome statali	1040	1040

La cifra di addetti nel settore pubblico, 3060 dipendenti, di poco inferiore al numero di addetti nell'industria manifatturiera, è di per sé assai

⁷⁹ « Bollettino di statistica », San Marino, a. 19 n. 3. Vd. anche: *1° Censimento dell'industria e delle forze di lavoro*, S. Marino 1980.

eloquente. È un dato tuttavia che, per quanto significativo, funge solo da indicatore di una linea di tendenza, e che comunque va integrato sia con altri elementi statistici, sia con elementi di valutazioni non traducibili in cifre.

Quella che si è consolidata è dunque una società sempre meno coesa, un mosaico di gruppi d'interesse organizzati, più o meno forti, i quali sistematicamente contrattano il loro appoggio a questo o quel gruppo politico. I partiti dal canto loro, perduta la connotazione ideale, finiscono per essere meri strumenti di gestione della rappresentanza degli interessi prevalenti, rispetto alla quale le forme tradizionali del sistema demografico, come le elezioni, perdono ogni significato, di fronte al controllo politico capillare di ogni aggregazione civile (non escluse le principali istituzioni di credito). In tale quadro non vi può essere spazio per la tutela dei diritti individuali, tutela quindi relegata alle astratte enunciazioni giuridiche, ma priva di strumenti penetranti nell'ordinamento interno. Le leggi, insomma, a cominciare dalla legge costituzionale 8 luglio 1974, finiscono per degradare a costruzione di facciata, carta di presentazione del paese all'esterno, nella cornice vieta di una « *libertas perpetua* » distorta nel suo valore semantico di aspirazione autonomistica, non certo di governo rispettoso dei diritti individuali. La situazione di San Marino, nel momento in cui l'Unione Europea « segna il passaggio da un'organizzazione di tipo internazionale ad una di tipo costituzionale »⁸⁰, assurge al ruolo di eccezione in negativo.

⁸⁰ A. MANZELLA, *Europa, spazio comune per una Costituzione*, « La Repubblica », 30 ottobre 1998, p. 15.