

SOMMARIO

PARTE PRIMA

CAPITOLO I

Introduzione - Origine ed evoluzione dello "Statuto" -	13
Leges Statutae Reipublicae Sancti Marini	17
Nota Storica - Gli Statuti della Repubblica -	20
Dichiarazione dei Diritti dei Cittadini e dei Principi dell'Ordinamento Sammarinese (Legge 8 luglio 1974 n° 59)	23
Nota Storica - La carta dei diritti -	27

CAPITOLO II

Introduzione - Origine ed evoluzione storica dello Stato Sammarinese	31
Lo Stato - Personalità giuridica e qualifiche dello Stato -	33
- Il territorio	33
Nota storica - la funzione del territorio nello sviluppo dello Stato	34
- Il Popolo	36
La disciplina della cittadinanza (persone fisiche e giuridiche)	
- L'Ordinamento giuridico sovrano - le qualifiche dello Stato -	37
Nota storica - la qualifica di Stato Repubblicano -	39
Principi Generali fondamentali:	41
- Rapporti civili - rapporti etico sociali - rapporti economici - rapporti politici -	
- Dei diritti e dei doveri:	42
dovere di fedeltà - dovere allo studio - dovere al lavoro - dovere di prestazioni patrimoniali o personali - dovere d'ufficio -	

diritto alla vita - diritto al nome - diritto alla cittadinanza - diritto di incolato - diritto di elettorato attivo e passivo - diritto di petizione - diritto d'azione	
- Della libertà:	49
libertà della persona - libertà di domicilio, di dimora, di espatrio - libertà di riunione - libertà di associazione - libertà di manifestazione del pensiero - libertà di culto - libertà della corrispondenza - libertà d'insegnamento - libertà economica - libertà familiare	
Nota - art. 6 - Dichiarazione dei Diritti - Limitazione dei diritti e delle libertà per gravi motivi di ordine e di interesse pubblico.	59

CAPITOLO III

Le fonti normative - introduzione	63
- Lo Statuto - Dichiarazione dei diritti dei cittadini e dei principi dell'Ordinamento Sammarinese -	
- La Legge scritta: iter formativo della legge (iniziativa, discussione, approvazione, promulgazione, pubblicazione).	64
- Il Diritto comune vigente - La consuetudine - i negozi giuridici - La giurisprudenza - La scienza o dottrina giuridica	69

CAPITOLO IV

Gli emblemi dello Stato:	77
- La Bandiera - Il Sigillo - Il Sistema monetario -	

PARTE SECONDA

CAPITOLO I

L'Epoca Moderna della Costituzione Sammarinese	81
- Introduzione	
Gli Istituti di democrazia diretta:	85
- L'Arengo - funzioni e competenze	
- Il Referendum abrogativo e confermativo origine, competenze, svolgimento operazioni referendarie	
- L'Iniziativa Legislativa Popolare competenze, svolgimento	
- Il corpo elettorale	
- Il sistema elettorale	

CAPITOLO IV

Gli Istituti di Democrazia Rappresentativa - Introduzione	95
Gli Organi dello Stato	
- Il Consiglio Grande e Generale	98
La rappresentanza (rapporti tra elettore, eletto e gruppi intermedi) - la Presidenza (l'Ufficio di Presidenza, l'Ufficio di Segreteria, i Gruppi Consiglieri) - la funzione legislativa, politico-amministrativa, giudiziaria - lo svolgimento dei lavori Consiglieri - le Commissioni Consiglieri - prerogative dei Consiglieri	
- I Capitani Reggenti	108
Funzioni, competenze, prerogative	
- Il Congresso di Stato	110
Composizione, funzioni, competenze, responsabilità	
- La Magistratura	115
La funzione giurisdizionale - La tutela giurisdizionale - Organi della giurisdizione ordinaria - Organi della giurisdizione amministrativa - Il Consiglio Giudiziario - La Commissione Consigliere sugli Affari di Giustizia - Nota - Il Consiglio dei XII - Le Procedure - La Commissione e La Corte Europea dei Diritti dell'Uomo	

PARTE TERZA

CAPITOLO I

- Le Autonomie Territoriali ed Amministrative 123
I distretti Amministrativi (Castelli) - Le Aziende autonome
- Le Garanzie Costituzionali 126
Le garanzie costituzionali extragiuridiche - Le garanzie costituzionali giuridiche

CAPITOLO II

- La Pubblica Amministrazione 133
L'organizzazione dei pubblici uffici e degli enti -
l'imparzialità della Pubblica Amministrazione -
l'accesso ai pubblici uffici - la tutela giurisdizionale
- Lo Stato Sociale 136
La legislazione sociale - Istruzione e Cultura - La Sanità

CAPITOLO III

- Rapporti con altri Stati 147
Il diritto internazionale - Il rifiuto della guerra come
mezzo di risoluzione nelle controversie tra Stati -
L'adesione alle convenzioni internazionali in tema di diritti
e di libertà dell'Uomo - Il diritto di asilo politico
- Stato e Chiesa 150
Società civile e Società religiosa - Gli Enti Ecclesiastici -
Il Clero - I beni della Chiesa - L'Istruzione - I contributi
economici dello Stato - Rapporti diplomatici

PARTE PRIMA

CAPITOLO I

- Introduzione: Lo Statuto - origine ed evoluzione
- Leges Statutae Reipublicae Sancti Marini
- Nota storica: Gli Statuti della Repubblica
- Dichiarazione dei Diritti dei Cittadini
e dei Principi dell'Ordinamento Sammarinese
(Legge 8 luglio 1974 n° 59)
- Nota storica

INTRODUZIONE

Lo Statuto - origine ed evoluzione

La fine dell'età dei Carolingi, che avevano ricostruito l'unità dell'Impero Romano d'Occidente, segnò anche la fine di un'unità legislativa che aveva tentato di superare i particolarismi unendo, anche dal punto di vista legislativo, le popolazioni che vivevano nei vasti territori dell'Impero.

Venuta a mancare l'autorità centrale, i Principi, che estendevano il loro dominio su vasti territori, si comportarono, anche dal punto di vista legislativo, di fatto indipendenti restando solo formalmente legati da un vincolo di sudditanza verso il Re e l'Imperatore.

Si formarono, in molte regioni, legislazioni definite provinciali, dotate di larga autonomia. Unico elemento che tuttavia riuscì a dare unità alle varie legislazioni locali fu l'accoglimento dei principi romanistici che si affermarono a seguito della rinascita dello studio del diritto romano per opera di scuole formatesi attorno l'anno 1000 in Ravenna ed a Bologna: scuole che imposero definitivamente il diritto romano giustiniano, prevalendo sulle leggi longobarde.

Certamente il diritto romano giustiniano, riportato al suo testo originario, spurgato da tutte le integrazioni e modifiche avvenute nel corso dei secoli, per opera di giurisperiti quali Irnerio, Accursio, fu facilitato, in quest'azione di penetrazione, dal fatto che la Chiesa da tempo coltivava la conoscenza del diritto romano e molti istituti di quest'ultimo erano stati introdotti nel diritto canonico con la conseguenza che anche i Longobardi, convertitisi al cristianesimo, in ossequio alla Chiesa, avevano poi

trasferito alcuni istituti nelle loro leggi, abbandonando anche forme che derivavano da usi e costumi antichissimi e che denotavano la loro origine "barbarica". Le stesse situazioni si erano verificate in altre provincie dell'Impero occupate da popolazioni germaniche.

Il nuovo diritto che si veniva formando con le legislazioni provinciali, soprattutto in Italia, oltre ad avere come unità di base il diritto romano giustiniano si arricchì di nuovi istituti elaborati dal diritto canonico, dalle consuetudini locali, da istituti recepiti dal diritto longobardo.

A partire dall'anno 1000, con il progressivo affievolimento dell'autorità centrale e provinciale, territorialmente le città assunsero importanza, in particolar modo in Italia, dal punto di vista economico-produttivo. Le comunità cittadine, formate da borghesi, commercianti, artigiani, operai, da uomini del contado, da chierici, diventarono una vera forza economica organizzata, tale da operare un'autonomia nel darsi una propria organizzazione amministrativa, creando forme di legislazione completamente nuove sia dal punto di vista della formazione che delle fonti, pur restando saldamente ancorate alle tradizioni storico-giuridiche che si erano venute formando negli ultimi secoli. Le consuetudini locali si trasformarono, in un primo momento, in raccolte scritte e poi via via, con un'elaborazione dottrinale sempre più ampia, andarono a formare un nuovo tipo di legislazione denominata Statuto.

Dal 1200 fino al 1700 la maggior parte del nuovo diritto italiano si è venuta svolgendo attraverso gli Statuti dei principali Comuni.

Gli Statuti quindi nacquero allo scopo di tutelare le autonomie comunali e vincolarono esclusivamente coloro che si trovavano all'interno delle mura della città e nei territori a lei limitrofi, i cui abitanti dovevano prestare servizi sia di carattere militare che di carattere civile, venendo così affrancati dal potere del Conte e del Vescovo.

L'autonomo diritto di legiferare entrò tra i legittimi poteri dei Comuni e fu in parte limitato per quei casi in cui il Comune riconosceva una Signoria superiore, alla quale spettava il diritto di approvare lo Statuto che pertanto acquistava validità solamente nella fase successiva alla sua formazione.

Lo Statuto, quando il potere legislativo del Comune arrivò alla sua pienezza, e quindi acquistava maggiore importanza e autonomia, trattava materie di natura costituzionale, (ordinamento del Comune), civile, penale, commerciale: le varie materie talvolta venivano trattate in modo così esteso da costituire dei veri e propri codici.

La maggior parte degli Statuti fu redatta in Latino; in qualche Città della Toscana sin dal 1300 venivano scritti in volgare. Gli Statuti venivano custoditi in manoscritti pergamenei di grande formato, con coperture di legno ed assicurati ad un banco del Pubblico Palazzo, a disposizione di chiunque, con una catena da cui il nome di "codici incatenati".

Tutta la vita economica veniva regolata dal Comune: dalle arti, ai mestieri; dalle attività intellettuali a quelle agricole; dalla nomina dei magistrati a quella dei comandanti militari; dai mercati alle scuole. Il Comune costituiva una vera isola economica chiusa, nella quale non era lecito entrare ad estranei. Tutto questo rientrava nelle materie che gli Statuti trattavano, regolando, a volte, in maniera minuziosa, la vita dei cittadini o di alcune classi.

A differenza degli Statuti cittadini, gli Statuti rurali riguardavano piccole comunità che non raggiunsero un pieno svolgimento della loro autonomia e trattavano per lo più, dal punto di vista legislativo, problemi legati alle attività agricole, quali la tenuta dei campi, i sistemi di coltivazione, il taglio dei boschi, l'uso dei pascoli ecc.

Il passaggio dall'età dei Comuni e delle Signorie, all'età dei governi assoluti, a partire dal XVI secolo, non comportò la fine degli Statuti cittadini anche se ormai la funzione legislativa era concentrata nelle mani del Principe coadiuvato, in alcuni territori, dai Senati. Lo Statuto rimase, pur con le modifiche abrogative o integrative, una fonte del diritto e come tale sopravviverà nella Penisola Italiana sino alla codificazione del 1860.

Di conseguenza si crearono una serie di fonti dovute allo sminuzzarsi della legislazione sia dal punto di vista della estensione territoriale (legislazioni di principati, di province, di comuni cittadini, di comuni rurali), sia dal punto di vista della struttura sociale (legislazione di ceti privilegiati, di classi commerciali, artigiane ecc.). Come fonte sussidiaria rimase lo "ius comune"

inteso quale complesso di norme in cui la fonte principale fu il diritto Giustiniano (*Il Codice*, che raccoglie le costituzioni imperiali ancora in vigore (anno 534); - *Leges*; - *le Pandette o Digesto*, che raccoglie gli scritti dei giurisperiti (*prudentes*) che hanno valore di legge; - *Le Institutiones*, manuale per studenti; - *Le Novelle* che raccolgono le nuove costituzioni), seguita dal diritto canonico, sia in quanto in molti territori il Papa era il supremo legislatore non solo ecclesiastico ma anche temporale, sia per l'influenza che la Chiesa ebbe in tutti gli Stati Europei, nonchè le interpretazioni che ai testi originari avevano dato, nel corso dei secoli, glossatori, commentatori e pratici.

Lo "ius comune" acquistò tanta autorità da imporsi in quasi tutti i Paesi Europei Continentali diventando il fondamento delle legislazioni moderne.

Particolare rilievo nell'elaborazione del diritto pubblico nel periodo comunale ebbero scrittori, teologi e filosofi, che diedero origine a teorie che andavano a modificare le basi e le impostazioni sino ad allora seguite e mutate dal diritto romano. Sino al Trecento gli studiosi, i giurisperiti, avevano accentrato la loro attenzione sul diritto privato, in quanto andava ad incidere direttamente su interessi particolari e dominava tutta la gerarchia feudale giungendo fino alla persona del re, ed il diritto personale del Sovrano e dei Principi feudali si confondeva con la sovranità, trascurando il diritto pubblico in quella parte che coinvolgeva direttamente lo Stato. La lotta per le investiture tra Papa e Imperatore accese l'interesse verso studi sino ad allora trascurati o interpretati alla luce del diritto romano per giungere poi, nel secolo XVI, a delineare le due grandi teorie che polarizzarono l'attenzione degli studiosi del diritto e dei politici: quella della sovranità popolare da un lato, quella della monarchia assoluta dall'altro.

LEGES STATUTAE REIPUBLICAE SANCTI MARINI

Gli Statuti pubblicati nel 1600 si compongono di sei libri e sono scritti in latino.

Il primo libro è formato da LXII Rubriche e tratta materia, in parte, strettamente costituzionale: l'Arengo - Il Consiglio Grande e Generale - I Capitani Reggenti - Il Consiglio dei XII - l'Ordinamento Giudiziario. Nello stesso libro vengono identificati e regolamentati anche una serie di uffici di carattere amministrativo quali: l'Ufficio del Camerlengo, del Massaro del Comune, del Prefetto dell'Archivio, del Medico, del Precettore, del Capitano degli Ufficiali, dei Prefetti dell'Annona, dei Soprastanti alle vie ed alle acque, dei Stimatori, dei Soprastanti della Sanità, dei Massari del Santo, dei Conservatori dei Pubblici Uffici, compresi i custodi delle Rocche e della Porta del Paese, dei Prefetti dell'Armeria.

La materia quindi trattata dal primo libro ha carattere costituzionale, in quanto sancisce la struttura politica dello Stato, ed anche amministrativo in quanto individua e regola una serie di Uffici preposti allo svolgimento di attività e funzioni di carattere amministrativo, culturali, sanitarie, militari, tecniche.

Le ultime due rubriche, la LXI e la LXII, dettano norme di carattere interpretativo letterale degli stessi Statuti nonchè, cosa importante, norme per determinare che, con legge del Consiglio Grande e Generale, e quindi con legge ordinaria, si può procedere a riformare gli Statuti, stabilendo anche le forme di pubblicità e la tenuta dei libri.

Il secondo libro, "*CIVILIVM CAUSARUM*", si compone di LXXV Rubriche.

La prima parte tratta delle cause civili indicando norme

procedurali per lo svolgimento del processo: dalla citazione in giudizio alle eccezioni; dal tipo di procedura da adottare al modo di procedere contro il contumace; dalla sentenza alle prove documentali; dall'esame dei testimoni alle spese giudiziali.

Oltre alla materia procedurale, il libro secondo tratta: problemi riguardanti i minori: dai contratti alla nomina del tutore o curatore; dei beni dotali; dei tutori; della prova della filiazione e della parentela per fama; del salario dei pubblici dipendenti; della successione ad intestato; dei testamenti.

Particolare rilievo hanno alcuni Istituti Giuridici. La rubrica LIX tratta ampiamente dei beni enfiteuti, contratto che nell'economia del tempo aveva assunto particolare rilievo.

La rubrica LX regola "i compromessi" quale istituto idoneo a superare l'insorgere di vertenze.

La rubrica LXXIV individua nel Consulto del Sapiente il tecnico che può garantire nello svolgimento di una vicenda giudiziale una presenza qualificata a livello tecnico.

La rubrica LXXV tratta, in maniera precisa, del salario dell'avvocato e del Procuratore.

Il terzo libro, "MALEFICIORUM", si compone di LXXIV Rubriche. Sono norme di diritto sostanziale penale ed anche di rito.

Il legislatore, in particolare, si è preoccupato di recuperare a favore dello Stato il diritto esclusivo non solo di individuare e determinare i delitti ed i misfatti, dando loro una precisa gradualità nella sanzione secondo l'importanza del "bene" che si intendeva tutelare, ma anche di reprimere ogni forma di giustizia privata, retaggio evidente di un sistema ampiamente in uso presso i Goti e i Longobardi. Interessante, (sempre sotto il profilo storico e che dimostra come il diritto Longobardo abbia influito anche nel diritto penale), la rubrica XXV che stabilisce il principio della riduzione della pena nel caso in cui il prevenuto e l'offeso abbiano raggiunto un accordo in ordine al risarcimento del danno previa conclusione della "pace".

Particolare importanza viene anche data alla tutela dei beni dello Stato e della Chiesa, nonché alla difesa, dalla distruzione o dall'inquinamento, di fonti, pozzi e cisterne.

Il libro quarto, "De APPELLATIONIBUS", si compone di XV Rubriche.

Le norme contengono precise indicazioni circa l'individuazione dell'organo giudicante, la nomina dei Giudici, il tipo di sentenza, precetto o gravame soggette al giudizio d'appello, i termini processuali, i casi in cui non è lecito appellare, le garanzie da prestare dall'appellante.

Il libro quinto, "EXTRAORDINARIORUM", si compone di XLVI Rubriche.

Dal titolo si evince che la materia e gli argomenti trattati sono eterogenei:

nelle prime rubriche viene regolamentata la nomina dei beccai e la messa in vendita di carni, illustrando anche le condizioni igieniche da tenere nella conduzione dell'attività; viene poi indicata la normativa da seguire: nella tenuta dei pozzi, delle cisterne, delle strade; nello smaltimento dei rifiuti nelle varie attività artigianali; nella conservazione e uso dei pesi e misure nella vendita di prodotti alimentari.

Il libro sesto, "DAMNORUM DATORUM", si compone di XLII Rubriche.

Le prime rubriche stabiliscono le procedure da seguire per ottenere il risarcimento per danni causati a cose e beni precisando la responsabilità del padre relativamente ai danni dati dai figli e dai servi. Tutta una serie di norme poi vengono stabilite per regolamentare i danni causati alle piantagioni, alle culture in genere.

Nota storica

Gli Statuti della Repubblica

San Marino ha avuto, sin dai primi tempi di questo millennio, Statuti propri. Certamente, in un primo momento, ad una comunità ristretta dovettero essere sufficienti le consuetudini seguite dai suoi capi; ma quando alle guarentigie popolari non fu più sufficiente la legge consuetudinaria, si passò dallo "Ius non scriptum" allo "Ius scriptum". La prima legge scritta emanò certamente dalla volontà dei Padri di famiglia riuniti in Arengo, poi dal Consiglio Grande e Generale che ebbe, coll'andar del tempo, la pienezza del potere.

Non si può tuttavia sostenere che San Marino avesse i più antichi Statuti in quanto a noi è giunta notizia della loro esistenza solo attorno al 1300, quando sappiamo che i Comuni Italiani, dopo la pace di Costanza, avevano formulato leggi che presentavano all'Imperatore per il riconoscimento. Con tutta probabilità il Comune di San Marino ha goduto di un privilegio che altri Comuni Italici non avevano: quello di darsi una propria organizzazione politica ed una propria legge, liberamente, senza espresso consenso di un'autorità della Chiesa o di un'autorità laica, anche se in certi periodi della storia l'influenza di potenti vicini, quali i signori del Montefeltro ed i Duchi d'Urbino, era tale che andava oltre ad una semplice "amicizia protettrice", e quindi tutto lascia immaginare che una qualche autorità l'abbiano esercitata anche nell'elaborazione dell'ordinamento sammarinese. I Sammarinesi dunque si diedero una libera giurisdizione e costituzione comunale, senza riconoscere una giurisdizione imperiale, e trassero, dal loro ristretto territorio elementi sufficienti di vita.

La prima menzione di Statuto si ha in un atto del 1253 che portava la condanna, pronunciata dal Console Andrea contro certo Giovanni Venerio, a pagare una somma a Bretoldo di San Marino da farsi nel 1° giorno di maggio "prolongato termino, corum voluntate, ultra formam statuti sancti marini". Una simile formula nella quale si fa esplicito riferimento allo Statuto, trovasi scritta anche in un'altra sentenza del 23 agosto 1254.

Un documento, che si trova in Archivio, contenente l'aggregazione alla cittadinanza di San Marino di nove persone di Casole, ricorda come queste giurassero di abitare il Castello di San Marino e di ottemperare alle norme poste dallo Statuto: "teneri ad statutum ipsius castri; et ad omnia ordinamenta facta et facienda". Di questi Statuti non rimane altra traccia oltre queste menzioni.

Il primo Statuto, di cui conosciamo l'esistenza, risale al periodo che va dal 1205 al 1302. È senza data ma, da elementi di fatto contenuti in esso, è stato giustamente assegnato a quel periodo di tempo. Infatti in quello Statuto i supremi Magistrati hanno preso il nome di Capitano l'uno e di Difensore l'altro. Avendo constatato, in Atti che si conservano in Archivio, che i Magistrati fino al 1295 avevano conservato il nome di Consoli, ed essendo apparsa la prima menzione di Capitano e Difensore in un atto del 1302, in tale periodo si deve ritenere che siano venuti alla luce i menzionati Statuti che nel titolo e nel preambolo recitano: "Liber Statutorum Communis Castri Sancti Marini", - "Haec sunt Statuta facta per venturam Michelis, Ariminum Baraconem (seguono altri nomi), officiales ad haec a dicto Comunem electos et assumptos".

A questo Statuto tengono dietro successivamente altri Statuti in numero di nove, l'ultimo dei quali risale, come è già stato sopracitato, ai primi anni del secolo XVII.

Il periodo storico che caratterizza l'Europa continentale in generale ed in particolare l'Italia (fine secolo XVI inizio secolo XVII) è di decadenza morale e materiale: il pensiero tace, la libertà è calpesta, i diritti dell'uomo vengono disconosciuti o negletti. È il passaggio dall'età dei Comuni e delle Signorie all'età dei governi assoluti.

La funzione legislativa è concentrata nelle mani del Principe, temperata, in alcuni casi, dall'istituzione dei Senati.

Unica eccezione l'Inghilterra che, con la celebre petizione dei

diritti del 1628 e l'affermazione della monarchia liberale, compì una vera e grande trasformazione politica che la portò ad un regime di governo rappresentativo.

San Marino, nel cuore dell'Italia, ormai soggetta alla Spagna, pur mantenendo la sua libertà e indipendenza, seguì fatalmente la triste discesa, dimenticando le libere tradizioni popolari, dandosi un sistema di governo che giovò a pochi e riuscì sgradito a molti, mantenendo in vita una forma di governo repubblicano ancorato ad un sistema aristo-oligarchico. Tra alterne vicende il sistema di governo si mantenne per tre secoli e solo agli inizi di questo secolo (25 marzo 1906) San Marino riuscì a scrollarsi di dosso il pesante retaggio ed avviarsi sulla strada della democrazia, ripristinando la rappresentanza popolare, dando inizio all'epoca moderna della costituzione sammarinese.

DICHIARAZIONE DEI DIRITTI DEI CITTADINI E DEI PRINCIPI DELL'ORDINAMENTO SAMMARINESE

(Legge 8 Luglio 1974 N. 59)

Il Consiglio Grande e Generale, consapevole delle gloriose tradizioni di libertà e di democrazia della Repubblica, nel fermo proposito di ripudiare il Fascismo ed ogni concezione totalitaria dello Stato ed al fine di garantire al popolo Sammarinese l'ulteriore progresso civile, sociale e politico nella continuità della vita dello Stato e delle sue istituzioni fondamentali, adotta la presente dichiarazione dei diritti dei cittadini e dei principi ai quali s'informa l'organizzazione e l'azione dei poteri costituzionali.

Art. 1 - La Repubblica di San Marino riconosce le norme del diritto internazionale generale come parte integrante del proprio ordinamento, rifiuta la guerra come mezzo di risoluzione delle controversie fra Stati, aderisce alle Convenzioni internazionali in tema di diritti e di libertà dell'uomo, riconferma il diritto di asilo politico.

Art. 2 - La sovranità della Repubblica risiede nel popolo, che la esercita nelle forme statutarie della democrazia rappresentativa. La legge disciplinerà l'Arengo e gli altri istituti di democrazia diretta.

Art. 3 - I Capitani Reggenti esercitano l'ufficio di Capo dello Stato secondo il principio della collegialità.

Al Consiglio Grande e Generale spetta la funzione di indirizzo politico e l'esercizio del potere legislativo.

Al Congresso di Stato, politicamente responsabile davanti al Consiglio, spetta il potere di Governo. In caso di 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 Grande e Generale entro tre mesi pena la loro decadenza.

Agli organi del potere giudiziario, istituiti dalla legge, è garantita piena indipendenza nell'esercizio delle loro funzioni.

I poteri dello Stato agiscono nel rispetto della reciproca autonomia e competenza.

Art. 4 - Tutti sono uguali davanti alla legge, senza distinzioni di condizioni personali, economiche, sociali, politiche e religiose.

Tutti i cittadini hanno diritto di accesso ai pubblici uffici ed alle cariche elettive, secondo le modalità stabilite dalla legge.

Art. 5 - I diritti della persona umana sono inviolabili.

Art. 6 - La Repubblica riconosce a tutti le libertà civili e politiche. In particolare, sono garantite le libertà della persona, del domicilio, di dimora ed espatrio, di riunione e d'associazione, di manifestazione del pensiero, di coscienza e di culto.

È tutelata la segretezza delle comunicazioni in qualsiasi modo esse avvengano. La legge potrà limitare l'esercizio di tali diritti solo in casi eccezionali per gravi motivi di ordine e di interesse pubblico.

L'arte, la scienza e l'insegnamento sono liberi. La legge assicura ai cittadini il diritto allo studio libero e gratuito.

Art. 7 - Il suffragio è universale, segreto e diretto.

Ogni cittadino, all'età e alle condizioni stabilite dalla legge, ha diritto di elettorato attivo e passivo.

Art. 8 - Tutti i cittadini hanno il diritto di associarsi con metodo democratico in partiti politici ed in sindacati.

Art. 9 - Il lavoro è diritto e dovere di ogni cittadino. La legge assicura al lavoratore l'equa retribuzione, le ferie, il riposo settimanale ed il diritto di sciopero.

Tutti i cittadini hanno diritto alla sicurezza sociale.

Art. 10 - La proprietà e l'iniziativa economica privata sono garantite. La legge ne prescrive i limiti a tutela dell'interesse pubblico.

L'esproprio dei beni di proprietà privata è ammesso nelle forme previste dalla legge, per fini di utilità pubblica e dietro congruo indennizzo.

La Repubblica tutela il patrimonio storico ed artistico e l'ambiente naturale.

Art. 11 - La Repubblica promuove nell'ambito dello studio, del lavoro, delle attività sportive e ricreative, lo sviluppo della personalità dei giovani e la loro preparazione al libero e responsabile esercizio dei diritti fondamentali.

Art. 12 - La Repubblica tutela l'istituto familiare, fondato sulla uguaglianza morale e giuridica dei coniugi.

Ogni madre ha diritto all'assistenza ed alla protezione della comunità.

La legge garantirà ai figli nati fuori dal matrimonio ogni tutela spirituale, giuridica e sociale assicurando lo stesso trattamento dei figli legittimi.

Art. 13 - Tutti i cittadini hanno l'obbligo di essere fedeli alle leggi ed alle istituzioni della Repubblica, di partecipare alla sua difesa, e di concorrere alle spese pubbliche in ragione della loro capacità contributiva.

Nessuna prestazione patrimoniale o personale può essere imposta se non dalla legge.

Art. 14 - L'attività della pubblica amministrazione si conforma a criteri di legalità, imparzialità ed efficienza.

La legge stabilirà l'obbligo della motivazione dei provvedimenti amministrativi, ed il contraddittorio con i soggetti interessati.

I pubblici funzionari rispondono degli atti lesivi dei diritti dei cittadini, nei modi e limiti stabiliti dalla legge.

Art. 15 - È garantita la tutela giurisdizionale dei diritti soggettivi e degli interessi legittimi davanti agli organi delle giurisdizioni ordinarie e amministrative.

Il diritto alla difesa è tutelato in ogni fase del procedimento giudiziario.

La legge assicura la speditezza, la economicità e la indipendenza dei giudizi: salvo le eccezioni statutarie, i giudici non possono essere cittadini sammarinesi.

Le pene, umane e rieducative, possono essere irrogate solo dal giudice precostituito dalla legge e solo in base a norme non retroattive.

L'imputato non è considerato colpevole fino alla condanna definitiva.

Art. 16 - 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.

I Giudici sono tenuti ad osservare i principi della presente dichiarazione nella interpretazione ed applicazione del diritto. 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.

Nota Storica

Alla fine degli anni sessanta, all'interno del Paese, si svilupparono interessi attorno ai problemi istituzionali.

Il Consiglio Grande e Generale, sensibilizzato dai partiti politici, addivenne alla nomina di una Commissione, composta di eminenti studiosi italiani, affidandole il compito, tecnico-giuridico, di prospettare *"soluzioni per la revisione o l'integrazione di taluni istituti"* e quindi fornire *"elementi utilizzabili per le riforme che la Repubblica, nell'esercizio della sua sovranità, riterrà di adottare"*. Compito della Commissione fu quello di indagine limitato all'ordinamento istituzionale e quindi rivolto essenzialmente *"allo studio della Organizzazione fondamentale (costituzionale ed amministrativa) dello Stato e allo studio dei rapporti tra cittadino e Stato"*.

La Commissione, l'8 marzo 1972, presentò al Consiglio Grande e Generale la relazione.

Nella parte conclusiva della Relazione, la Commissione enunciò una serie di principi che poi il Consiglio Grande e Generale trasferì in un documento solenne (legge 8 luglio 1974 n. 59 denominato *"Dichiarazione dei Diritti dei Cittadini e dei Principi dell'Ordinamento Sammarinese"*).

Nota - Gli Statuti (libro I, Rubrica LXII) possono essere riformati (Reformationes) con legge ordinaria dal Consiglio Grande e Generale; la Dichiarazione dei Diritti stabilisce che le disposizioni in essa contenute, possono essere oggetto di revisione,

da parte del Consiglio Grande e Generale, solo con la maggioranza dei due terzi dei suoi componenti (maggioranza qualificata) - art. 16, legge 8 luglio 1974 n. 59 -.

Il libro terzo, "MALEFICIORUM", è stato interamente sostituito dal Codice Penale, approvato dal Consiglio Grande e Generale (allora Principe) nella seduta del 26 Agosto 1865; attualmente è in vigore il Codice Penale approvato dal Consiglio Grande e Generale in data 25 Febbraio 1974.

In data 2 gennaio 1878 il Consiglio Principe ha approvato il Codice di Procedura Penale.

CAPITOLO II

- Introduzione:

Origine ed evoluzione storica dello Stato Sammarinese

- Personalità Giuridica e qualifiche dello Stato

Il territorio - Nota storica

Il popolo

L'ordinamento giuridico sovrano - Nota storica

- Principi generali fondamentali:

Dei Diritti - Dei Doveri - Delle Libertà

- Nota - art. 6 - legge 8 luglio 1974 n° 59 (Carta dei diritti)

INTRODUZIONE

Origine ed evoluzione storica dello Stato Sammarinese

L'origine dello Stato è da ricercare nella volontà di un piccolo gruppo di persone, poche decine, di dare vita alla primitiva organizzazione sociale fondata sul vincolo di sangue e di parentela, trovandosi ad occupare un territorio impervio, lontano dalle grandi vie di comunicazione.

Successivamente la piccola comunità, cresciuta ai piedi del Monte Titano, trova nel Monastero un punto di riferimento non solo religioso ma anche civile, accrescendo di conseguenza il senso di appartenenza alla "gens", unita dalla comunanza di culto, di sede e di subordinazione ad un capo.

È in questa fase storica che cominciano a delinearsi, anche se in modo embrionale, gli elementi dello Stato: popolo, territorio, Autorità col potere di dirimere le controversie, di varia natura, che insorgono tra i gruppi o clan familiari.

Certamente la piccola comunità, all'inizio e per molti secoli, ha una base teocratica e solo successivamente, sotto la pressione delle mutate condizioni dei tempi, si trasforma in società politica organizzandosi a reggimento statale, dandosi poi una propria costituzione, vivendo sempre nel ricordo e nel culto del Santo Fondatore, sviluppando il sentimento della libertà e dell'indipendenza.

STATO

Lo Stato è *“L’Organizzazione giuridica di un popolo sotto una potestà originaria di imperio per la creazione dell’ordinamento giuridico e lo sviluppo del benessere sociale”*

Personalità giuridica e qualifiche dello Stato sammarinese

Lo Stato è titolare di poteri e funzioni che esercita in nome proprio per il perseguimento dei propri fini.

La personalità giuridica deriva pertanto allo Stato in forza dei tre elementi presenti in tutte le realtà statuali (fatta eccezione per alcuni casi quali: il “Sovrano Militare Ordine di Malta”);

a) *elemento materiale*: il territorio;

b) *elemento personale*: il popolo;

c) *elemento formale*: l’ordinamento giuridico sovrano.

Il territorio

Il territorio è l’area, delimitata da confini ben definiti, che lo separa dal territorio dello Stato Italiano, comprese le acque in esso intercluse, il sottosuolo, (cuius est solum eius est usque ad coelum et ad inferos), lo spazio aereo sovrastante. Quindi una grandezza a tre dimensioni: un cono il cui vertice è al centro della terra, i limiti i confini della superficie terrestre e lo spazio che si eleva perpendicolarmente all’infinito.

Nota Storica

Il territorio, nella vita dello Stato, è non tanto e non solo un elemento costitutivo, dal punto di vista giuridico, ma anche indispensabile per lo sviluppo economico della comunità. L'origine della comunità sammarinese, è stato detto, si perde nella notte dei tempi, attorno al Convento o Monastero.

I territori, dai quali la piccola comunità traeva il proprio sostentamento, originavano situazioni di natura squisitamente privatistica quali: la proprietà, il possesso, l'uso, la destinazione ecc., (come è confermato anche dall'unico documento in Archivio: il "Placito Feretrano", datato prima dell'anno 1000); col passare degli anni aumenta, sul territorio, l'influenza della "gente" e diminuisce il potere dell'Abate o del Priore.

Come conseguenza di ciò si ha una maggiore caratterizzazione politica dell'elemento umano: il popolo, e quindi sorge spontanea, venuta a mancare l'Autorità centrale, la necessità di darsi una propria organizzazione politica ed amministrativa.

Il territorio nel corso dei secoli ha subito, dal punto di vista dell'ampiezza, diverse modificazioni. L'attuale assetto risale al secolo XV. In un primo momento, le annessioni, gli smembramenti avevano avuto origine da un rapporto squisitamente privatistico: solo successivamente le aggregazioni di nuovi territori al "Castello di San Marino" sono avvenute a seguito di manifestazioni di volontà popolare.

Il territorio ha avuto sempre particolare importanza sia in riferimento ai suoi confini, sia in riferimento alle strutture civili e militari su di esso edificate. Quindi sono legati ad esso motivi

economici: infatti dall'attività agricola, la popolazione traeva i mezzi per la propria esistenza fisica, e motivi di difesa: dalle sue mura e fortificazioni, dalle sue cisterne per la raccolta delle acque, dipendeva la libertà e l'indipendenza della Comunità e quindi la sua politica esistenza.

Gli Statuti, ed anche leggi successive, contengono norme particolari per la conservazione delle mura di cinta della Città, per l'uso e la manutenzione dei pozzi e delle cisterne, per la coltivazione dei campi, il taglio dei boschi ecc. (A questo proposito è interessante lo Statuto agrario del secolo XVIII. Le norme contenute in esso circa il modo di eseguire le arature dei campi, la manutenzione dei canali di scarico delle acque piovane, la rotazione delle culture, il rimboschimento, l'allevamento del bestiame, oltre ad avere lo scopo di razionalizzare le attività agricole, tendevano ad evitare il degrado del territorio, in gran parte di natura calanchiva e facilmente soggetto a mutazioni che lo avrebbero impoverito). Queste norme non potevano rimanere statiche per un popolo che vuole progredire, infatti l'epoca moderna ha segnato una profonda trasformazione nella società sammarinese. Il passaggio dall'economia agricola a quella industriale, non solo ha influito sui costumi della popolazione, ma ha avuto come conseguenza un impatto sul territorio di vaste proporzioni. Insediamenti industriali ed artigianali, l'ampliamento dei centri abitati e la creazione di nuove zone residenziali, hanno sottratto vasti territori alle attività agricole imponendo ai governanti la necessità di elaborare una legislazione che desse ordine al tessuto urbanistico che, in maniera prepotente, si stava sviluppando col rischio di compromettere un bene, come il territorio, che è per sua natura irripetibile, con un impatto ambientale che avrebbe anche compromesso la qualità della vita degli stessi cittadini.

Dalle norme, che tendevano a razionalizzare gli interventi di natura edilizia, (Regolamento edilizio 30 ottobre 1864), si è giunti, in questi ultimi decenni, a norme organiche che mirano ad una progettazione territoriale, tendente a superare la concezione utilitaristica particolare, per giungere all'affermazione di un concetto di utilità sociale, pur nel rispetto del singolo e dei suoi interessi, armonizzando così la libertà del singolo e le esigenze della collettività.

Il popolo

Il popolo è inteso come collettività di persone, unite da uno "status", che determina la posizione giuridica di cittadino e quindi l'appartenenza del singolo allo Stato.

Lo "Status" di cittadino pertanto diviene fondamentale per determinare la posizione giuridica di una persona.

La disciplina della cittadinanza: acquisto, perdita, riacquisto, diritti ed obblighi inerenti, è materia costituzionale e le norme fondamentali si trovano nella legge 27 marzo 1984 n. 32.

Lo "Status" giuridico di cittadino può essere concomitante alla nascita: cittadinanza originaria; o acquisita successivamente: cittadinanza acquisita.

- *È cittadino per nascita:* il figlio di padre cittadino, secondo il principio dello "Ius sanguinis"; il figlio di madre cittadina, qualora sia ignoto o apolide il padre. Il figlio di ignoti trovato nello Stato si presume, fino a prova contraria, figlio di cittadini. Non è cittadino il figlio di apolidi nato nello Stato con la conseguenza che non opera il principio del "Ius soli".

- *È cittadino per diritto acquisito:* la donna straniera che sposa cittadino sammarinese; il figlio adottivo (cittadinanza per comunicazione di diritto).

La cittadinanza sammarinese può essere acquisita anche con provvedimento del Consiglio Grande e Generale (*cittadinanza per naturalizzazione*).

La cittadinanza è un diritto indisponibile inerente al principio del "Ius Sanguinis" e quindi la sua rinuncia può essere perfezionata esclusivamente dal Consiglio Grande e Generale.

Particolare importante, che recepisce una raccomandazione dell'Organizzazione delle Nazioni Unite, la legge prevede che la rinuncia alla cittadinanza deve essere finalizzata all'acquisto di altra cittadinanza o al suo perfezionamento (con ciò si vuole evitare il fenomeno dell'apolidia).

Come conseguenza del "Ius sanguinis" e dei principi giuridici

ad esso collegati, il fenomeno della doppia cittadinanza non è un'eccezione. La legge, tuttavia, non consente alla donna straniera, che sposa un cittadino, di acquistare la cittadinanza qualora non abbia rinunciato a quella dello Stato di appartenenza.

L'ultima disposizione straordinaria sulla naturalizzazione risale al 27 marzo 1984 (legge n. 33).

Oltre alle persone fisiche, appartengono alla collettività cittadina, le persone giuridiche.

La legge 13/6/1990 n. 68 individua e disciplina le società di persone e di capitali, con la possibilità di formare enti, pubblici o privati, dotati di una loro capacità, che risulta poi determinata dagli statuti, dalle finalità e dal tipo di organizzazione.

L'ordinamento Giuridico Sovrano

L'Ordinamento giuridico sovrano è potestà originaria e suprema in quanto insita nello stesso Stato e quindi esclusiva di quest'ultimo. Potestà alla quale nessuno arbitrariamente può sottrarsi, capace di attuare coattivamente i propri comandi; potestà che viene esercitata dallo Stato per il raggiungimento dei propri fini, e che si estrinseca attraverso le seguenti funzioni:

- 1) *legislativa*, diretta a creare l'ordinamento giuridico;
- 2) *giurisdizionale*, diretta a comporre i conflitti intersoggettivi con l'applicazione delle norme precostituite;
- 3) *esecutiva*, diretta alla soddisfazione dei bisogni della collettività.

Lo stato, in base all'ordinamento, può essere qualificato:

- *Repubblicano*: per una scelta, che si perde nella notte dei tempi, mantenuta, nonostante le varie vicissitudini politiche, immutata.
- *Democratico*: in quanto la sovranità, come riconferma l'art. 2 della legge 8 luglio 1974 n. 59 "risiede nel popolo, che la esercita nelle forme statutarie della democrazia rappresentativa" sia direttamente, attraverso l'istituto dell'Arengo, del referendum, dell'elettorato attivo, sia indirettamente attraverso l'elettorato passivo e gli Organi Statuali.

Il principio di eguaglianza giuridica di tutti i cittadini si ricollega pertanto al concetto della democraticità che trova la

sua massima espressione nella forma di governo che deve essere aperta alla libera circolazione politica di tutte le classi e categorie.

- **Nazionale:** in quanto la generalità dei cittadini appartiene ad una sola nazionalità, intesa come unità di stirpe, di religione, di lingua, di cultura.
- **Unitario:** in quanto unitaria è l'organizzazione politico-costituzionale, anche se vengono attuate forme di decentramento politico e amministrativo che possono essere istituzionali e territoriali.
- **Costituzionale:** in quanto lo Stato fonda tutto il suo ordinamento su una base giuridica. È la legge quindi che determina la struttura e la composizione di tutti gli organi, le loro funzioni ed i procedimenti della loro attività. Giuridici sono di conseguenza i rapporti fra gli organi stessi e fra i cittadini e lo Stato (Stato di diritto).
- **Parlamentare:** in quanto l'attività esecutiva, pur formalmente esercitata dal Congresso di Stato, si esplica attraverso il Consiglio Grande e Generale su un programma (di governo appunto) approvato, e la sua attuazione viene costantemente seguita e controllata; mentre l'attività legislativa viene esercitata direttamente dallo stesso Consiglio e la funzione giudiziaria viene delegata a Magistrati.
- **Pluripartitico:** la legge 8 luglio 1974, n. 59 all'art. 8 recepisce situazioni che si sono consolidate nel corso di questo secolo: il diritto dei cittadini ad associarsi liberamente in partiti politici per concorrere, con metodo democratico, alla vita politica del Paese. Pluralità di partiti politici per evitare regimi di governo a partito unico. Ripudio quindi di ogni concezione totalitaria dello Stato (Preambolo alla legge citata).
- **Sociale:** in quanto lo Stato, tra i suoi fini primari, ha anche quello della tutela di figure giuridiche che stanno in una posizione intermedia tra quelle dello Stato ed il cittadino, quali: la famiglia, il sindacato, le organizzazioni di categoria ecc., e quindi la promozione di una solidarietà economica e sociale, che esclude sia lo stato classista, sia lo stato liberista, inteso nella sua accezione più ampia, atta a garantire la persona umana contro l'onnipotenza dello Stato e la prepotenza privata.

Nota Storica

Lo Stato, nel corso dei secoli, non ha mai perduto la qualifica di Repubblicano. Si può avanzare un'ipotesi. A San Marino, a differenza di quasi tutti gli altri Comuni Italiani, non si formò una vera nobiltà feudale distinta dalle altre classi del popolo. I vari ceti o corporazioni, nei Comuni del trecento, si contrapponevano al Governo del Comune ed ebbero, a garanzia dei loro diritti, una legge propria che fu lo Statuto delle corporazioni delle arti e dei mestieri.

Nelle Città esisteva una categoria di famiglie che godevano di una certa superiorità e partecipavano con maggiore autorità al Governo del Comune. Ciò non accadde a San Marino fino al secolo XVII, non essendosi delineata fino a quel tempo una divisione dei ceti sociali, ed anche quando essa avvenne fu una divisione più formale che sostanziale.

Esisteva, è vero, una distinzione dei magistrati in Capitano e Difensore, ma è certo che tale distinzione si fondava sul fatto che una parte della popolazione viveva entro le mura della Città o nelle immediate vicinanze e una parte nel territorio, anche se questa distribuzione territoriale della popolazione aveva portato ad attribuire ai cittadini, abitanti in Città, un numero di posti, in Consiglio, superiore agli abitanti del contado. Comunque tutti gli Statuti precedenti a quello del 1600 non fanno alcuna menzione della nobiltà di San Marino e quindi la forma di governo repubblicano non fu mai messa in discussione dall'arroganza di un Signore o di un Principe uscito da una famiglia nobile. La prima notizia della nobiltà locale si ha nel principio degli atti del Consiglio del 1 ottobre 1646 in cui si fa menzione di un Capitano col titolo di nobile sammarinese. Era iniziata la lunga stagione di governi oligarchici e la distinzione dei cittadini in tre ordini o stati: nobili - cittadini e contadini. Le famiglie nobili ormai controllavano il governo del Paese, il Consiglio era "chiuso" e non più rappresentativo; ogni forma di partecipazione democratica era finita.

Anche se le distinzioni in ordini non vennero mai recepite in nessun atto o legge costituzionale, di fatto avevano trovato un loro fondamento e si erano sviluppate nella vita politica sammarinese. Il governo era saldamente tenuto nelle mani di

pochi, ma la continuità era garantita ugualmente senza dover modificare le istituzioni. La tradizione plurisecolare di "governo repubblicano" inoltre garantiva "benevolenza" da parte dei potenti vicini, nel segno di una comunità fondata da un Santo tagliapietre.

La nobiltà per reggersi, faceva appello al passato e certe vicende politiche, accadute in quei secoli, ebbero uno sbocco positivo proprio in funzione della peculiarità dello Stato sammarinese.

PRINCIPI GENERALI FONDAMENTALI

(Legge 8 luglio 1974 n° 59)

Le carte costituzionali democratiche moderne, recependo quanto contenuto in carte inglesi, francesi ed americane, del secolo XVIII proclamano diritti, libertà e doveri fondamentali dei cittadini.

Negli anni settanta, attorno all'enunciazione dei diritti dell'uomo e del cittadino, si è sviluppato un movimento d'opinione che è sfociato nell'approvazione di un progetto di legge (carta dei diritti - legge 8 luglio 1974, n. 59) che riassume una serie di principi generali che già erano patrimonio dello Stato ed acquisiti nel tessuto sociale e legislativo in quanto sovrastanti lo Stato stesso, come ebbe occasione di esprimersi la Commissione per lo studio dei problemi istituzionali dell'Ordinamento Sammarinese nella relazione al Consiglio Grande e Generale nell'anno 1972: *"Tutti questi principi già informano l'attuale ordinamento dello Stato sammarinese specie per quanto attiene ai rapporti civili e politici, ed hanno trovato concreta e più ampia attuazione nella legislazione degli ultimi decenni, pur con la inevitabile gradualità nel campo dei rapporti economico-sociali. Essi forniscono preziosi criteri direttivi per l'interpretazione ed applicazione del diritto vigente, e potranno ispirare validamente l'attività legislativa e amministrativa della Repubblica per il conseguimento di un ulteriore progresso civile"*.

Le costituzioni, nel loro complesso, si compongono delle seguenti norme:

- 1) *di carattere precettivo*, in quanto precisano la struttura dello Stato e determinano le competenze dei vari organi;
- 2) *di carattere direttivo o programmatico*, in quanto impongono precisi comandi al legislatore vincolandolo nell'esercizio del suo potere normativo.

È a quest'ultima categoria di norme costituzionali che deve ricondursi il discorso attorno ai diritti e doveri dei cittadini nonché alle libertà civili e politiche.

Nel trattare il contenuto dei diritti e dei doveri dei cittadini e delle libertà civili e politiche, come sono individuate dalla "Carta dei diritti", emerge che l'attività legislativa si è "ispirata" nel tempo a principi ormai patrimonio comune ai Paesi di più avanzata democrazia.

I rapporti, che la dichiarazione dei diritti dei cittadini ha individuato, possono dividersi in: *rapporti civili*, - *rapporti etico-sociali*, - *rapporti economici*, - *rapporti politici*:

Dei diritti e dei doveri

- *Il cittadino ha il dovere di essere fedele alle leggi ed alle istituzioni della Repubblica e di partecipare alla sua difesa* (Art. 13 primo comma).

È il dovere fondamentale del cittadino, richiamato in maniera precisa dagli Statuti, la cui inosservanza è punita con sanzioni di varia natura di carattere penale, amministrativo e disciplinare.

Particolare rilevanza pertanto assume il giuramento di fedeltà alla Repubblica da parte del cittadino naturalizzato, prescritto dalla Rubrica XL del libro V delle *Leges Statutae*. Non si tratta di un dovere generico ma di una norma che coinvolge il cittadino in tutte le sue manifestazioni pubbliche o private in rapporto al potere d'impero dello Stato.

- *Il Diritto allo studio libero e gratuito* (art. 6 ultimo comma) riassume due principi: diritto-dovere all'istruzione. Da una parte quindi l'impegno dello Stato a mettere a disposizione strutture e mezzi idonei affinché i giovani possano istruirsi ed educarsi, dall'altra l'obbligo della istruzione con particolare vincolo giuridico nei confronti dei genitori (legge 26 aprile 1986 n. 49 art. 31 c. 1) di metterli nelle condizioni di usare delle strutture scolastiche.

L'obbligo della istruzione scolastica, a livello elementare, risale al 26/6/1910, ampliato con l'estensione al 14° anno di età (1/8/1963) e, recentemente, al 16° anno di età.

Per rendere poi concreto il diritto allo studio lo Stato, con legge 21/11/1963 n. 48, ha istituito l'assegno di studio per tutti coloro che intendono proseguire negli studi superiori e conseguire titoli sia a livello di scuola superiore sia a livello universitario o parauniversitario. La legge organica, che disciplina il rapporto di pubblico impiego, ed i contratti collettivi di lavoro, che regolano i rapporti di lavoro nel settore privato, prevedono disposizioni particolari per quei lavoratori che intendono proseguire negli studi sia per conseguire titoli che qualifiche professionali.

- *Il lavoro è diritto dovere di ogni cittadino* (art. 9 primo comma).

Il diritto del lavoro è ordinato alla tutela della stessa persona umana del lavoratore in quanto legato da un vincolo patrimoniale che pone un soggetto alle dipendenze di un altro soggetto.

Il dovere del lavoro è insito in quel principio di carattere generale per cui tutti devono concorrere, secondo le proprie possibilità e capacità, al progresso materiale e spirituale della comunità.

La legge 7 febbraio 1961 n. 7, - *legge per la tutela del lavoro e dei lavoratori*, detta norme precise in materia: di durata dei contratti di lavoro, di retribuzione, di durata delle prestazioni, di riposo settimanale e festivo, di ferie annuali, di infortunio, malattia, gravidanza, puerperio, di tutela fisica e morale del lavoratore, di previdenza ed assistenza.

- *Nessuna prestazione patrimoniale o personale può essere imposta se non dalla legge* (Art. 13 ultimo comma).

Sono questi i doveri che riguardano prestazioni patrimoniali che si estrinsecano nel concorrere alle spese pubbliche in ragione della capacità contributiva dei singoli cittadini. Quindi pagamento di tributi, imposte, tasse, contributi vari, nonché la cessione di beni immobili, mobili, per espropriazione o per requisizione, nell'interesse pubblico, salvo indennizzo. La legislazione sammarinese da tempo è informata su tale principio. Leggi tributarie, leggi sull'imposta di registro, trascrizione, bollo, successioni ecc; legge sugli espropri.

Sono doveri di collaborazione civica (prestazioni personali) che si estrinsecano a titolo esemplificativo: dal dovere civico di

esercitare l'elettorato attivo, a quello di contribuire alla difesa della repubblica; dallo svolgere attività lavorativa, alla collaborazione con l'Autorità preposta per fini di giustizia.

- *Doveri di ufficio.* I pubblici funzionari rispondono degli atti lesivi dei diritti dei cittadini, nei modi e nei limiti stabiliti dalla legge. (art. 14 ultimo comma)

Il dovere del pubblico funzionario, che deve essere esteso ai pubblici dipendenti nel loro insieme, ovviamente va collegato all'altra disposizione della carta (art. 14 primo comma) che stabilisce che *"l'attività della pubblica amministrazione si conforma a criteri di legalità, imparzialità ed efficienza"*, nonché alla norma del primo comma dell'art. 15 che garantisce *"la tutela giurisdizionale dei diritti soggettivi e degli interessi legittimi davanti agli organi delle giurisdizioni ordinarie ed amministrative"*.

Le responsabilità del pubblico dipendente, nei confronti del cittadino leso nei suoi diritti od in suo interesse legittimo, non è sussidiaria a quella della pubblica amministrazione con la conseguenza che il soggetto leso può svolgere la sua azione cumulativamente o distintamente nei confronti del funzionario-dipendente o contro l'ente.

La legge organica del 22/12/72 n. 41 determina in maniera precisa diritti e doveri dei pubblici dipendenti.

- *I diritti della persona umana sono inviolabili* (art. 5). Tra i diritti che la norma intende tutelare, certamente fondamentali sono: *il Diritto alla vita; - il Diritto al nome; - il Diritto alla cittadinanza; - il Diritto di incolato;*

Diritto alla vita - Varie disposizioni di legge, comprese le norme statutarie, hanno quale scopo primario la tutela della vita fisica sin dal suo concepimento e la sua conservazione; particolare attenzione pone il codice penale nel perseguire i delitti contro la persona, artt. 150 e seguenti, e, correlativamente alla conservazione fisica; disposizioni di legge tutelano il diritto alla salute.

Il legislatore poi ha ampliato la tutela della salute, assicurando un'assistenza globale, istituendo il sistema di Sicurezza Sociale. La Legge 22 Dicembre 1955 n. 42 all'art. 1 recita: *È istituito un*

sistema obbligatorio di Sicurezza Sociale che contempla l'erogazione di prestazioni sanitarie, di prestazioni economiche temporanee, di prestazioni economiche vitalizie, di assegni familiari, di prestazioni assistenziali. Esso trae ispirazione dai principi statutari della Repubblica e delle nuove esigenze della vita civile"

- *Diritto al nome* - Disposizioni dell'ordinamento dello stato civile stabiliscono le modalità di attribuzione del prenome e del cognome nonché eventuali aggiunte, modifiche o rettifiche; particolari azioni poi sono previste (azione di iactanza) a tutela del nome.

- *Diritto alla cittadinanza* - Già in precedenza si è avuta l'occasione di descrivere la disciplina che regola la cittadinanza e come quest'ultima inerisca tanto alla persona umana da diventare non solo un diritto inviolabile, ma addirittura indisponibile senza il consenso (presa d'atto) del Consiglio Grande e Generale.

- *Diritto di incolato* - È il diritto che ciascun cittadino ha di essere domiciliato, risiedere e dimorare liberamente nello Stato: limitazioni, sempre nell'ambito del territorio dello Stato, possono essere imposte esclusivamente per motivi sanitari o di pubblica sicurezza. Non esistono particolari norme che regolano il diritto, fatte salve le norme relative alla residenza; è sufficiente che il cittadino stabilisca di abitare in un dato luogo del territorio con l'intenzione di fermarsi per un tempo indeterminato.

Diritto di elettorato attivo e passivo

L'art. 7 della carta dei diritti proclama che ogni cittadino ha diritto di elettorato attivo e passivo. È certamente, tra i diritti politici, il diritto più importante che meglio di ogni altro garantisce la democrazia e qualifica la partecipazione dei cittadini alla sovranità statale.

La storia di questo istituto, attraverso la lunga elaborazione legislativa succedutasi nel corso di questo secolo dopo l'Arringo dei Padri-Famiglia del 25 marzo 1906, è la storia della democrazia:

la lunga marcia che ha portato il popolo sammarinese ad essere protagonista e depositario della propria realtà statuale.

La prima legge elettorale, chiamata "*Regolamento elettorale*", fu approvata il 5 maggio 1906 ed è divisa in sei capitoli.

Il primo capitolo tratta degli elettori e precisa che sono elettori i capi famiglia o i loro delegati che siano sammarinesi di origine o naturalizzati, ed i Dottori, ritenuti emancipati di diritto. Furono esclusi dal voto le donne, gli ecclesiastici, gli inabilitati per infermità di mente, e coloro che avevano riportato condanne per misfatti.

Il secondo capitolo tratta della formazione delle liste elettorali.

Il terzo capitolo tratta delle circoscrizioni elettorali abolendo la divisione dei consiglieri in nobili, cittadini e contadini, anche se la suddivisione in ceti, operata nei secoli precedenti, non aveva un fondamento legislativo ma traeva origine da una prassi instaurata da governi oligarchici.

Il quarto capitolo tratta dei procedimenti della votazione e della formazione dei seggi elettorali.

Il quinto capitolo stabilisce i requisiti per essere eletti consiglieri, che sono:

- a) essere cittadino originario o naturalizzato;
- b) sapere leggere e scrivere;
- c) avere compiuto il 25° anno di età;
- d) non rivestire qualità ecclesiastiche;
- e) non avere subito condanne per misfatti.

Il capitolo sesto tratta di norme generali da seguire per la Convocazione dei Comizi elettorali.

Per sommi capi questo è il contenuto della prima legge elettorale, legge che non sancisce il suffragio universale, per attuare il quale dovranno ancora trascorrere molti anni, mentre molti Stati moderni, avevano già recepito tale principio.

Il 5 luglio 1906, in deroga alle disposizioni precedenti, venivano ammessi all'elettorato passivo i cittadini che avessero compiuto il 21° anno di età.

Il Decreto 11 ottobre 1906 concedeva il diritto di elettorato attivo ai sacerdoti.

Particolare importante: l'Arringo Generale del 25 marzo 1906 aveva stabilito che il Consiglio si sarebbe dovuto rinnovare per una terza parte ogni tre anni.

La legge elettorale del 6 maggio 1909 modificava parzialmente le disposizioni precedenti ed estendeva l'elettorato attivo a tutti i cittadini maggiorenni, uomini, che avessero compiuto il 21° anno di età.

Il numero delle liste elettorali è pari alle circoscrizioni.

Una nuova legge elettorale fu approvata il 15 maggio 1915 senza apportare modifiche sostanziali alle precedenti.

La legge elettorale del 15 ottobre 1920, frutto di un accordo del Partito Socialista e del Partito Popolare, stabilì che: "*L'elezione dei Consiglieri è fatta in forma di collegio unico a scrutinio di lista con rappresentanza proporzionale*".

L'11 novembre 1926, il Partito Fascista al Governo, riuscì a far approvare dal Consiglio Grande e Generale una nuova legge elettorale che peggiorò notevolmente, dal punto di vista della partecipazione popolare, i traguardi politici faticosamente raggiunti con le leggi precedenti: l'elettorato attivo è concesso nuovamente ai soli capi-famiglia con l'eccezione dei laureati, degli appartenenti alla Milizia, degli iscritti nei ruoli dei contribuenti dell'imposta sul reddito; l'elezione dei Consiglieri viene fatta in forza di collegio unico e scrutinio di lista col sistema maggioritario e colla rappresentanza proporzionale per i posti di minoranza, inoltre i posti in Consiglio, in caso di vacanza per qualsiasi motivo, vengono ricoperti per cooptazione.

La legge elettorale del 28 dicembre 1958 n. 36 estende il diritto di elettorato attivo a tutti i cittadini maggiorenni eccezione fatta per gli interdetti e gli inabilitati ma esclude l'elettorato passivo alle donne.

La legge elettorale 10 settembre 1973 n. 23 concede l'elettorato passivo alle donne.

Diritto di petizione

È il diritto riconosciuto a tutti i cittadini di segnalare al Consiglio Grande e Generale problemi di interesse pubblico attraverso istanza, denominata "*istanza d'Arengo*". I Capitani Reggenti, la domenica successiva alla loro investitura, con udienza pubblica, raccolgono le istanze che successivamente dovranno essere esaminate dal Consiglio.

Diritto d'azione

È il diritto di ciascun cittadino a tutela di un diritto soggettivo o di un interesse legittimo, mentre la difesa, nell'azione penale, a mezzo di patrono di fiducia o, in mancanza, a mezzo patrono nominato d'ufficio, è un diritto riconosciuto in ogni stato e grado del procedimento. (*È garantita la tutela giurisdizionale dei diritti soggettivi e degli interessi legittimi davanti agli organi delle giurisdizioni ordinarie e amministrative. Il diritto alla difesa è tutelato in ogni fase del procedimento giudiziario* - art. 15 primo e secondo comma).

Già lo Statuto al libro II contiene norme procedurali in materia civile, che formano un corpus unitario e rimangono alla base del sistema attuale di procedura civile. I vari istituti sono delineati in maniera precisa, con particolare riferimento alla tutela di entrambe le parti in causa (principio del contraddittorio), alla speditezza dei giudizi, alla imparzialità del Giudice.

Successivamente consuetudini locali, decreti e leggi, hanno apportato modifiche allo scopo di adattare (alle mutate esigenze dei tempi) le varie procedure codificate in momenti in cui la vita sociale ed economica era caratterizzata da un'economia esclusivamente legata alle attività agricole e l'ordinamento statale concentrava funzioni, anche di natura giurisdizionale, in pochi organismi.

Particolare rilevanza ha avuto: la legge 10 dicembre 1884 in materia di controversie innanzi il Conciliatore; la legge 15 novembre 1917 n. 17 sulla cessione dei beni ai creditori, sul concordato e sul concorso dei creditori; la legge 19 gennaio 1989 n. 5 che detta disposizioni in materia civile e di esecuzione; la legge 10 maggio 1985 n. 63 che riforma il processo in materia di lavoro subordinato privato.

In fatto di giurisdizione amministrativa, la legge 28 giugno 1989 n. 68, ha modificato radicalmente la giustizia amministrativa ancora legata ad un organismo politico il Consiglio dei XII.

Delle libertà

Particolare rilevanza, nei regimi democratici, rivestono i diritti di libertà riconosciuti come naturali ed assoluti in quanto inerenti alla personalità.

L'art. 6 della Dichiarazione dei diritti proclama: *"La Repubblica riconosce a tutti le libertà civili e politiche. In particolare, sono garantite le libertà della persona, del domicilio, di dimora ed espatrio, di riunione e d'associazione, di manifestazione, del pensiero, di coscienza e di culto. È tutelata la segretezza della comunicazione in qualsiasi modo esse avvengano. La legge potrà limitare l'esercizio di tali diritti solo in casi eccezionali per gravi motivi di ordine e di interesse pubblico."*

L'arte, la scienza e l'insegnamento sono liberi".

Libertà della persona

Il precetto trovò negli Statuti, pur con tutti i limiti, pratica attuazione con l'introduzione di norme che garantivano non soltanto la libertà fisica ma anche la libertà morale, regolamentando, per esempio, la tortura quale mezzo a disposizione dell'autorità inquirente. Il codice penale "Zuppetta" ed il codice di procedura penale poi recepirono, anche se parzialmente, l'evoluzione sociale e politica avvenuta in Europa, dando particolare rilievo ai reati contro la libertà personale e delimitando i poteri del giudice inquirente nelle misure di sicurezza e di restrizione della libertà. Decreti e leggi, in varie circostanze di tempo, in questi ultimi decenni, hanno dato particolari poteri agli organi di polizia in fatto di ispezioni, perquisizione o di restrizione personale.

Il libro secondo, titolo primo, del Codice Penale, *"reati contro la persona"*, al capitolo primo tratta dei *"reati contro la vita e l'incolumità personale"* (artt. 150-166). È punito l'omicidio e la lesione personale; particolare rilevanza viene data alla tutela delle persone incapaci o impossibilitate a difendersi quali i nascituri, i minori, con la conseguente punibilità dell'aborto procurato, qualunque ne sia la causa, l'abbandono di persone incapaci a provvedere a se stesse, la somministrazione di sostanze dannose o pericolose.

Il Capitolo secondo *"reati contro la libertà personale"* (artt. 167-182) punisce i reati che tendono a sopprimere o limitare la libertà individuale, quali la riduzione in schiavitù, il sequestro di persona, la consegna di cittadino a Stato Estero, ed ogni altra forma di violenza che sottoponga una persona a subire costrizioni fisiche o morali quali: violazione della libertà sessuale, atti di libidine ecc.

Il Capitolo terzo *"reati contro l'onore"* (artt. 183-189), tutela l'integrità morale della persona e punisce ogni tipo di reato che offenda la dignità, in senso lato, della persona.

Particolare importante: in questo capitolo si introduce la non punibilità (art. 187) del membro del Consiglio Grande e Generale per le offese contenute in scritti o discorsi presentati o pronunciati in sede di Consiglio, altresì non è punibile (art. 188) colui che procura offesa, con scritti o discorsi, nell'ambito di un procedimento giudiziario.

La legge penale inoltre stabilisce ulteriori garanzie che mirano al rispetto dell'integrità fisica e morale della persona, vietando, per i condannati a pene detentive o comunque soggetti a restrizione della libertà personale, l'uso di mezzi coercitivi contrari al senso di umanità, e prevedendo l'adozione di mezzi punitivi che devono essere mirati alla rieducazione del condannato.

Libertà di domicilio, di dimora ed espatrio

Non esistono norme particolari che delimitino l'ambito di applicazione del precetto che garantisce la libertà di domicilio o di espatrio. Qualsiasi norma restrittiva del diritto di muoversi liberamente nel territorio o di uscire dallo stesso deve eventualmente partire da motivi di particolare interesse pubblico che superi di conseguenza l'interesse privato e lo comprima o lo limiti per particolari circostanze di tempo e di luogo che tuttavia devono avere un contenuto ben preciso, tendente a soddisfare un interesse generale, nel quale, tra l'altro, deve rientrare anche l'interesse del singolo, e che si esaurisce col venire meno la motivazione dalla quale ha preso le mosse: motivi pertanto legati alla sicurezza, alla sanità, all'incolumità pubblica.

Il codice penale (art. 182) tutela la violazione del domicilio

sia nei confronti di colui o coloro che si introducono nell'abitazione contro la volontà del legittimo dimorante, sia nei confronti del pubblico ufficiale (art. 353) che *"abusando dei poteri inerenti alle sue funzioni, si introduce o si trattiene nell'altrui abitazione"*.

Particolari disposizioni in materia di restrizione della libertà di domicilio sono previste dal codice di procedura penale; disposizioni che riguardano l'attività inquirente del Magistrato ed ogni provvedimento, che comporti ispezioni, perquisizioni e misure restrittive della libertà di muoversi per l'individuo, deve essere sufficientemente motivato (fermo di polizia, carcerazione preventiva, ordine di non lasciare il territorio ecc.).

Per domicilio non deve intendersi solamente la casa di abitazione, ma anche il luogo in cui una persona esplica la sua attività lavorativa (l'ufficio, la fabbrica, il convento, la caserma ecc.) ed anche la dimora precaria, come una camera d'albergo, quindi uno spazio ben preciso, entro il quale, la persona intende, o abitualmente, o provvisoriamente, abitare, od esplicare la propria attività lavorativa.

Libertà di riunione

Il diritto di riunirsi, da parte dei cittadini per conferenze, congressi, convegni, dà luogo certamente alle manifestazioni più elementari di formazione sociale. Non esistono, nella legislazione vigente, disposizioni particolari per determinare o limitare l'ambito di applicazione del diritto. È evidente che la riunione può tenersi: *in luogo privato*, luogo non aperto a tutti ed al quale si può accedere esclusivamente con il consenso di colui o coloro che detengono il possesso, a qualsiasi titolo, del luogo; *in luogo aperto al pubblico*, quali teatri, stadi, sale per spettacoli in genere, dove l'accesso è consentito a tutti, previo soddisfacimento di un obbligo quale il pagamento di un biglietto o la presentazione di un invito anche impersonale; *in luogo pubblico*, vale a dire in un luogo in cui ogni persona può liberamente transitare e sostare, quale: pubblica via, strada, piazza, giardino ecc.

Certamente, a seconda del luogo in cui si tiene la riunione, esiste un potere di polizia d'intervento diverso che può variare dall'autorizzazione alla semplice constatazione circa l'idoneità od

agibilità del luogo o locale in cui si tiene la riunione.

Esiste una regola generale che vale per tutte le riunioni: queste devono comunque tenersi in forma pacifica, nel rispetto della regola democratica che deve informare non solo la vita degli Organismi dello Stato ma anche la vita associativa dei cittadini.

Libertà di associazione

Le più importanti manifestazioni in epoca moderna della libertà di associazione sono quelle dirette alla organizzazione dei Partiti e dei Sindacati.

La disciplina giuridica delle associazioni è contenuta in varie disposizioni di legge, soprattutto in riferimento alla rappresentanza legale ed al riconoscimento giuridico, anche se, come principio di carattere generale, rimane agli associati il diritto di stabilire le norme che regolano la vita associativa dell'associazione. (Statuto).

L'associazionismo ha avuto notevole sviluppo e non solo nel campo politico, sindacale ed economico, ma anche in quello sportivo e ricreativo.

Particolare rilevanza ha avuto, nel tempo, l'associazionismo nel settore religioso.

Speciale importanza ha assunto, nella vita dello Stato, il ruolo dei Partiti Politici sia per l'orientamento dell'opinione pubblica, sia per la preparazione della classe dirigente.

Nella legislazione non esiste una particolare normativa indirizzata all'organizzazione dei Partiti Politici (tra l'altro i Partiti seppur organizzati in forma associativa, con propri Statuti e regolamenti, non hanno il riconoscimento giuridico), l'esistenza viene riconosciuta implicitamente attraverso norme che regolano e disciplinano forme di partecipazione democratica alla vita dello Stato, quali la legge elettorale.

A differenza dei Partiti Politici, le Associazioni Sindacali sono regolate dalla legge 7 febbraio 1961 n. 7 - *Legge per la tutela del lavoro e dei lavoratori*.

L'art. 1 - recita: "*L'organizzazione sindacale è libera*". Segue la normativa relativa: alla condizione per la registrazione; alla personalità giuridica; al requisito numerico; alla revoca della registrazione.

Oltre ai lavoratori dipendenti, altre categorie di lavoratori non dipendenti, sono organizzate in associazioni (artigiani, commercianti, industriali). Le finalità che perseguono sono di carattere generale, a tutela ed a sostegno delle attività economiche gestite dai singoli.

La legge 20 febbraio 1991 n. 28 disciplina le attività lavorative a carattere prevalentemente intellettuale, svolte liberamente con autonomia e discrezionalità (libere professioni), con particolare riferimento alla costituzione degli ordini e collegi professionali.

Libertà di manifestazione del pensiero

Non avrebbe alcun significato il riconoscimento della libertà di associazione e di riunione senza il connesso diritto a manifestare liberamente il proprio pensiero con la parola, con lo scritto e con ogni altro mezzo che le tecniche mettono a disposizione.

Non esiste una disciplina relativa ai mezzi di diffusione quali la stampa, la radio, la televisione, il cinematografo, ed ogni altro mezzo audio-visivo. Norme di carattere amministrativo possono imporre forme di pubblicizzazione allo scopo di determinare l'autore dello stampato o dell'audio-visivo nel solo intendimento di renderlo responsabile per i reati previsti e puniti dalla legge penale. (Reati contro l'onore, reati contro l'inviolabilità dei segreti, reati contro la fede religiosa, reati contro la moralità pubblica, reati contro l'ordine pubblico).

Restrizioni esistono circa l'uso di mezzi audio-visivi (radio-televisione) in riferimento anche a convenzioni internazionali; uso che lo Stato si riserva, entro certi limiti, di gestire in proprio od anche a mezzo di enti da lui approvati. Con legge 27 aprile 1989 n° 41 è stato istituito "*l'Ente di Radiodiffusione Sammarinese*", con lo scopo di esercitare in esclusiva il servizio di radiodiffusione nei settori radiofonico e televisivo.

Libertà di culto

Nessuna norma statutaria contiene restrizioni in ordine a cittadini o forensi, abitatori delle terre di San Marino, che professano una fede religiosa diversa da quella cattolica, che è fede certamente professata dalla generalità del popolo, nel momento in cui gli Statuti sono stati promulgati.

Nel silenzio è ragionevole ritenere che in fatto di culto non vi fossero impedimenti all'esercizio di fedi religiose sia in forma individuale che in forma associata.

A conferma di ciò può essere richiamata l'attenzione sulla rubrica XLVI del libro II degli statuti *"Nel Giuramento degli Ebrei"*. Gli Ebrei sono ammessi al giuramento, in un procedimento civile o penale, sulle *"scritture ebraiche della Legge della Vecchia Bibbia"*. È certamente un implicito riconoscimento di una libertà di culto che non veniva conculcata.

Si consideri che molti Statuti dell'epoca contenevano restrizioni di varia natura nei confronti degli Ebrei.

Il codice penale, artt. 260-261-262, punisce: coloro che vilipendiano la religione profanando i simboli e gli oggetti di culto; coloro che impediscono di professare una fede religiosa, di fare propaganda o di partecipare a manifestazioni di culto; coloro che impediscono o turbano l'esercizio di funzioni, cerimonie o processioni religiose.

Libertà della corrispondenza

La tutela della segretezza della corrispondenza, nonché di ogni altra forma di comunicazione è un principio che inserisce al diritto della persona di essere tutelata in ogni manifestazione del suo essere. Solo gravi ragioni di ordine pubblico, ed attuate con le opportune garanzie, con atto motivato dall'autorità giudiziaria, possono limitare eccezionalmente la libertà alla segretezza delle comunicazioni.

Lo stesso codice penale al capitolo IV artt. 190-191-192 punisce: coloro che violano il segreto della corrispondenza o ne impediscono la trasmissione; coloro che rivelano il contenuto di documenti pubblici e privati destinati a rimanere segreti, venendone

a conoscenza in maniera abusiva; coloro che, senza giusta causa, rivelano segreti di cui sono venuti a conoscenza a causa del loro ufficio e professione.

Libertà d'insegnamento

L'arte, la scienza e l'insegnamento vengono esercitati nella più ampia libertà. Sono manifestazioni del pensiero e quindi, in un Paese democratico, non possono trovare ostacoli od impedimenti.

La legislazione non ha norme di attuazione di questo principio, fatta eccezione per la legge 31 ottobre 1985 n. 127 art. 17 (Legge quadro sulla istituzione universitaria e le istituzioni di culture superiore) in cui si riconosce che *"al fine di assicurare il più ampio esercizio della libertà di ricerca, lo Stato riconosce le iniziative di istituzioni in territorio, promosse da enti privati, i cui scopi siano conformi a quelli stabiliti dalla presente legge"* e siano intese a *"promuovere il progresso delle scienze e lo sviluppo della cultura organizzandone la ricerca e lo studio ai più alti livelli"*. Oltre a questa chiara indicazione, l'art. 1 della legge 30 luglio 1980 n. 60 (Riforma dell'ordinamento scolastico) garantisce *"la libertà d'insegnamento ai docenti, nel rispetto delle norme fondamentali dello Stato, degli ordinamenti legislativi della scuola e della coscienza morale e civile degli alunni"*. È una libertà quest'ultima che si estrinseca e trova i suoi limiti nelle finalità della scuola che deve tendere a promuovere la formazione e la libertà della persona in concorso con le altre componenti la società, quali la famiglia, le organizzazioni civili e religiose ecc.

Certamente lo Stato nel riconoscere le iniziative private nel campo della ricerca ed in quello più ampio della scuola pretenderà non solo che le istituzioni private operino nel rispetto dei principi generali che informano l'ordinamento scolastico, ma anche nel rispetto di quelle libertà che l'Ordinamento garantisce; e quindi il suo potere d'intervento potrà estrinsecarsi sia in riferimento alle capacità tecniche degli insegnanti e all'idoneità dei mezzi didattici, sia in riferimento alle finalità dell'educazione che viene impartita, la quale, comunque deve essere conforme alle leggi.

Libertà economica

"Art. 10 - La proprietà e l'iniziativa economica privata sono garantite. La legge ne prescrive i limiti a tutela dell'interesse pubblico".

È attraverso il lavoro che l'uomo trova una sua realizzazione, la quale non è solamente di carattere economico. L'iniziativa e l'organizzazione privata della produzione è libera, ma è sottoposta a molteplici limiti, e questi variano a seconda delle varie attività, (agricoltura, commercio, industria, credito) in quanto condizionate ad autorizzazioni o permessi, e questi devono armonizzarla con l'interesse pubblico, che comunque deve prevalere, in quanto il generale non può non assorbire il particolare, poichè i fini sociali a cui tende rivestono un interesse a cui tutti, privati ed istituzioni, devono mirare, senza tuttavia soffocare o rendere estremamente difficile l'iniziativa individuale.

Aspetti della libertà professionale sono costituiti dalla:

- 1) *libertà professionale*, cioè dalla libera scelta di esercitare un'arte od una professione con i limiti imposti dalla legge in ordine all'ammissione ed all'esercizio, limiti di carattere soggettivo ed oggettivo;
- 2) *libertà patrimoniale*, cioè dalla libertà di acquistare, gestire, alienare beni mobili, immobili, materiali, immateriali, con i limiti imposti dalla legge sia di carattere soggettivo e quindi inerenti alla natura dei soggetti del diritto, (per esempio le persone giuridiche e le persone fisiche non cittadine, non possono acquistare beni immobili senza il preventivo nulla-osta del Consiglio dei XII), sia di carattere oggettivo in quanto inerenti alla natura del diritto. La proprietà privata pertanto è riconosciuta e garantita dalla legge, ma si è accentuata la sua funzione sociale nel senso che oltre a sviluppare interessi di natura personale deve anche soddisfare interessi che investono la collettività.

Particolare rilevanza è stata data dal legislatore alla cooperazione, una forma intermedia tra l'impresa individuale e quella socializzata, che poggia sulla iniziativa dei singoli in concorso con altri in un esercizio collettivo.

Libertà familiare

L'art. 12 della Dichiarazione dei Diritti recita:

- "La Repubblica tutela l'istituto familiare, fondato sulla uguaglianza morale e giuridica dei coniugi. Ogni madre ha diritto all'assistenza ed alla protezione della comunità. La legge garantirà ai figli nati fuori dal matrimonio ogni tutela spirituale, giuridica e sociale assicurando lo stesso trattamento dei figli legittimi".

Il riconoscimento positivo della famiglia quale società naturale è elemento di rilevante importanza in quanto tende a valorizzare un istituto che rimane a fondamento dell'intera società.

La legge 26 aprile 1986 n. 49 - *Riforma del Diritto di Famiglia* - oltre a sancire il ruolo fondamentale della Famiglia promuovendo "il suo benessere", regola gli atti ed i fatti più importanti:

- *il titolo primo* tratta del matrimonio nel suo insieme, effetti civili, condizioni necessarie per contrarre matrimonio;
- *il titolo secondo* indica le formalità preliminari alla celebrazione del matrimonio;
- *il titolo terzo* stabilisce le forme di celebrazione del matrimonio;
- *il titolo quarto* tratta dei diritti e dei doveri nascenti dal matrimonio;
- *il titolo quinto ed il sesto* dettano norme in materia di filiazione compresa quella naturale;
- *il titolo settimo* tratta dell'affidamento dei minori e dell'adozione;
- *il titolo ottavo* tratta della potestà dei genitori e dei doveri dei figli;
- *il titolo nono* regola il regime patrimoniale della famiglia nel suo insieme;
- *il titolo decimo* tratta della separazione consensuale o giudiziale e degli effetti sia di natura civile sia di natura patrimoniale;
- *il titolo undicesimo* tratta dello scioglimento del matrimonio e della cessazione degli effetti civili;
- *il titolo dodicesimo* tratta della causa di nullità del matrimonio;
- *il titolo tredicesimo* detta norme in materia di successione del coniuge e dei figli.

Numerose sono le disposizioni di legge in fatto di assistenza sanitaria ed economica della madre durante la fase pre e post natale e della famiglia nel suo insieme.

NOTA - Art. 6 - Dichiarazione dei diritti

“La legge potrà limitare l'esercizio di tali diritti (delle libertà civili e politiche) solo in casi eccezionali per gravi motivi di ordine e di interesse pubblico”.

L'art. 1 della legge 4 luglio 1945 n. 39 stabilisce:

“chiunque non osserva un provvedimento legalmente dato dall'Autorità per ragioni di giustizia o di sicurezza pubblica o di ordine pubblico è punito, se il fatto non costituisce reato più grave, con la prigionia fino a tre mesi o con la multa fino a lire mille”.

A proposito poi di altre libertà, quali quelle economiche e patrimoniali, la carta dei diritti stabilisce che *“la legge ne prescrive i limiti a tutela dell'interesse pubblico”.*

Esistono due elementi che devono essere comunque presenti qualora si voglia limitare l'esercizio di diritti che ineriscono direttamente la persona: l'eccezionalità e la gravità, legati ovviamente a fatti contingenti, che hanno indotto il legislatore ad adottare determinati provvedimenti restrittivi, oppure legati a situazioni di carattere soggettivo, per misfatti commessi particolarmente odiosi per una sana convivenza civile, per cui si deve far luogo a misure restrittive della libertà allo scopo di ristabilire un equilibrio che è stato sconvolto.

Certamente riesce difficile teoricamente determinare in un concetto astratto il limite entro il quale l'interesse privato deve essere compresso per lasciare spazio all'interesse pubblico e trovare quindi il punto d'incontro per una loro armonizzazione.

Scrive J. Maritain: *“L'accentuazione della socialità del diritto ha necessariamente portato alla limitazione delle libertà individuali, arricchendone però la sostanza, dando ad esse un contenuto positivo, di soddisfazione reale di bisogni di fatto non altrimenti perseguibile*

nella vita moderna con la sua crescente interdipendenza generale sia per necessità della progrediente tecnica della produzione, sia per una più viva sensibilità etica e politica della convivenza" - "Nessun uomo è un'isola" - "Che i diritti riconosciuti alla persona umana si limitano tra loro, in particolare che i diritti economici e sociali, i diritti dell'uomo, come persona impegnata nella vita della comunità, non possono farsi posto nella storia umana senza restringere, in certa misura, la libertà e i diritti dell'uomo, in quanto individuo, è semplicemente normale. Le difficoltà e le dispute cominciamo nella determinazione della scala dei valori che regola l'esercizio e l'organizzazione concreta dei diversi diritti". - Il tutto certamente è legato al concetto che si ha dell'uomo nel suo insieme: materialità e spiritualità. Lo stesso Maritain afferma: - "Rimane da sapere chi ha dell'uomo un'immagine fedele e chi un'immagine sfigurata".

Non è semplice, in astratto, determinare il contenuto dell'ordine pubblico o precisare la nozione che questo può assumere nel diritto positivo, anche per il fatto che il suo significato non è costante e continuo nel tempo e muta col mutare delle situazioni politico-giuridiche che sono a fondamento dell'ordinamento statale.

Certamente in un ordinamento democratico il fondamento dell'ordine pubblico, sia nel settore amministrativo, civile, che penale e costituzionale, deve tendere a tutelare l'interesse dell'individuo nel contesto sociale in cui è chiamato ad operare, armonizzandolo con l'interesse generale che tuttavia deve prevalere in considerazione delle finalità che lo Stato deve perseguire.

Come conseguenza si ha che l'ordine pubblico:

- *in diritto amministrativo*, deve mirare essenzialmente a creare le condizioni per uno sviluppo ordinato dei rapporti tra Organi dello Stato e individuo in base ad un principio di legalità dell'atto o provvedimento;
- *in diritto penale* deve tendere alla prevenzione della delinquenza e tutelare l'incolumità delle persone e salvaguardare i principi su cui si fonda lo Stato democratico;
- *in diritto civile* deve tendere a circoscrivere l'autonomia dei privati negli aspetti negoziali per cui "ius publicum privatorum pactis mutari non potest";
- *in diritto costituzionale* deve garantire il rispetto, da parte di tutti i soggetti, dei principi sui quali trova il suo fondamento l'Ordinamento.

CAPITOLO III

- Le Fonti Normative

Lo Statuto - Dichiarazione dei Diritti dei Cittadini e dei Principi dell'Ordinamento Sammarinese.

La legge scritta - Il diritto comune vigente - La consuetudine - I negozi giuridici - La giurisprudenza - La scienza e La dottrina giuridica

LE FONTI NORMATIVE

“Per fonti normative si intendono i modi di produzione delle norme giuridiche e per norme giuridiche gli imperativi che, legalmente posti dagli organi dell'ordinamento, determinano da un canto la struttura, la competenza e le forme di attività dei vari soggetti e d'altro canto disciplinano la condotta di tali soggetti nei loro rapporti reciproci”.

La classificazione delle fonti è fatta dalla dottrina anche se, a livello interpretativo, numerose sentenze hanno stabilito, dal punto di vista sistematico, il tipo di fonte a cui l'ordinamento giuridico sammarinese fa riferimento nonché il sistema gradualistico stabilendo quindi una struttura graduale per cui sono ben individuate le fonti primarie da quelle secondarie, fonti proprie e sussidiarie, scritte e non scritte.

Le fonti pertanto si collegano in un sistema che, stante la sua struttura, deve considerarsi unitario, onnicomprensivo e gerarchico: unitario, in quanto tutti gli elementi che compongono l'ordinamento devono essere ricondotti ad unità stante la sua funzione strutturale; onnicomprensivo, in quanto tutte le fonti produttive di imperativi legali, devono rientrare nel sistema; gerarchico, in quanto ciascuna fonte ha una sua posizione nel sistema, assumendo quel grado di valore ed efficacia che le è stato fissato.

Le fonti inoltre si distinguono:

- *fonti di validità del diritto*, per cui il diritto possiede le caratteristiche di obbligare;
- *fonti di cognizione del diritto*, per cui il diritto, mediante il documento in cui è rappresentato e descritto, viene conosciuto;
- *fonti di produzione del diritto*, per cui il diritto si estrinseca in maniera legittima: leggi, consuetudini, giurisprudenza, dottrina giuridica.

La legge scritta

- 1) La fonte prima, per il sistema, è lo Statuto. Lo Statuto, come è già stato ampiamente illustrato, tratta materie di carattere costituzionale, civile, amministrativo, penale, di rito. Accanto allo Statuto e quindi ad integrazione dello stesso, per la materia specifica trattata, deve essere collocata la *"Dichiarazione dei Diritti dei Cittadini e dei Principi dell'Ordinamento Sammarinese"* (legge 8 luglio 1974, n. 59), in virtù non solo del suo contenuto di carattere squisitamente costituzionale, ma anche per la solennità che il Consiglio ha voluto attribuire al provvedimento legislativo.
- 2) Lo stesso Statuto alla Rubrica LXII del libro I indica la seconda fonte: *"Stabiliamo che le riformazioni, e gli altri decreti che per avventura si faranno per l'avvenire dal nostro Grande e Generale Consiglio..."*: (la legge scritta).
La funzione legislativa spetta: **al Consiglio Grande e Generale; al Popolo.**
La formazione delle leggi passa attraverso cinque fasi: *l'iniziativa, la discussione, l'approvazione, la promulgazione e la pubblicazione.*

L'iniziativa

L'iniziativa legislativa spetta:

- al Congresso di Stato, che la esercita in forma collegiale anche se la proposta viene formalizzata, per ragione di materia, dai titolari dei singoli Dicasteri;
- ai singoli membri del Consiglio Grande e Generale;
- alle Giunte di Castello in base alla legge 29 ottobre 1981 n. 82 art. 2 (legge istitutiva del referendum e della iniziativa popolare);
- al popolo che la esercita:
con il referendum abrogativo, qualora 350 elettori ne facciano richiesta; con il referendum confermativo, qualora 15 elettori ne facciano richiesta scritta prima dell'entrata in vigore della legge; con l'iniziativa legislativa popolare (ciascun progetto deve essere accompagnato da almeno 60 firme di elettori).

La discussione e l'approvazione

Ciascuna proposta di legge viene inserita dall'Ufficio di Presidenza all'ordine del giorno del Consiglio Grande e Generale entro 120 giorni dalla presentazione.

Posto all'ordine del giorno, il progetto di legge viene illustrato, in prima lettura, al Consiglio dal relatore o presentatore.

In via ordinaria, la discussione e l'approvazione del progetto avviene nella seduta successiva a quella della presentazione. Ciascun Consigliere, in questa fase, può presentare emendamenti su singoli articoli o su parte di essi.

La prima e seconda lettura è intesa al fine di dare la possibilità a ciascun Consigliere di approfondire il testo e lo spirito che lo ha informato.

(Si consideri che l'ordinamento sammarinese non prevede un sistema bicamerale, per cui una legge viene sottoposta all'attenzione ed all'approvazione di due organismi che possono valutarla, autonomamente, sia dal punto di vista politico che da quello tecnico in maniera approfondita).

In via eccezionale, i progetti di legge possono essere rimessi all'esame di una Commissione Consigliere prima dell'approvazione finale del Consiglio in seconda lettura.

In casi di urgenza, riconosciuta dal Consiglio con una maggioranza di due terzi e con votazione segreta, il progetto di legge può, con procedimento abbreviato, essere discusso ed approvato in prima lettura.

La proposta di referendum abrogativo o confermativo di leggi, di atti aventi forza di legge o singole parti di essi, deve essere approvata dalla maggioranza dei voti, validamente espressi dal corpo elettorale. In ogni caso i voti non possono essere inferiori al 25% dei voti degli elettori iscritti nelle liste elettorali. La richiesta di referendum, prima di essere sottoposta al voto del corpo elettorale, viene esaminata, in ordine alla sua ammissibilità, da un Collegio composto: dal Giudice delle Appellazioni per le cause civili che lo presiede, dal Giudice Penale di I grado, dal Giudice delle Appellazioni per le cause penali, da tre membri esperti in diritto, nominati dal Consiglio Grande e Generale. Il Collegio decide inappellabilmente.

Non è ammesso il referendum abrogativo: per le leggi

riguardanti gli organismi ed i poteri fondamentali dello Stato, i diritti fondamentali dei cittadini, di cui alla legge 8 luglio 1974 n. 59; per le leggi aventi per contenuto specifico le materie di imposte, tasse e tributi, l'approvazione dei bilanci dello Stato, la ratifica dei trattati internazionali, la concessione di amnistia o indulto (il referendum confermativo non è ammesso per le leggi di cui all'ultimo capoverso).

Per la legislazione in materia finanziaria vigono alcune disposizioni particolari.

Il Consiglio Grande e Generale, ogni anno, approva il bilancio preventivo ed il rendiconto consuntivo presentato dal Congresso di Stato.

Il bilancio è la sintesi di tutto l'andamento ed il funzionamento dei servizi pubblici dello Stato, va quindi considerato come il documento basilare della vita economico-amministrativa e sta alla base delle condizioni necessarie all'esistenza di una comunità modernamente organizzata.

Il bilancio di previsione è lo strumento contabile nel quale vengono previste le forme di entrata e di spesa dello Stato ed ha la funzione di indicare al potere esecutivo, da parte del potere legislativo, il limite entro il quale può svolgere la propria attività d'ordine economico-finanziario.

Il rendiconto consuntivo, che viene elaborato a fine esercizio, rappresenta l'esposizione della situazione a chiusura della gestione reale, eseguita sulla scorta del bilancio di previsione. La legge 9 novembre 1979 n. 70 - Disposizioni sulla Contabilità Generale dello Stato - detta norme sia in riferimento alla formazione, presentazione e approvazione dei bilanci annuali e pluriennali sia in riferimento all'elaborazione e presentazione del rendiconto generale dello Stato.

La promulgazione e la pubblicazione

Con l'approvazione della legge, da parte del Consiglio, con l'approvazione della proposta di abrogazione o con l'approvazione della proposta di conferma di legge, da parte del corpo elettorale, la legge diviene perfetta in quanto si è completato il suo procedimento formativo.

Per divenire obbligatoria, la legge deve essere promulgata e pubblicata allo scopo di mettere tutti i soggetti dell'ordinamento nelle condizioni di conoscerla.

- La Promulgazione

Per le leggi approvate dal Consiglio Grande e Generale, i Capitani Reggenti appongono la loro firma in calce a due originali del testo di legge insieme al Segretario di Stato per gli Affari Interni (uno degli originali viene conservato presso la Cancelleria dell'Ufficio di Presidenza del Consiglio Grande e Generale); - per le leggi abrogate o confermate dal referendum popolare, i Capitani Reggenti, con decreto, dichiarano abrogata o confermata la legge, l'atto avente forza di legge o parte di essi.

- La Pubblicazione

Per le leggi approvate dal Consiglio Grande e Generale, la pubblicazione avviene con il deposito del secondo originale presso la Cancelleria del Tribunale Commissariale e con l'affissione di copie dello stesso all'albo del Palazzo Pubblico, del Tribunale e dei Castelli; e con l'inserimento sul Bollettino Ufficiale.

L'entrata in vigore della legge segue allo scadere di un termine, che non può essere inferiore a 15 giorni dalla promulgazione, limitatamente all'affissione agli albi.

Per le leggi abrogate o confermate dal referendum popolare, la pubblicazione avviene a mezzo di affissione del Decreto reggenziale, che deve essere emanato entro tre giorni dallo svolgimento del referendum, e con l'inserimento sul Bollettino Ufficiale.

Decreti reggenziali

L'art. 3 della legge 8 luglio 1974 n. 59 riconosce ai Capitani Reggenti il diritto di adottare decreti, aventi forza di legge, da sottoporre poi alla ratifica del Consiglio Grande e Generale entro tre mesi, pena la loro decadenza.

Al decreto reggenziale può essere fatto ricorso, sentito il parere del Congresso di Stato, in caso di urgenza o nel caso in

cui una legge preveda tale possibilità e su argomenti specifici.

In questa ipotesi il decreto reggenziale non può essere considerato una legge delegata; i Capitani Reggenti non si sostituiscono al Consiglio Grande e Generale, in quanto il decreto deve seguire poi la procedura della conversione (ratifica) anche se nel periodo intercorrente tra l'adozione e la ratifica possono essere costituiti rapporti di rilevanza giuridica che, nel caso di non ratifica o di modifica, devono essere disciplinati dalla legge.

Si tratta in definitiva di provvedimenti provvisori, con forza di legge, che devono essere motivati dalla necessità e dall'urgenza.

Approvata la conversione, opera *ex tunc*, ed anche se il decreto non viene ratificato, per ritardata presentazione o perchè non approvato, opera *"ex tunc"*.

La consuetudine

La consuetudine è fonte normativa negli ordinamenti contemporanei a lenta formazione storica, come quello sammarinese, e consiste nella ripetizione costante di comportamenti, per un congruo periodo di tempo, con la convinzione, da parte di più soggetti, che tali comportamenti siano obbligatori.

Elemento materiale, costituito dal comportamento, tenuto e mantenuto nel tempo, ogni volta che si è presentata l'occasione; *elemento psicologico*, costituito dall'avere tenuto un determinato comportamento perchè ritenuto obbligatorio.

La consuetudine, in rapporto con altre norme o fonti di precetti, si distingue:

- *secundum legem*, in quanto non contrasta con prescrizioni di leggi (consuetudini confermatrice)
- *praeter legem*, in quanto disciplina comportamenti non previsti da leggi (consuetudini innovative)
- *contra legem*, in quanto contrasta con prescrizioni di leggi (consuetudini abrogative - consuetudini interpretative).

La consuetudine ha agito sia nell'ambito del diritto pubblico sia in quello privato.

Due esempi significativi nell'ambito del diritto pubblico: la formazione del governo ha seguito, in questi ultimi decenni, un iter non previsto da nessuna norma statutaria; il Congresso di

Stato, sempre in questi ultimi decenni, ha assunto funzioni e competenze che non trovano riscontro in nessuna norma.

Il diritto comune vigente

Il Prof. Vittorio Scialoja definisce: "il diritto comune vigente in San Marino non è il diritto romano giustiniano ma quel diritto che si venne formando e svolgendo sulla base del diritto romano, del diritto canonico e della consuetudine, negli Stati più civili del continente europeo ed in particolar modo in Italia. Esso deve ricercarsi negli scritti dei più autorevoli giuriconsulti e nelle decisioni dei più rinomati tribunali".

In riferimento poi al tipo di fonte *scrive il Dr. Francesco Viroli:* "la formula «diritto comune sussidiario» non deve trarre in inganno. Non deve credersi che al diritto comune si faccia ricorso soltanto in via eccezionale, che la sua oggettiva applicazione pratica abbia carattere accidentale e occasionale e quindi importanza marginale. È vero il contrario: perchè nella realtà, specie nel campo del diritto privato e processuale civile, il diritto comune rappresenta la regola e il diritto statutario o legislativo l'eccezione, sia sotto il profilo del rapporto quantitativo tra le rispettive norme, sia per il carattere speciale, integrativo o modificativo, che è proprio del diritto particolare, rispetto alla disciplina generale degli istituti giuridici, offerta molto spesso dal diritto comune in forme esemplari e compiute. Nel fatto, il diritto comune ha sempre avuto e continua tuttora ad avere importanza fondamentale, come quello che costituisce la base e l'ossatura dell'intero ordinamento sammarinese".

Scrive il Prof. Severino Caprioli: "La cultura sammarinese è cultura italiana: e da questa però si specifica per un tratto originale, perduto nell'evolversi dell'esperienza giuridica italiana ed europea. Ciò che sarebbe regressivo in Europa ed in Italia, dove è del resto caduto per formale abrogazione, è progressivo nella Repubblica Sammarinese: il vigore del diritto comune"; ed ancora: "nella vostra Repubblica il diritto non è uno fra i possibili campi aperti all'indagine scientifica, ma un carattere fondante, un tratto denotativo senza il quale la cultura sammarinese perderebbe la propria identità.

Non mi riferisco genericamente al diritto, componente

ineliminabile di ogni cultura: ma al diritto comune, quale vige fra voi, composto in sistema con le norme deliberate dal Consiglio Grande e Generale e con le norme endogene alla stessa vostra società, con le consuetudini: queste e quelle previste dal medesimo diritto comune, e al diritto comune congiunte con il nesso di deroga".

Nota (attualità del diritto comune vigente)

- Recentemente ("Il Giornale" - 19 dic. 1992) Adolfo Beria di Argentine prendendo lo spunto da un saggio (Optima Hereditas-Sapienza giuridica romana e conoscenza dell'ecumene, - Garzanti ed.) scrive: - "non ci sarebbe stato l'espandersi, anche geografico, del mondo antico senza il riferimento costante di tutti al patrimonio giuridico romano... La principale di queste qualità (qualità intrinseche del diritto creato dai romani) è quella di progredire quotidianamente. Il diritto romano, in senso stretto (quello classico), non si può dire sia corpo legislativo rigido, è continuo adattamento alle trasformazioni sociali e regolazione dei comportamenti individuali e collettivi... Per questa sua capacità di quotidiano progresso, questo diritto ha fatto da «software», da reticolo immateriale non solo del mondo romano, ma di tutta la vita economica e sociale del medioevo e poi del rinascimento, potrei dire fino all'epoca napoleonica, quella che ci ha abituato ai codici, corpi giuridici perfetti, ma spesso incapaci di progresso quotidiano... Noi moderni pensiamo che l'innovazione e la normazione siano due operazioni contrapposte: quella normativa codifica ed irrigidisce, mentre l'altra squilibra e crea situazioni nuove. Per l'uomo medioevale, che si rifaceva al diritto romano classico, le operazioni erano invece complementari, si faceva innovazione anche attraverso la normazione, perchè le regole erano in grado di adeguarsi addirittura a situazioni prima non esistenti, forse non pensabili. Avessimo oggi, nelle confusioni ideologiche e post-ideologiche, una ripresa della capacità insieme ordinante ed innovativa dell'antico diritto romano. È un augurio, ma credo che debba essere anche un impegno, culturale e politico". -

La riflessione nasce, evidentemente, dal limite in cui si sono

venuti a trovare tutti gli Ordinamenti dei Paesi Europei che in questi due secoli hanno percorso la strada della codificazione creando un sistema rigido che non si concilia con le esigenze di una società in rapida evoluzione, abbandonando tradizioni secolari e consuetudini locali formatesi nella comune coscienza del popolo, inseguendo, dice il prof. Guido Astuti (già membro della Corte Costituzionale Italiana e Giudice delle Appellazioni Civile di San Marino) - orazione tenuta il 1 aprile 1964 - "il mito delle costituzioni scritte, il mito della legislazione come fonte unica e tendenzialmente esclusiva dell'ordinamento giuridico dello Stato: il mito delle codificazioni". - "Si pensava, continua il prof. Astuti, che fosse possibile creare degli ordinamenti giuridici razionali, ordinamenti stabili, degli ordinamenti giuridici che dessero a tutti una maggiore certezza del diritto". - Certamente l'ammodernamento dello Stato doveva passare anche attraverso nuove esperienze alla luce "della grande ventata rivoluzionaria delle idee del secolo dell'illuminismo" ma purtroppo il risultato a cui si è giunti è stato quello di avere portato alla distruzione del "vecchio patrimonio del diritto storico" innescando il fenomeno dell'inflazione legislativa che ha distrutto ogni "certezza del diritto". Si è cercato, in definitiva, di costruire quello che comunemente viene chiamato impropriamente "Stato di diritto" in cui il rapporto cittadino e Stato, cittadino e cittadino, doveva essere definito da una norma scritta comprensibile a tutti, che regolasse la cosiddetta convivenza civile in ogni suo aspetto, e si è finito invece per mettere in piedi una costruzione astratta, dove "la certezza del diritto si è smarrita". -

- Ha suscitato curiosità ed interesse ("Il Giornale" - 25 dic. 1992) il ritrovamento, nell'Archivio di Stato di Firenze, di un atto, redatto da un notaio di Prato nel 1298, contenente la cessione di beni mobili con l'impegno da parte del cessionario di corrispondere un canone annuale al cedente e la facoltà, al termine del contratto, di restituire i beni o trattenerli in via definitiva, corrispondendo un valore predeterminato (il moderno «leasing» che la storia delle operazioni finanziarie assegna agli anni cinquanta). Certamente se si considera che in un sistema legislativo non rigido, come quello medioevale, la volontà negoziale poteva «costruire» il rapporto nella maniera più ampia, adattandolo alle esigenze che di volta in volta dovevano essere soddisfatte,

non desta "meraviglia" il fatto di trovare istituti che la moderna economia ha "imposto" costringendo il legislatore ad intervenire con "atti" che trovano, in ogni caso, il loro limite nella norma scritta e quindi non sempre capace di seguire, in tempi reali, i cambiamenti.

Era sufficiente che le parti, nel manifestare la loro volontà negoziale, seguissero i principi che regolavano, in quel contesto socio-economico, i vari istituti che venivano coinvolti: la locazione, con il trasferimento del possesso del bene, la determinazione del canone, la durata, e quindi con tutti i diritti, i doveri ed obblighi inerenti; - la vendita, con l'individuazione del prezzo e gli obblighi, oggettivi e soggettivi, propri del negozio giuridico.

I negozi giuridici

L'attività negoziale che i soggetti, riconosciuti capaci, svolgono nell'ambito della loro sfera operativa, genera effetti giuridici che si pongono autonomamente, pur nell'ambito di una società organizzata a Stato, determinando precetti giuridici che vincolano i soggetti coinvolti. Il rapporto costituito da un negozio lecito trova il suo primo regolamento nel negozio stesso, pur nei limiti e sul fondamento di validità di fonti superiori.

Il negozio giuridico è fonte di produzione del diritto in quanto:

- 1) è un atto per mezzo del quale si producono norme giuridiche;
- 2) lo stesso negozio è una norma giuridica, così come lo sono le leggi o le sentenze.

Particolare rilevanza hanno assunto i contratti collettivi di lavoro.

La giurisprudenza

La prescrizione o l'insieme delle prescrizioni contenute in una sentenza non vincolano solamente ed esclusivamente i soggetti interessati, ma anche la generalità dei consociati ed in particolare i Giudici futuri che sono tenuti ad uniformarsi alle

sentenze dei loro predecessori per derivarne i principi che valgono nel caso concreto, sia per attenersi sia per modificarli in relazione alla situazione nuova. Le sentenze, di conseguenza, diventano fonte di produzione del diritto esercitando un ruolo notevole anche in considerazione del fatto che il diritto sammarinese non è codificato (in parte).

La scienza o dottrina giuridica

In genere la dottrina giuridica viene esclusa dalle fonti di produzione del diritto in quanto non può creare alcun imperativo giuridico. Nel sistema sammarinese, la dottrina assume importanza rilevante non solo come collaboratrice degli organi di elaborazione di norme giuridiche e degli organi di interpretazione (fonte sussidiaria), ma anche in riferimento al fatto che il diritto comune vigente è frutto di una continua elaborazione dottrinale attraverso la quale il diritto è venuto evolvendosi, adeguandosi alle mutate condizioni dei tempi.

I prudentes, di romana memoria, rilasciavano pareri (responsa) che avevano forza vincolante per i tribunali; tale autorità fu successivamente trasferita alla "*communis opinio doctorum*" nel medioevo.

Certamente in una situazione, quale quella sammarinese, la scienza e la dottrina giuridica ha avuto un numero alquanto limitato di studiosi. Lo stesso avv. Curti-Pasini, autore di un trattato: "*Principi elementari del diritto privato della repubblica di San Marino*", pubblicata nel 1939, non può che prendere atto della particolare situazione in cui versava San Marino nello studio del diritto sammarinese, e mettere in evidenza che l'unico sforzo di dare vita ad una dottrina delle scienze giuridiche è stato appannaggio esclusivamente di Magistrati i quali, oltre a svolgere l'attività propria del loro Ufficio, hanno ritenuto opportuno dedicarsi anche all'attività di pubblicisti. In seguito numerose sono le opere di Magistrati e Avvocati con le quali si è voluto arricchire il patrimonio culturale approfondendo lo studio del diritto sammarinese.

Per dare poi continuità e valore agli studi del diritto sammarinese con legge 26 novembre 1986 n° 144 è stato istituito

"l'Istituto Giuridico Sammarinese" con lo scopo di promuovere la cultura giuridica e diffondere la conoscenza dell'ordinamento e delle istituzioni del diritto sammarinese, la raccolta sistematica delle leggi della Repubblica, l'elaborazione di testi unici, la pubblicazione della giurisprudenza civile, penale, amministrativa e le opere della dottrina giuridica.

Tra le varie iniziative intraprese dall'Istituto Giuridico merita di essere evidenziata l'istituzione della *"Scuola di diritto comune vigente"* che mira, con corsi e seminari, non solo a promuovere la diffusione del diritto sammarinese ma anche confrontare l'esperienza storica e giuridica della Repubblica con quella di altri Stati.

Con la legge 24 luglio 1992 n° 63 (Riforma dell'Istituto Giuridico Sammarinese) l'Istituto Giuridico ha assunto qualità e funzioni di Istituto Universitario.

CAPITOLO IV

- Gli Emblemi dello Stato

La Bandiera

Il Sigillo

Il sistema monetario

GLI EMBLEMI DELLO STATO -

La Bandiera - Il Sigillo Il Sistema Monetario

La Bandiera

Come ogni soggetto di diritto internazionale, San Marino, a simboleggiare l'autorità e l'individualità dello Stato, ha assunto il vessillo bianco ed azzurro, sormontato dallo stemma che porta, come segno distintivo le tre torri con la corona, a maggiore individuazione della sovranità.

Oltre ad una tutela di carattere internazionale, l'adozione e l'uso della bandiera, è tutelato da norme interne; in particolare il codice penale al titolo IV, reati contro lo Stato, art. 338, punisce colui o coloro che pubblicamente vilipendono la bandiera.

Il Sigillo

Il sigillo ha la funzione di identificare l'autenticità di un atto di un Organo dello Stato. Segno distintivo quindi che può essere usato esclusivamente per imprimere un elemento personale di identificazione.

La norma interna stabilisce la forma, la dimensione e la rappresentazione grafica e punisce sia la contraffazione sia l'uso improprio; l'art. 400 del codice penale (reati contro i segni della sovranità della Repubblica) punisce chiunque contraffà o altera il sigillo della Repubblica o ne fa uso.

Il Sistema Monetario

Tra i diritti di uno Stato sovrano vi è anche quello di emettere moneta allo scopo di rendere più agevole lo scambio di merci e servizi.

San Marino, nel corso della sua storia, ha realizzato la sua autonomia valutaria facendo ricorso sia all'adozione di monete di altri Stati, dando loro valore legale all'interno del territorio, come testimonia lo stesso Statuto ed i provvedimenti legislativi successivi, sia procedendo direttamente a battere moneta propria (È del 7 Settembre 1981 l'ultima Convenzione monetaria con lo Stato Italiano).

Il codice penale, all'art. 401, tra i *"segni distintivi della sovranità della Repubblica"*, punisce chiunque contraffà o altera monete aventi corso legale emesse dalla Repubblica.

PARTE SECONDA

CAPITOLO I

L'epoca Moderna della Costituzione Sammarinese

- Introduzione

Gli Istituti di Democrazia Diretta

- *L'Arengo*

- *Il Referendum*

- *L'iniziativa Legislativa Popolare*

- *Il Corpo Elettorale*

- *Il sistema elettorale*

L'EPOCA MODERNA DELLA COSTITUZIONE SAMMARINESE

Introduzione

Il XVII secolo segnò in tutta l'Europa continentale, ed in particolare in Italia, una svolta importante nell'elaborazione di riforme nel campo legislativo e numerosi furono i tentativi, alcuni coronati da successo, di rimuovere il ristagno legislativo che aveva contraddistinto i due secoli precedenti.

Si trattava, in definitiva, di procedere a coordinare e, nello stesso tempo, a semplificare il cumulo di leggi, decreti, ordinanze accumulate nei vari Stati da Principi, Sovrani e alti funzionari.

Numerosi furono i codici elaborati e promulgati nel secolo XVIII, anche se l'assetto costituzionale restava legato al predominio del ceto nobiliare, per cui l'unica preoccupazione era quella di mutare il meno possibile per mantenere intatto tutto il potere politico.

Ai nobili infatti erano attribuite tutte le alte cariche dello Stato, ed ai Senati, dove erano stati costituiti, ben poco potere restava.

L'attività legislativa ed il riordino riguardava quasi esclusivamente il diritto privato e raramente investiva i poteri di cui godevano i ceti privilegiati.

Il malessere che tuttavia aveva investito i ceti meno abbienti, ed anche in certi casi la stessa aristocrazia, non sfuggì ai Principi più illuminati i quali misero mano a progetti di riforma dello Stato cercando di mutare le basi aristocratiche in ordinamenti più larghi.

Certamente i disegni riformatori, dove furono attuati, non sconvolsero la struttura politico-sociale, anche se riuscirono a

contenere e limitare lo strapotere aristocratico ed oligarchico che, in molti casi, sconfinava nell'abuso e nella prevaricazione.

Il feudalesimo era duro a morire nonostante i numerosi segni di insofferenza delle classi emergenti che ormai detenevano larga parte del potere economico (mercanti, commercianti, artigiani).

Quest'opera riformatrice non nasceva da movimenti rivoluzionari ma dagli stessi Principi e dai loro Governi preoccupati per lo più di contenere un malessere abbastanza diffuso e che con l'andar del tempo avrebbe potuto anche sfociare in aperto dissenso, con gravi rischi per la loro posizione di potere.

Sarà la Rivoluzione Francese, che porterà, in tutta Europa, un mutamento radicale a livello filosofico-giuridico, e la successiva legislazione napoleonica a gettare le basi dello Stato moderno e ad influenzare il diritto sia per la parte pubblica, sia per quella civilistica, amministrativa e penale, anche se, teorici e pratici, nell'adattare le varie legislazioni, si valsero della tradizione romanistica, che, in tutti i secoli precedenti, larga parte aveva avuto nell'elaborazione dottrinale sia nel periodo feudale sia in quello dei Governi assoluti.

San Marino, sebbene chiuso all'interno di un potere aristocratico-oligarchico, ed isolato nei rapporti esterni, preoccupato per lo più di mantenere la propria indipendenza, durante la seconda metà del secolo XIX diede inizio ad un'opera di riforma e di ammodernamento della propria legislazione.

Di grande portata fu l'approvazione del Codice Penale (15 settembre 1865) e del Codice di Procedura Penale (2 gennaio 1878).

Interventi legislativi furono effettuati nel diritto privato ed in quello amministrativo e di rito; particolarmente significativi furono: *"il parere autentico"* sull'interpretazione della rubrica 34 del libro III dello Statuto; la *"legge di procedura sommarissima nelle cause civili di mano regia"* del 30 Agosto 1873; la *"legge procedurale sulle controversie innanzi il Conciliatore"*, approvata il 10 Dicembre 1884; lo *Statuto Agrario* con la sua legge aggiuntiva, approvata il 3 marzo 1818; il *"Codice Cambiario"* del 6 febbraio 1882; la *"legge ipotecaria"* del 16 Marzo 1854; la *"legge sul bollo e registro"*, approvata il 26 marzo 1857; il *"regolamento edilizio"* del 30 ottobre 1864; il *"regolamento per la conservazione del catasto rustico ed urbano"*, approvato il 18 giugno 1868. Numerosi poi furono

i decreti e regolamenti nel settore dell'igiene, dell'istruzione, dei servizi pubblici.

L'opera riformatrice tuttavia restò limitata e contenuta e non investì il potere pubblico e più segnatamente il diritto costituzionale.

Gli Statuti del 1600, per la parte costituzionale, erano sopravvissuti durante il corso di quattro secoli, mantenendo intatti organismi ed istituti. Certamente, diventa interessante, per comprendere gli avvenimenti politici accaduti a fine XIX secolo ed inizio del XX, indagare sulle due successive tendenze politiche, quella democratica e quella aristocratica, nello sviluppo della Costituzione sammarinese.

L'Arengo, assemblea composta di tutti i Capi-Famiglia (uno per foco), ebbe, sin dall'inizio della vicenda politica della comunità, il governo della Repubblica e veniva convocato ogni qual volta vi era da prendere una decisione. Non si hanno notizie circa il periodo in cui l'Arengo cessò di fatto di essere Assemblea costituente, delegando ogni potere al Consiglio Grande e Generale (Principe e Sovrano) compreso quello di organizzarsi e di nomina dei Consiglieri. Certamente fino a quando l'Arengo fu in vita con l'autorità di rinnovare i membri del Consiglio, la costituzione sammarinese fu democratica, (nei vari Statuti adottati, compresi gli ultimi, l'Arengo è considerato un organismo separato e superiore al Consiglio). È indiscutibile quindi che in una certa fase storica il Consiglio divenne un organismo chiuso, non elettivo, e che i suoi membri vennero rinnovati per cooptazione. Ci furono anche momenti in cui l'Arengo si riappropriò delle sue imprescritte prerogative. Un documento dell'agosto del 1560, scritto dal giureconsulto Pesarese Marco Antonio Tortora, riporta che l'Arengo, a seguito di contese sorte in Consiglio tra opposte fazioni, intervenne con la sua autorità procedendo ad una radicale rinnovazione dei membri (ventiquattro Consiglieri non furono rieletti).

Con tutta probabilità, l'inizio della forma aristocratica della Costituzione politica si ebbe nel periodo in cui in tutta Europa gli Stati avevano assunto la forma dei Governi assoluti e tale rimase fino al 25 marzo del 1906. Il Consiglio, alla fine del XVI secolo, aveva già nel suo numero tutti i capi delle principali famiglie della città e del territorio e, dopo varie serrate, si chiuse

definitivamente, e tale lo colsero le disposizioni statutarie del 1600. In varie fasi storiche poi si accentuò, anche se per periodi, una forma di governo oligarchico che riassumeva tutto il potere esautorando lo stesso Consiglio. Il vento innovatore, che aveva spirato in tutta Europa per oltre un secolo, all'alba del XX secolo, cominciò a far sentire anche sul Titano il bisogno di cambiare una situazione politica e far uscire il popolo dal letargo cui era stato costretto per quattro secoli.

Il primo movimento riformatore nacque per opera di alcuni Consiglieri che riuscirono poi a trasferire nel Paese l'esigenza di rimuovere la causa prima che aveva permesso l'instaurazione di un governo aristocratico ed oligarchico: ridare all'Arengo la capacità di riappropriarsi dei suoi poteri sovrani con particolare riferimento al diritto di nominare i Consiglieri con durata predeterminata. Nonostante la resistenza, i movimenti democratici che si erano costituiti riuscirono nel loro intendimento ed i capi famiglia, riuniti in assemblea nella Plebale, a grande maggioranza, diedero nuovamente al popolo il diritto-dovere di partecipare alla vita politica, dando vita alla struttura di base di tutto il sistema democratico: il corpo elettorale, trasformando il Consiglio da Assemblea chiusa in Assemblea aperta, elettiva con mandato rappresentativo.

GLI ISTITUTI DI DEMOCRAZIA DIRETTA

L'Arengo - Il Referendum - L'Iniziativa Legislativa Popolare - Il Corpo Elettorale - Il Sistema Elettorale

L'art. 2 della Dichiarazione dei diritti dei cittadini e dei principi dell'ordinamento ammette come principio che *"la sovranità della Repubblica risiede nel popolo che la esercita nelle forme statutarie della democrazia rappresentativa. La legge disciplinerà l'Arengo e gli altri istituti di democrazia diretta"*.

L'ARENDO

La I Rubrica del libro 1° delle *"Leges Statutae"* tratta dell'Arringo Generale dei Capi-famiglia, delle sue competenze, del modo di convocarlo, del luogo dove adunarlo.

L'Arengo era e rimane la più schietta assemblea popolare, istituto tipico di democrazia diretta, a cui si faceva ricorso per gli affari politici di maggiore rilevanza. Il Popolo quindi, a mezzo dell'Arengo, non per delegata rappresentanza, ma direttamente, portava il contributo della propria esperienza e capacità alla cosa pubblica.

L'Arringo generale, o per adoperare il nome statutario *"Arengo"* (*cuius auctoritas in Republica nostra praecipua antiquitus erat*) si convocava nella Chiesa della Pieve e successivamente nel Pubblico Palazzo (Palazzo Comunale) per ordine dei Capitani o di uno di essi ogni qual volta lo ritenessero opportuno.

Dalla lettura della I Rubrica si potrebbe trarre l'opinione che l'Arengo abbia *"notu proprio"* trasferito tutti i suoi poteri al

Consiglio Grande e Generale allo scopo di superare le difficoltà che erano insorte sia per la sua convocazione, essendo aumentato notevolmente il numero dei Capi-famiglia, sia per evitare *"i tumulti e le inevitabili e dannose contese"*, che lo rendevano ingovernabile.

Questa opinione contrasta sia con l'interpretazione letterale della stessa Rubrica che definisce, con una metafora tratta del corpo umano, l'Arengo come il capo che sovrasta le altre membra, sia con i fatti accaduti il 25 marzo 1906 allorquando, dopo una lunga parentesi di completo oblio, l'Arengo viene nuovamente convocato nelle forme e con le procedure statutarie.

Lo stesso Pietro Ellero, eminente studioso, interpellato all'inizio del secolo per esprimere la propria opinione circa l'esistenza in vita dell'Istituto, così si esprime: *"rimane però ancora il titolo e il simulacro e certo suo particolare ufficio che all'atto dell'abdicazione non cesse e che in certo modo rappresenta nella economia del governo come un organo legale di ciò che si chiama pubblica opinione"*; Nino Tamassia, altro studioso del diritto, a proposito della proposta di istituire il referendum (anno 1907), scrisse: *"il referendum i sammarinesi l'hanno in casa propria, genuino e non spurio, nell'Arringo. L'Arringo non può temere nessuna iattura per corso di prescrizione, trattandosi di diritti a cui non si può né tacitamente né espressamente rinunciare"*.

Stabilito che l'Istituto dell'Arengo è ancora in vita, tra l'altro la stessa dichiarazione dei diritti lo richiama esplicitamente (art. 2), si pone il problema della funzione che può ancora esplicare nel contesto odierno.

Una parte delle prerogative sovrane dell'Arengo sono state trasferite al corpo elettorale sia per la nomina del Consiglio Grande e Generale sia per la possibilità di intervento a livello legislativo (referendum - iniziativa legislativa popolare); impensabile poi attribuire all'Arengo funzioni direttive od esecutive.

All'Arengo, come capo che sovrasta le altre membra, resta la funzione preminente: di decidere sia in ordine a modifiche statutarie che andassero ad incidere sugli Istituti di natura costituzionale, sia in riferimento alla costituzionalità di leggi che violassero i principi posti dall'ordinamento, fermo restando il diritto di portare qualunque mutamento alla costituzione, essendo la suprema Autorità della Repubblica.

Funzione quindi eminentemente politica a salvaguardia delle istituzioni.

I Capitani Reggenti di conseguenza mantengono inalterato il diritto - dovere di convocare l'Arengo per sottoporre al suo giudizio provvedimenti, atti legislativi che violassero i diritti soggettivi pubblici o modificassero gli Istituti dell'Ordinamento statutariamente previsti.

L'Arengo non è più composto dai soli capi-famiglia ma da tutti i cittadini in possesso dell'elettorato attivo.

IL REFERENDUM

La legge 29 ottobre 1981 n° 82 prevede due tipi di referendum: *referendum abrogativo*, diretto alla abrogazione delle leggi; *referendum confermativo*, diretto a confermare o meno un provvedimento di legge.

Il referendum abrogativo di leggi, di atti aventi forza di legge o singole parti di essi è ammesso in ogni caso, fatta eccezione per la soppressione degli organismi e poteri fondamentali dello Stato e dei diritti fondamentali di cui alla legge 8 luglio 1974 n° 59 nonchè per le leggi od atti con contenuto specifico attinente: le materie delle imposte, tasse o tributi, l'approvazione dei bilanci dello Stato, la ratifica dei trattati internazionali, la concessione di amnistia o indulto.

La proposta di referendum, che deve essere avanzata da almeno 350 elettori o da almeno cinque Giunte di Castello, viene presentata alla Reggenza da un Comitato di 15 elettori in forma scritta ed il suo contenuto deve essere chiaro ed intelligibile e, nel caso di proposta avanzata dalle Giunte di Castello, da un Comitato composto da due membri per ogni Giunta.

Accertata l'autenticità, il numero e lo status dei richiedenti, la proposta viene sottoposta all'esame di un Collegio giudicante formato: dai Giudici delle Appellazioni per le cause civili e per le cause penali, dal Giudice penale di primo grado, da tre esperti in diritto nominati dal Consiglio Grande e Generale, che decide in ordine alla ammissibilità inappellabilmente. Qualora, per qualsiasi motivo, il Collegio non si riunisce nei tempi stabiliti, il referendum s'intende ammesso.

Ammissa la proposta e trascorso il termine di 60 giorni, concesso con decreto della Reggenza per la raccolta delle firme, sempre con decreto, la Reggenza fissa la data dello svolgimento del referendum.

La proposta si intende approvata qualora ottenga la maggioranza dei voti validamente espressi (comunque non meno del 25% degli aventi diritto al voto deve avere partecipato al referendum).

Il referendum può essere interrotto qualora il Consiglio Grande Generale, con legge, atto o provvedimento, accolga nella sostanza la proposta.

Con la richiesta di *referendum confermativo* viene sospesa l'efficacia della legge: la proposta deve essere presentata da almeno 15 elettori prima dell'entrata in vigore della legge con la sola eccezione per quelle leggi che prevedono, con apposito articolo approvato da almeno 31 Consiglieri, il ricorso al referendum.

A differenza del referendum abrogativo, quello confermativo, proprio per la sua natura che mira ad ottenere il parere popolare su leggi non ancora entrate in vigore, è ammesso anche per le leggi che riguardano gli organismi ed i poteri fondamentali dello Stato di cui all'art. 3 della legge 8 luglio 1974 n° 59, fermi restando i casi di inammissibilità sopraelencati. L'iter formativo del referendum confermativo è identico a quello previsto per il referendum abrogativo, con l'eccezione relativa al giudizio del Collegio in ordine all'ammissibilità che non è richiesto per quelle leggi che prevedono espressamente il ricorso al giudizio del corpo elettorale.

INIZIATIVA LEGISLATIVA POPOLARE

Al corpo elettorale è dato il diritto di presentare al Consiglio Grande e Generale progetti di legge ai quali è riservato lo stesso procedimento formativo previsto per i progetti di legge in generale.

La legge impone che a presentare il progetto siano almeno 60 elettori e che qualora la natura della proposta di legge comporti una spesa ne sia indicata la copertura.

Questo istituto rientra nel diritto di petizione già previsto dallo Statuto ed opportunamente regolamentato.

IL CORPO ELETTORALE

"La sovranità della Repubblica risiede nel popolo". La sovranità popolare è un principio fondamentale dal quale discendono tutti gli altri principi costitutivi dell'ordinamento sammarinese; sovranità popolare che non è un elemento nuovo, ma trova il suo fondamento nello Statuto anche se poi lunghi secoli di inerzia l'avevano esautorata e solamente con il processo storico iniziato con la prima legge elettorale del 1906 ha potuto riprendere nuovo vigore per giungere all'affermazione del suffragio universale (legge 29 aprile 1959 n° 17 che estende il diritto di voto alle donne).

L'esercizio in concreto del principio di sovranità del popolo si manifesta nel diritto di eleggere gli organi rappresentativi dello Stato e quindi concorrere in maniera diretta allo sviluppo socio-economico e politico del Paese, nonché di partecipare direttamente alla funzione legislativa dello Stato attraverso gli istituti del referendum e dell'iniziativa legislativa popolare e dell'Arengo.

Il corpo elettorale, come organo costituzionale primario, è l'organo che riassume sia la funzione di indirizzo politico, mediante il procedimento di nomina dei membri del Consiglio Grande e Generale operando quindi scelte politiche, sia quella di indirizzo legislativo, attraverso gli istituti di democrazia diretta.

L'art. 7 della *"dichiarazione dei diritti dei cittadini"* stabilisce che *"il suffragio è universale, segreto e diretto"*.

In materia di voto i principi costituzionali sono quelli dell'universalità, della segretezza e della personalità.

Col *suffragio universale* si è voluto superare ogni discriminazione tra i cittadini per censo, categorie, formazione culturale e condizione economica, e stabilire che a tutti i cittadini spetta l'elettorato attivo; con la *segretezza del voto* si è voluto precisare che in un ordinamento democratico la libertà e la segretezza devono essere comunque garantite in maniera che ciascuno, nell'espletamento del proprio diritto-dovere di partecipare alla vita politica, possa esprimersi libero da ogni condizionamento e secondo il proprio convincimento; con la *personalità del voto* si è voluto accentuare il presupposto che la manifestazione di volontà, che si esprime attraverso il voto, debba avvenire in maniera diretta e non per interposta persona escludendo qualsiasi forma di delega.

Quattro sono gli elementi necessari per essere componenti

del corpo elettorale: essere cittadini, compresi i naturalizzati, con la discriminante che solo i cittadini residenti possono partecipare alla nomina degli organi elettivi delle Giunte di Castello; avere raggiunto la maggiore età (18 anni); godere dei diritti civili e politici; essere iscritto nelle liste elettorali.

IL SISTEMA ELETTORALE

La legge elettorale, per il fatto che oltre a determinare le norme procedurali per l'elezione dei rappresentanti del corpo elettorale negli organismi di democrazia rappresentativa e per la partecipazione agli istituti di democrazia diretta, sancisce principi di natura costituzionale, ha rilevanza di norma costituzionale. Di conseguenza ogni modifica alla legge elettorale che incide sui principi direttamente richiamati dalla "dichiarazione dei diritti dei cittadini" (suffragio universale, segretezza e personalità del voto) deve essere approvata con maggioranza qualificata, mentre ogni altra modifica può essere approvata con le maggioranze previste per l'approvazione delle leggi ordinarie.

La legge elettorale e successive modifiche ed integrazioni, è formata da sei capitoli.

Il capitolo primo, dopo aver stabilito che il corpo elettorale è composto di tutti i cittadini sammarinesi, anche naturalizzati, che abbiano raggiunto la maggiore età, individua coloro che sono esclusi dalla funzione elettorale: gli interdetti e gli inabilitati per infermità di mente; i condannati alla interdizione perpetua o temporanea della piena capacità giuridica; i condannati per misfatti a pene detentive superiori ad un anno; i condannati per reati elettorali; i condannati alla interdizione perpetua o temporanea dei diritti politici, e quindi precisa che l'elettore può esercitare il diritto di voto esclusivamente nella sezione cui è assegnato il territorio nel quale ha la residenza. (Per i cittadini non residenti, l'esercizio del voto viene soddisfatto in seggi appositamente istituiti).

Il capitolo secondo tratta della formazione delle liste elettorali: Ufficio preposto alla formazione e conservazione delle liste, (Ufficio di Stato Civile); individuazione dell'elettore; la Commissione Elettorale, che deve compilare le liste elettorali (Commis-

sione composta: dal Segretario di Stato agli Interni, dal Capo dell'Ufficio Elettorale di Stato, dall'Ufficiale di Stato Civile, dal Cancelliere del Tribunale, da sette membri nominati dal Consiglio Grande e Generale); la pubblicità delle liste elettorali; la procedura relativa ad eventuali reclami avverso la compilazione delle liste elettorali, compreso l'organo decidente che viene individuato nel Commissario della legge.

Il capitolo terzo, determinando in sessanta il numero dei membri del Consiglio Grande e Generale, confermando quindi la norma statutaria, ed in cinque anni la durata della legislatura, stabilisce: che il corpo elettorale si costituisce in collegio unico e che l'elezione dei Consiglieri avviene a scrutinio di lista con rappresentanza proporzionale; che la data delle elezioni viene stabilita, con manifesto pubblico, dai Capitani Reggenti. Inoltre indica le procedure relative alla notifica dei certificati elettorali, il loro contenuto e le formalità per ottenere, da parte dell'elettore, un duplicato del certificato in caso di smarrimento od il rilascio immediato nel caso di mancato recapito.

Il capitolo quarto indica le formalità che precedono le votazioni ed in particolare stabilisce: che le liste dei candidati, che devono dichiarare l'accettazione avanti pubblico ufficiale in forma scritta, vanno presentate, da almeno sessanta elettori, alla Segreteria di Stato per gli Affari Interni; che alla lista dei candidati va allegato il contrassegno che nella sua rappresentazione non deve ingenerare confusione con altri; che la Commissione Elettorale deve esaminare dal punto di vista formale sia le liste dei candidati sia i contrassegni allegati, adottando eventualmente i provvedimenti necessari quali: la soppressione di candidati che non possiedono i requisiti per essere eletti od in soprannumero (ogni lista non può presentare un numero di candidati superiore a sessanta né inferiore a dieci); la richiesta al delegato di lista (ogni lista all'atto della presentazione deve indicare il proprio delegato) di sostituire il contrassegno. Il capitolo infine indica le caratteristiche tecniche e grafiche della scheda che deve servire per esprimere il voto.

Il capitolo quinto tratta: - dell'elettorato passivo e dei requisiti indispensabili del candidato: possedere l'elettorato attivo, saper leggere e scrivere, l'aver compiuto 25 anni, non rivestire qualità ecclesiastiche; - dei casi in cui il candidato eletto non può ricoprire

la carica di Consigliere: rivestire cariche diplomatiche e consolari di Stati Esteri, far parte della Gendarmeria e del Corpo di Polizia di Stato, avere rapporti di coniugio (anche more uxorio), di parentela in linea retta con altro Consigliere; - della sostituzione del Consigliere che, durante la legislatura, per qualsiasi motivo venisse a mancare (sostituzione con il primo dei non eletti nella medesima lista).

Il capitolo sesto dispone delle attività e delle procedure che precedono, seguono le votazioni comprese quelle relative al momento elettorale: - individuazione delle sezioni elettorali nell'ambito delle circoscrizioni; - la nomina dei Presidenti dei seggi elettorali e degli scrutatori; - le operazioni relative: all'apertura dei seggi, ed alla loro chiusura, al voto, all'identificazione degli elettori, alle funzioni ed ai poteri dei Presidenti, degli scrutatori e dei rappresentanti di lista, alla conta delle schede e dei voti. Nello stesso capitolo è regolamentata la funzione della Giunta Permanente delle Elezioni, che viene nominata dal Consiglio Grande e Generale, la quale, oltre a verificare i risultati delle operazioni elettorali, ed ascoltare eventuali ricorsi, propone la convalida o meno dei Consiglieri eletti ed invia il verbale al Consiglio Grande e Generale affinché adotti i provvedimenti di sua competenza.

CAPITOLO II

Gli Istituti di Democrazia Rappresentativa

Introduzione

Gli Organi dello Stato

- Il Consiglio Grande e Generale
- I Capitani Reggenti
- Il Congresso di Stato
- La Magistratura

GLI ISTITUTI DI DEMOCRAZIA RAPPRESENTATIVA

GLI ORGANI DELLO STATO

Introduzione

Il potere sovrano dello Stato viene esercitato necessariamente a mezzo di organi ai quali vengono assegnate funzioni; organi e funzioni che mutano nel tempo in corrispondenza di situazioni storico-politiche. È stato detto che il potere statale è unitario anche se poi si scinde e si articola in vari organi con distinzioni di funzioni precise dando luogo ad attività diverse, tra loro non in contrasto, coordinate al fine di realizzare gli scopi che lo Stato deve raggiungere attraverso la funzione legislativa, l'esecutiva ed amministrativa e la giudiziaria.

Attraverso queste tre funzioni, le moderne costituzioni hanno realizzato quella *"separazione dei poteri"* per cui a ciascun istituto o ufficio viene assegnato un compito ben delimitato con possibilità di creare le condizioni per un equilibrio che mira non tanto e non solo a distinguere le funzioni, ma anche a permettere un controllo reciproco, con il meccanismo dei *"pesi e dei contrappesi"*, ed un'azione legale riparatrice nel caso di trasgressione.

Gli Organi dello Stato Sammarinese trovano il loro fondamento giuridico nello Statuto e quindi per comprendere correttamente lo spirito attuale è necessario calarsi nel tempo e verificare l'elaborazione successiva che la consuetudine ha operato nonostante il fatto che l'organizzazione politica sia delineata in atti legislativi.

Con il trasferimento dei poteri da parte dell'Arengo al

Consiglio Grande e Generale, quest'ultimo ha riassunto tutte le funzioni fondamentali dello Stato: funzione legislativa, amministrativa od esecutiva, di indirizzo politico, giudiziaria.

Tali funzioni il Consiglio le ha nel tempo esercitate in maniera piena anche se, per motivi di opportunità e funzionalità, in parte sono state delegate o deputate: funzioni amministrative ed esecutive delegate ai Capitani Reggenti, ai Segretari di Stato, alla Congregazione Economica; funzioni giudiziarie delegate a Magistrati, dallo stesso Consiglio nominati a tempo determinato, al Consiglio dei XII.

L'accentramento dei poteri e funzioni da parte del Consiglio Grande e Generale è una caratteristica costante dell'ordinamento sammarinese, per cui si può affermare il carattere assembleare dell'organizzazione politica nel suo insieme.

Analizzando le tre fasi storiche principali, si possono meglio comprendere le tendenze politiche che hanno ispirato l'azione del Consiglio Grande e Generale.

Lo Statuto fonda le sue radici nel medioevo e quindi è tipico di quel periodo, nella maggior parte dei Comuni Italiani, accentrare tutte le attività di governo, inteso in senso ampio e lato, nell'organismo più rappresentativo di tutte le forze economiche e sociali; con l'avvento delle Signorie prima e dei Governi Assoluti poi, il Governo si trasferisce dalle Assemblee Comunali o Provinciali al Signore od al Principe; per San Marino, in questa lunga fase storica, anche se formalmente non è cambiata la sua struttura istituzionale, di fatto il potere reale e quindi il Governo della cosa pubblica si è trasferito nelle mani di pochi che riescono ormai a condizionare l'Assemblea divenuta, tra l'altro, chiusa e non più elettiva (lo stesso Consiglio si chiama Principe e Sovrano).

È con l'avvento del ventesimo secolo, sotto la spinta di nuove ideologie politiche e con le mutate esigenze di carattere socio-economiche, che comincia a farsi strada l'idea di trasferire ad altri organismi funzioni di carattere amministrativo, esecutivo, giudiziario, delineando quella distinzione di funzioni che tuttavia non ha raggiunto i livelli di altri moderni ordinamenti statuali, in quanto motivi di natura etico-sociale, legati alla tradizione, alle dimensioni del territorio, al numero contenuto dei cittadini, non hanno certamente contribuito a sviluppare in maniera compiuta un processo di riforma istituzionale degli Organi dello Stato nella

direzione di una netta separazione dei tre "poteri" fondamentali, con le relative garanzie costituzionali, anche se nessuna carta costituzionale delimita in maniera assoluta, netta e precisa tale separazione.

IL CONSIGLIO GRANDE E GENERALE

Il sistema unicamerale è adottato, per motivi di convenienza e di opportunità, generalmente dai piccoli Stati.

Gli Stati moderni hanno accettato il sistema bicamerale con lo scopo di moderare le attività legislative di ciascuna Camera, ponderando e riesaminando, anche tecnicamente, le deliberazioni adottate, utilizzando competenze diverse e diversamente espresse.

Il sistema bicamerale di conseguenza diventa una garanzia contro eventuali tentativi di una Camera di assumere posizioni antidemocratiche o degenerare verso arbitrii.

Esiste anche nel sistema unicamerale sammarinese un meccanismo che in parte dovrebbe funzionare per garantire ponderazione, misura e senso di responsabilità nell'adottare provvedimenti legislativi: il regolamento del Consiglio prevede che un progetto di legge può essere dibattuto ed approvato solamente nel caso in cui sia stato presentato in due sedute diverse e posto all'ordine del giorno; è fatto salvo il caso dell'urgenza che tuttavia deve essere approvata, con votazione qualificata, da un quorum di Consiglieri superiore a quello comunemente richiesto per l'approvazione di una legge ordinaria.

Esaurita la funzione elettorale del corpo elettorale con la nomina dei Sessanta Consiglieri, rimane da esaminare il vincolo o per meglio dire il tipo di rappresentanza che si è instaurato tra il rappresentante ed il rappresentato. Certamente ci troviamo di fronte ad un rapporto che ha una rilevanza esclusivamente politica anche se la scelta avviene attraverso meccanismi che conducono direttamente al "gruppo", che ha proposto la candidatura, che è portatore di ideologie e di interessi ben precisi.

Nessun vincolo od obbligo di natura giuridica nasce pertanto

tra elettore ed eletto e ogni rapporto si esaurisce con la scelta (voto) anche se quest'ultima è stata fatta in base ad un programma politico proposto dall'eletto.

Resta da esaminare la natura del rapporto che si instaura tra il "gruppo" di elettori, che si riconduce direttamente ad organizzazioni, movimenti, partiti ecc., e l'eletto con la conseguente sindacabilità e responsabilità politica dell'eletto e la eventuale revoca del mandato. Anche in questo caso il rapporto che nasce è di natura squisitamente politica e nessun obbligo o dovere di natura giuridica si instaura. Di conseguenza tutto il rapporto che nasce tra corpo elettorale, gruppo intermedio, eletti, è affidato alla correttezza da parte degli eletti di essere fedeli agli impegni programmatici assunti sia nei confronti del corpo elettorale, sia nei confronti del gruppo tramite il quale ha ottenuto la candidatura prima e l'elezione poi.

Con il voto gli aventi diritto all'elettorato attivo hanno esaurito la loro funzione, che è di natura squisitamente politica e che ha per contenuto l'esercizio di una pubblica funzione.

Con la proclamazione degli eletti da parte della Giunta Permanente delle Elezioni, la stessa Assemblea prende atto ed assume pienamente tutte le sue funzioni stabilite dallo Statuto e dalle leggi. I Consiglieri, pena la decadenza, entro due mesi dalla convalida della loro elezione devono prestare giuramento.

A *presiedere l'Assemblea* sono chiamati, per norma statutaria, i *Capitani Reggenti* i quali, allo scopo "*di coordinare e di programmare lo svolgimento dei lavori consiliari*" sono coadiuvati dall'Ufficio di Presidenza, istituito con legge 13 Aprile 1976 n° 12.

L'Ufficio di Presidenza, composto di tutti i capi-gruppo consiliari, viene convocato dai Capitani Reggenti, propone l'ordine del giorno delle sedute consiliari, restando ai Reggenti il diritto-dovere di convocare l'Assemblea redigendone l'ordine del giorno.

L'Ufficio di Presidenza dispone di una propria struttura amministrativa che provvede alla raccolta di tutti gli atti dell'Assemblea, con compiti anche di studio e di consultazione, curando l'organizzazione esecutiva delle decisioni dell'Ufficio.

L'Ufficio di Presidenza rimane tuttavia un organo di consultazione dei Capitani Reggenti

All'interno dell'Assemblea operano i *Gruppi Consiliari* indi-

viduati dalla legge sia nella lista elettorale con la quale il Consigliere si è candidato alle elezioni sia nel raggruppamento al quale hanno dato l'adesione almeno tre Consiglieri. Ciascun gruppo nomina un rappresentante, capo-gruppo, che, di diritto, entra a far parte dell'Ufficio di Presidenza. Il Consigliere, non aderente a nessun gruppo consigliere, viene iscritto d'ufficio al gruppo consigliere misto.

La funzionalità dell'Assemblea è assicurata dall'Ufficio di Segreteria, composto da quattro membri di cui tre scelti tra i Consiglieri con poteri decisionali ed il quarto, individuato nel Segretario di Stato per gli Affari Interni, con funzioni di coordinatore.

L'Ufficio di Segreteria sovrintende alla redazione ed alla conservazione dei verbali dell'Assemblea, alla pubblicazione di tutti i provvedimenti legislativi ed amministrativi adottati dall'Assemblea, verifica i risultati delle votazioni del Consiglio, controlla l'amministrazione del fondo autonomo dal Bilancio riservato all'Assemblea.

La funzione preminente del Consiglio Grande e Generale è quella legislativa con l'approvazione delle leggi sia di natura costituzionale sia di natura ordinaria e di ogni altro provvedimento avente forza di legge compresa la ratifica di accordi internazionali; nel capitolo relativo al sistema delle fonti si è già trattato l'iter di formazione della legge, (presentazione, discussione, approvazione, promulgazione, pubblicazione).

La funzione politico-amministrativa viene esercitata dall'Assemblea attraverso numerosi atti tra i quali:

- la formazione o la crisi dell'Organo Esecutivo (Governo) in quanto determina la sua costituzione dopo avere approvato il programma politico;
- il controllo dell'azione del governo (funzione ispettiva), con l'interrogazione, l'interpellanza, la mozione:
l'interrogazione è la semplice domanda fatta al Governo per conoscere se un fatto sia vero, se certe informazioni riguardanti atti ed azioni del Governo corrispondono a verità e se quest'ultimo intenda comunicare al Consiglio atti e documenti;
l'interpellanza serve per ottenere informazioni o spiegazioni sull'attività della pubblica amministrazione;
la mozione è un atto inteso a promuovere una deliberazione su

argomenti amministrativi e politici: approvato l'ordine del giorno, che formalizza la mozione, quest'ultima impegna politicamente il Governo e gli altri Organismi dello Stato competenti ad adottare i provvedimenti necessari (la mozione deve essere presentata da almeno tre Consiglieri).

- *Gli Atti elettivi quali:*

- la nomina dei Capitani Reggenti;
- la nomina dei Membri del Congresso di Stato;
- la nomina dei membri delle Commissioni Politico-Consiglieri, delle Commissioni Consiglieri straordinarie, delle Commissioni d'inchiesta;
- la nomina dei membri del Consiglio dei XII;
- la nomina dei Magistrati;
- la nomina dei membri in Enti pubblici e privati;
- la nomina dei rappresentanti diplomatici.

- *Gli Atti amministrativi quali:*

- l'alienazione del patrimonio dello Stato;
- i provvedimenti in materia di pubblico impiego che la legge attribuisce alla competenza dell'Assemblea;
- l'organizzazione interna dei singoli uffici e la relativa gestione finanziaria.

- *Gli Atti di giudizio quali:*

- la dichiarazione di decadenza dalla carica del Consigliere per cause sopraggiunte di ineleggibilità e di incompatibilità o per assenza dalle sedute del Consiglio per periodi di tempo superiori a sei mesi senza giustificato motivo.

- *La funzione giudiziaria dell'Assemblea si esplica:*

a) con il procedimento straordinario definito "restitutio in integrum".

È questo un istituto che consente ad un soggetto gravato da sentenza passata in giudicato, di poter ottenere, qualora ne ricorrano gli estremi di natura procedurale, la riapertura dei termini processuali per un nuovo esame della vertenza. Il ricorso è ammesso esclusivamente per motivi di diritto (errore di diritto), e di fatto (nuovi elementi di prova sconosciuti al momento in cui si sono instaurati i giudizi che hanno portato alla sentenza passata in giudicato).

Ricevuto il ricorso, il Consiglio esamina i motivi e, qualora ritenga "prima facie" l'esistenza di un loro fondamento (fumus boni iuris), delega un esperto per il parere. Ricevuto

il parere delibera l'accoglimento del reclamo od il suo rigetto: nel primo caso ordina di rimettere gli atti al Giudice che ha adottato il provvedimento impugnato.

b) *con la grazia, l'indulto e la riabilitazione da condanne penali*, l'Assemblea svolge attività di amministrazione della giustizia e quindi tali istituti rientrano nella funzione giurisdizionale. La grazia e l'indulto sono provvedimenti che mirano essenzialmente alla riduzione o commutazione della pena e si applicano nei confronti di colui o coloro che, condannati per un reato od un misfatto, hanno tenuto un comportamento, durante l'espiazione, particolarmente buono per cui si ritiene che la pena abbia già raggiunto il suo scopo punitivo che è anche quello di rieducare il prevenuto o si ritiene, per mutate circostanze e valutazioni, eccessiva la punizione inflitta.

La differenza tra i due istituti consiste nel fatto che mentre la grazia è un provvedimento mirato al singolo, l'indulto ha carattere generale e tiene in considerazione il tipo di pena comminata per singoli reati.

La riabilitazione mira invece alla estinzione di tutti quegli effetti collaterali che seguono la condanna per reati particolarmente odiosi (l'interdizione, l'inabilitazione, la perdita di diritti civili e politici ecc.).

Tra i provvedimenti che il Consiglio può adottare c'è quello relativo *all'amnistia*. L'istituto non rientra tra le funzioni giudiziarie, bensì in quelle legislative. Infatti l'amnistia mira a dichiarare estinti e quindi non perseguibili i reati per i quali il prevenuto è stato sottoposto a procedimento e condannato o è in attesa di giudizio.

Le sedute del Consiglio Grande e Generale: l'insediamento, la convocazione, la validità, lo svolgimento dei lavori (argomenti e modalità di discussione) le votazioni, la redazione dei verbali, sono regolamentate dalla legge 11 marzo 1981 n° 21 (Regolamento del Consiglio Grande e Generale)

- *L'insediamento del Consiglio* avviene entro 30 giorni dalla pubblicazione dei risultati elettorali; in questa seduta, l'Assemblea, oltre a prendere atto dell'esito della consultazione elettorale, nomina i componenti la Giunta Permanente delle Elezioni che durano in carica per tutta la legislatura.

- *La convocazione* è disposta dai Capitani Reggenti con avviso,

contenente l'ordine del giorno, da comunicarsi ai Consiglieri almeno cinque giorni prima della seduta; in caso di urgenza l'avviso può essere recapitato anche il giorno prima dell'adunanza.

- *Le sedute* sono valide con la presenza di almeno trenta Consiglieri. Venuto a mancare, per qualsiasi motivo, il numero legale, i Capitani Reggenti devono sospendere la seduta in attesa che si ricomponga il numero legale; trascorsa un'ora dalla sospensione dei lavori, la seduta viene sciolta qualora il numero legale non si ricomponga. Le sedute sono pubbliche; argomenti concernenti rapporti internazionali, questioni riguardanti il personale diplomatico e consolare, le nomine dei magistrati, i provvedimenti amministrativi di interesse privato, previa decisione dell'Ufficio di Presidenza, possono essere trattati in seduta segreta.

- *Lo svolgimento dei lavori* dell'Assemblea è assicurato dai Capitani Reggenti ai quali compete, in base al regolamento, aprire, sospendere e sciogliere le sedute, dirigere la discussione, svolgere gli argomenti posti all'ordine del giorno, proclamare i risultati delle votazioni.

- *Le votazioni* avvengono: con voto segreto, che può essere espresso per pallo o con mezzi elettronici e per scheda nel caso di nomina; con voto palese: per alzata e seduta, per appello nominale. L'appello nominale è necessario allorché l'Assemblea è chiamata ad esprimersi sul programma di Governo.

Ciascun Consigliere, prima di ogni votazione, può esprimere la propria opinione (dichiarazione di voto) in ordine all'argomento posto in votazione; inoltre può richiedere che il Consiglio si esprima sull'ordine del giorno formulato in riferimento all'argomento posto in discussione. Le deliberazioni vengono adottate a maggioranza dei presenti, salvo che la legge non prescriva una maggioranza speciale.

- *La redazione dei verbali* dell'Assemblea è assicurata dall'Ufficio di Segreteria che provvede sia alla raccolta delle decisioni adottate (verbale riassuntivo), sia alla verbalizzazione dell'intera seduta (verbale integrale). I verbali sono a disposizione di ciascun Consigliere sia per la consultazione, sia per ottenere estratti.

Le Commissioni Politico-Consigliari.

Le Commissioni parlamentari permanenti, istituite con legge 13

aprile 1976 n° 13, sono sei e precisamente:

- a) *Affari Interni, relazione con le Giunte, Giustizia;*
- b) *Finanze, Bilancio e Programmazione, Lavori Pubblici, Comunicazioni e trasporti;*
- c) *Pubblica Istruzione e Cultura, Sport, Spettacolo;*
- d) *Agricoltura, Artigianato, Industria, Commercio, Turismo;*
- e) *Sicurezza Sociale, Igiene e Sanità, Lavoro;*
- f) *Affari Esteri e Informazione.*

Le Commissioni sono formate su base proporzionalistica rispetto ai vari gruppi Consiglieri e possono essere chiamati a farne parte membri del Consiglio e cittadini iscritti alle liste elettorali.

Ciascuna Commissione nomina un Presidente ed un Vice Presidente. Per la convocazione e per lo svolgimento dei lavori si applicano, in quanto compatibili, le norme del regolamento del Consiglio Grande e Generale. Alle sedute intervengono i membri del Congresso di Stato, quali relatori, ogni qual volta all'ordine del giorno siano trattati problemi concernenti i Dicasteri di cui sono titolari.

Le Commissioni hanno funzioni di indirizzo, di controllo e di informazione dell'attività dell'Organo esecutivo (Governo) al quale, tra l'altro, spetta il compito di informare periodicamente in ordine alle attività ed alle iniziative in atto o in programma.

Le Commissioni inoltre si riuniscono: in sede referente per esaminare, dibattere e preparare preventivamente tutti i provvedimenti, compresi quelli di natura legislativa, destinati al Consiglio Grande e Generale; in sede consultiva per esprimere pareri su problemi politici all'esame dell'Assemblea.

Sempre per le materie di loro competenza le Commissioni possono disporre indagini conoscitive allo scopo di acquisire notizie, informazioni e documentazioni.

Le Commissioni, nell'espletamento delle loro attività, possono richiedere, ammettendolo alle sedute, la consulenza di un esperto e possono consultare le rappresentanze di Organizzazioni civili, sindacali, economiche, di Enti e Associazioni Culturali.

Le Commissioni Consiglieri Straordinarie, formate da soli Consiglieri, hanno compiti limitati a quello referente e vengono istituite esclusivamente per l'esame di proposte di legge (art. 14, legge 11 marzo 1981 n° 21) e sono composte in modo da

rispecchiare la proporzione dei gruppi consiglieri. Con l'atto di nomina della Commissione, il Consiglio ne determina la composizione, i compiti ed i poteri.

Terminato l'esame del progetto di legge, da parte della Commissione, quest'ultimo, accompagnato dalla relazione e dal verbale, viene presentato al Consiglio per l'approvazione.

A differenza di altri ordinamenti, quello sammarinese non prevede che le Commissioni, anche straordinarie, possano riunirsi in sede legislativa per l'esame e l'approvazione di progetti di legge (Decentramento legislativo).

Infatti la legge istitutiva delle Commissioni straordinarie prevede in maniera esplicita che tutti i progetti di legge, dibattuti nell'ambito della Commissione, devono essere approvati dall'Assemblea.

Allo scopo poi di disporre inchieste su materie di pubblico interesse, il Consiglio può procedere, nei modi e nei termini previsti per le Commissioni straordinarie, alla nomina di Commissioni d'inchiesta (art. 14, legge 11 marzo 1981 n° 21). I poteri della Commissione d'inchiesta sono gli stessi che la legge determina per il giudice istruttore penale (acquisizione di documenti, esame di testi, ecc.). Resta comunque una Commissione con poteri referenti e nessun provvedimento può essere adottato restrittivo della libertà di alcuno limitando le proprie competenze a quelle d'indagine.

Prerogative dei Consiglieri.

I Consiglieri, prima di essere ammessi all'esercizio delle loro funzioni, prestano giuramento di fedeltà alla Repubblica ed alle sue leggi e di rispettare, nell'espletamento delle attività Consiglieri, i regolamenti. Allo scopo poi di garantire al Consigliere ampia libertà nell'esprimere la propria volontà e di manifestarla con il voto, tradizionalmente gli sono riconosciute alcune prerogative con conseguenti immunità.

L'art. 36 della legge 11 marzo 1981 n° 21 dispone che "i Consiglieri non possono essere perseguiti né tratti in giudizio per qualunque opinione, apprezzamento ed affermazione fatta in seno al Consiglio e per qualunque voto dato nell'esercizio delle loro funzioni".

Rientra tra le funzioni del Consigliere quella di esprimere liberamente il proprio pensiero anche se egli è tenuto, nei modi

formali di espressione, alla disciplina stabilita dai regolamenti.

L'immunità tuttavia non si estende a tutto quanto rientri nell'esercizio delle funzioni di Consigliere, ma si limita all'ambito delle attività espletate all'interno dell'Assemblea e delle Commissioni Consigliari, nè può coprire comportamenti delittuosi quali per esempio corruzione, violenza che accompagna la manifestazione di pensiero.

Lo stesso codice penale (art. 187) stabilisce: *"Sono esenti da pena nonchè da ogni sanzione civile od amministrativa le offese contenute negli scritti presentati o nei discorsi pronunciati da membri del Consiglio Grande e Generale in sede di Consiglio e relativi ad argomenti di interesse generale in discussione o da porre all'ordine del giorno"*. Dalla lettura e interpretazione delle due norme (art. 187 codice penale - art. 21 legge 11 marzo 1981) emerge in maniera evidente che l'immunità del Consigliere non si estende a opinioni, apprezzamenti ed affermazioni, perseguibili penalmente, scritte o verbali, comunque manifestate pur nell'ambito dell'Assemblea ma al di fuori della discussione in corso o dell'ordine del giorno.

Non è il luogo in cui fisicamente si tiene Consiglio che tutela il Consigliere, ma la funzione che viene svolta in riferimento al dibattito in atto e quindi regolarmente introdotto, od all'argomento posto all'ordine del giorno.

I Consiglieri, nell'espletamento delle loro funzioni, sono pubblici ufficiali e cioè individui che concorrono a formare, manifestare, esprimere ed attuare la volontà dello Stato e degli altri enti pubblici; tra le conseguenze che l'ufficio comporta vi è anche quella di assumere determinati diritti e doveri tutelati anche penalmente sia attivamente che passivamente.

Il Codice penale al capitolo II (Reati contro i poteri pubblici) punisce coloro che commettono: *misfatti contro la vita, l'integrità o la libertà di persone investite di poteri pubblici; offendono l'onore di persone investite di poteri pubblici o ne impediscono l'esercizio delle funzioni*; mentre al Capitolo IV (Reati dei Pubblici Ufficiali contro l'amministrazione pubblica) punisce il pubblico ufficiale *che si è reso responsabile, nell'esercizio delle sue funzioni, di malversazione, concussione, corruzione, di interesse privato in atti d'ufficio, di abuso d'autorità, rivelazione di segreti d'ufficio, di omissione di atti d'ufficio*.

La funzione di Consigliere viene retribuita con un'indennità

fissa, mensile, e un'indennità mobile, gettone di presenza alle singole sedute (legge 20 maggio 1985 n° 89).

Con la legge 5 settembre 1977 n° 28 e successive modifiche è stato istituito il finanziamento per i Gruppi Consiliari.

Il finanziamento, voluto in riconoscimento della funzione pubblica svolta dai gruppi consiliari, è stabilito nella misura annua dell'1,5 per mille delle entrate di bilancio preventivo dello Stato. Il finanziamento viene raddoppiato per l'anno in cui si svolgono le votazioni per il rinnovo del Consiglio Grande e Generale.

Il periodo normale di durata del Consiglio Grande e Generale è di cinque anni (legislatura). Lo scioglimento anticipato è previsto allorché *"per dimissioni od altra causa straordinaria, venisse a perdere la metà più uno dei suoi membri"* (legge 23 dicembre 1958 n° 36 art. 8).

Tra le cause straordinarie certamente vi è quella relativa al venir meno in seno all'Assemblea di una maggioranza in grado di sostenere l'azione politica del Governo e l'impossibilità di costituirne una nuova.

L'ordine pubblico, all'interno ed all'esterno dell'aula consiliare durante le sedute dell'Assemblea, è assicurato dalla Guardia del Consiglio alle dirette dipendenze dei Capitani Reggenti ai quali spetta il potere di richiedere l'intervento.

Il Codice penale (art. 348) punisce chiunque turba le sedute del Consiglio Grande e Generale con parole od atti.

I CAPITANI REGGENTI

La Dichiarazione dei Diritti dei Cittadini e dei Principi dell'Ordinamento (art. 3) spiega, confermando la norma statutaria, che *"I Capitani Reggenti esercitano l'ufficio di Capo dello Stato secondo il principio della collegialità"*.

Quali Capi dello Stato, i Capitani Reggenti sono i supremi magistrati, rappresentano l'unità nazionale, coordinano, presiedono, vigilano sulle attività di tutti gli Organi, senza svolgere alcuna funzione attiva nella determinazione e nell'attuazione dell'indirizzo politico anche se, proprio per la funzione, possono esercitare poteri di iniziativa, di controllo, di impulso e di persuasione mantenendo, di conseguenza, una posizione di "super partes" allo scopo di garantire un corretto equilibrio tra gli Organi e le forze politico-sociali che operano al loro interno e nel Paese.

Organo quindi a composizione collegiale, anche se, all'interno del collegio, in determinati casi, i membri possono autonomamente agire (ciascun Capitano può convocare l'Arengo).

I Capitani Reggenti vengono eletti dal Consiglio Grande e Generale con votazione a mezzo scheda, scelti tra i membri del Consiglio, (per prassi ormai consolidata) cittadini originari, e durano in carica sei mesi (non possono essere rieletti se non sono trascorsi tre anni).

Le funzioni dei Capitani Reggenti possono così riassumersi:

- *in rapporto con gli Istituti di Democrazia Diretta:* - convocano i comizi elettorali per le elezioni politiche, per le elezioni delle Giunte di Castello, per lo svolgimento del Referendum; convocano il Collegio che giudica l'ammissibilità del Referendum.

- *In rapporto con il Consiglio Grande e Generale:* - convocano e presiedono il Consiglio Grande e Generale stabilendo l'ordine del giorno, sentito l'Ufficio di Presidenza.
- *In rapporto con l'Arengo:* - convocano l'Arengo nelle forme statutariamente previste.
- *In rapporto al Governo:* - presiedono e coordinano l'attività del Congresso di Stato.
- *In rapporto agli organi della funzione giurisdizionale:* - presiedono il Consiglio dei XII quale organo di giustizia; amministrano, anche se formalmente, quali Rettori dei Tribunali, la giustizia; presiedono la Commissione Giustizia.

La posizione giuridica

I Capitani Reggenti, seppur investiti di determinati poteri nel rapporto con gli altri Organi dello Stato, non rispondono direttamente, sia dal punto di vista politico che amministrativo, degli atti e dei provvedimenti adottati da quest'ultimi, pur restando vincolati, e quindi responsabili, a precisi obblighi che assumono nel momento in cui sono investiti dell'incarico; obblighi che nascono dal ruolo di garanti dell'osservanza delle procedure e del rispetto delle leggi; obblighi (diritti e doveri) che possono essere valutati e sindacati attraverso l'istituto del Sindacato della Reggenza.

Oltre alle varie funzioni sopracitate, dal punto di vista politico, preminente è quella relativa al procedimento di nomina, del Governo sia all'inizio della legislatura sia nel momento in cui con la situazione politica di crisi dell'organo esecutivo si debba ricorrere alla formazione di un nuovo governo (consultazioni dei rappresentanti dei vari Gruppi Consiglieri allo scopo di individuare il Gruppo od i Gruppi in grado di dare vita ad una formazione di Governo in base ad un programma politico, sociale ed economico).

I Capitani Reggenti godono delle stesse prerogative ed immunità previste per i membri del Consiglio Grande e Generale con la particolarità che non possono essere tratti in giudizio, per qualsiasi titolo, durante l'incarico e non possono svolgere attività professionale.

IL CONGRESSO DI STATO

L'art. 3 della "Dichiarazione dei Diritti dei cittadini e dei Principi dell'Ordinamento" individua nel Congresso di Stato l'organo "politicamente responsabile davanti al Consiglio", al quale "spetta il potere di governo".

La dottrina identifica nel governo "la parte più eminente del potere esecutivo, quella che dà l'impulso e la direzione suprema a tutta la vita dello Stato, all'interno e nei rapporti internazionali, secondo le esigenze degli interessi generali del Paese nell'uno e nell'altro campo".

La legge 9 maggio 1945 n° 26 (riforma dei poteri pubblici) e successive modifiche determina i Dicasteri nonché gli Uffici e le Commissioni ad essi collegati e quindi la sfera di competenza.

Struttura e tipo dei Dicasteri.

- *Attività essenziali:*

Affari Interni - cura la direzione politica ed amministrativa dell'amministrazione civile e degli affari generali del personale;
Affari Esteri - cura i rapporti dello Stato con gli altri Stati sia sotto l'aspetto politico che economico, tutela i cittadini all'estero; al dicastero fanno capo le rappresentanze diplomatiche e consolari.

Giustizia - sovrintende a tutte le attività giurisdizionali, vigila sull'esercizio delle libere professioni.

- *Attività finanziarie:*

Bilancio, Programmazione economica, Finanze.

Predisporre i bilanci di previsione ed i rendiconti consuntivi; promuove il controllo delle spese ed il reddito delle entrate; provvede all'amministrazione del patrimonio dello Stato.

- *Attività economiche:*

Industria, Artigianato, Commercio, Agricoltura, Trasporti.

Ciascun dicastero presiede alla politica economica ed all'esercizio delle relative attività, svolgendo anche opera di vigilanza.

- *Attività sociali:*

Pubblica Istruzione e Cultura, Sanità e Previdenza Sociale, Poste e Telecomunicazioni, Territorio ed Ambiente, Lavoro, Turismo, Sport e Spettacolo, rapporti con le Giunte di Castello. Informazione.

Il Dicastero Pubblica Istruzione e Cultura dirige e vigila gli istituti scolastici di ogni ordine e grado; provvede al funzionamento della biblioteca di Stato, dei musei, dei centri sociali; promuove iniziative per la diffusione della cultura; sovrintende alla tutela del patrimonio artistico, storico, monumentale ed archeologico.

Il Dicastero della Sanità e Previdenza Sociale presiede ai servizi predisposti dallo Stato per la cura e la tutela della salute, nonché quelli relativi alla previdenza ed assistenza sociale.

Il Dicastero delle Poste e Telecomunicazioni provvede ai servizi postali e di telecomunicazioni.

Il Dicastero Territorio ed Ambiente presiede tutte le attività che si ricollegano all'utilizzo del territorio, alla tutela dell'ambiente, alla conservazione del patrimonio immobiliare dello Stato, allo sviluppo delle strutture ed infrastrutture di interesse pubblico.

Il Dicastero del Lavoro presiede i servizi in materia di lavoro, di tutela del lavoratore, di istruzione professionale.

I Dicasteri del Turismo, dello Sport e dello Spettacolo, sovrintendono allo sviluppo delle attività economiche e sociali dei vari settori e provvedono ai relativi servizi.

I Dicasteri dell'Informazione e dei Rapporti con le Giunte di Castello oltre a svolgere un'opera di controllo, d'impulso e di indirizzo, esercitano un'attività di collegamento tra i vari enti ed organi con l'esecutivo.

A singoli Dicasteri sono collegati organismi con funzioni sia di carattere tecnico (dotati di autonomia) che consuntivo, denominati Commissioni (Commissione Urbanistica, Commissione

Tecnica per l'approvazione dei progetti nel settore dell'edilizia, Commissioni per la Pubblica Istruzione e Cultura, Commissione per la conservazione del patrimonio storico, monumentale, archeologico, Comitato Olimpico Nazionale ecc.).

Oltre ad una funzione di natura squisitamente politica e di indirizzo, di Governo della *"res publica"*, il Congresso di Stato svolge attività di carattere prettamente amministrativa, curando non solo gli interessi e gli affari dello Stato, ma anche dirigendo le attività della pubblica amministrazione attraverso l'organizzazione e la direzione dei singoli uffici.

Il Congresso di Stato è un Organismo collegiale e, come tale, risponde dei suoi atti, con la conseguenza che i titolari dei vari dicasteri mantengono una loro autonomia limitata alla direzione dei rispettivi settori, nel rispetto delle leggi istitutive.

La *Presidenza del Congresso di Stato*, per consuetudine consolidata, è attribuita ai Capitani Reggenti; consuetudine che trova il suo fondamento nella norma statutaria in quanto in un passato, ormai remoto, ogni potere di governo o meglio di esecuzione dei provvedimenti consigliari era assegnata alla Suprema Magistratura.

Trasferito il potere di governo dal Consiglio al Congresso di Stato, resta da esaminare il rapporto giuridico che si instaura tra Capitani Reggenti, Congresso di Stato, Consiglio Grande e Generale, in riferimento ad eventuali responsabilità di natura politica.

La *funzione politica dei Capitani Reggenti*, nell'ambito del Congresso di Stato, era e rimane, dal momento che è stato istituito il Collegio, di coordinamento dell'attività e quindi ogni responsabilità di natura politica ed amministrativa dell'atto o provvedimento adottato diventa un fatto rilevante esclusivamente nei confronti dei membri del Congresso di Stato.

L'inserimento tuttavia dei Capitani Reggenti in un organismo collegiale, pur con tutti i limiti indicati, che ha funzioni politico-amministrative, non li solleva dalla responsabilità di denunciare agli organismi competenti, in primo luogo al Consiglio Grande e Generale, fatti od atti, di cui sono venuti a conoscenza, contrari alle leggi, od alle disposizioni del Consiglio.

È una responsabilità che, tra l'altro, può essere evidenziata nel momento in cui i Capitani Reggenti sono sottoposti al giudizio

del Sindacato della Reggenza per *"il fatto ed il non fatto"*.

I membri del Congresso di Stato vengono nominati dal Consiglio Grande e Generale a mezzo scheda, scelti tra gli stessi componenti il Consiglio e restano in carica per tutta la legislatura.

Dei loro atti rispondono politicamente al Consiglio Grande e Generale e quindi vincoli di natura giuridica, nei confronti di quest'ultimo, non si instaurano, anche se ciascun Membro del Congresso di Stato, investito di poteri pubblici, assumendo nell'ambito della propria funzione, che non è solamente politica ma anche amministrativa, l'identità di pubblico ufficiale, deve rispondere personalmente e direttamente dei propri atti sia in via amministrativa sia in via penale, escludendo tuttavia azioni disciplinari.

Esiste quindi, nei confronti dei Membri del Congresso di Stato, responsabilità di natura politica verso il Consiglio Grande e Generale proprio per la funzione preminente che assumono; - di natura penale, di competenza del giudice ordinario, per atti, fatti od omissioni penalmente rilevanti; - di natura civile, di competenza del giudice ordinario, nei confronti dello Stato e dei terzi, lesi nei loro diritti, per atti illeciti, compiuti con dolo o colpa grave, per la funzione di pubblici funzionari, (responsabilità che non è sussidiaria a quella della pubblica amministrazione).

I membri del Congresso di Stato, nell'espletamento delle loro funzioni, godono delle stesse prerogative ed immunità previste per i Membri del Consiglio Grande e Generale e per i pubblici funzionari.

Con legge 5 maggio 1979 n° 26 si è stabilito di dare pubblicità ad una serie di categorie di atti (delibere) del Congresso di Stato.

Deve tuttavia ritenersi che tale limitazione è impropria in quanto, dovendosi l'attività della pubblica amministrazione uniformarsi *"a criteri di legalità, imparzialità ed efficienza"*, come previsto dall'art. 14, primo comma, della *"carta dei diritti"*, ogni atto, compreso anche quello deliberato dal Congresso di Stato, di natura squisitamente amministrativa, per essere verificato, se risponde effettivamente ai requisiti previsti, deve essere opportunamente portato a conoscenza nei modi e nei termini più appropriati.

Con legge 31 ottobre 1978 n° 47, è stato istituito il

trattamento economico a favore dei Membri del Congresso di Stato, prevedendo altresì il distacco o l'ottenimento dell'aspettativa per i dipendenti pubblici e privati ed il divieto *"di entrare in rapporto di affari con la Pubblica Amministrazione sotto qualsiasi forma"*.

In uno Stato democratico la funzione amministrativa ed esecutiva deve attuarsi comunque in conformità alle leggi con possibilità di essere accertata e controllata dagli Organi preposti e svolgersi nella più assoluta trasparenza e finalizzata al raggiungimento di quel bene comune che deve essere alla base di ogni azione politico-amministrativa.

In particolare i principali obiettivi dell'attività esecutiva sono:

- la tutela dell'ordine interno allo scopo di garantire il tranquillo sviluppo della vita sociale ed individuale;
- le provvidenze a sostegno di tutte le attività economiche;
- la cura della salute;
- la protezione degli indigenti e degli incapaci;
- l'approntamento dei mezzi necessari per sviluppare l'istruzione;
- l'organizzazione degli uffici necessari allo sviluppo di tutta la comunità;
- la tutela degli interessi dello Stato nei confronti degli altri soggetti di diritto internazionale;
- la promozione di tutte quelle riforme atte a modificare leggi che si siano rivelate difettose o non rispondenti agli scopi.

LA MAGISTRATURA

La funzione giurisdizionale ha per scopo l'accertamento e l'attuazione del diritto nei casi controversi e quindi il mantenimento della pace sociale. Il potere giurisdizionale spetta allo Stato e si esercita nei confronti di tutte le persone, fisiche e giuridiche, private e pubbliche.

Gli Organi Giudiziari, perchè possano esercitare rettamente la loro funzione secondo i principi della correttezza e dell'imparzialità, è necessario che siano soggetti soltanto alla legge e indipendenti da qualsiasi altra Autorità in particolare dagli Organi che all'interno dell'Ordinamento svolgono attività esecutiva od amministrativa in quanto anche gli atti dell'Amministrazione Pubblica sono soggetti al sindacato di legittimità e lo stesso Stato può essere parte in controversie: in senso puramente formale, nei procedimenti penali; in senso sostanziale nei procedimenti civili ed amministrativi.

I Magistrati pertanto sono istituzionalmente responsabili solo verso il Consiglio Grande e Generale.

L'Art. 15 della "Carta dei Diritti" stabilisce: *"è garantita la tutela giurisdizionale dei diritti soggettivi e degli interessi legittimi davanti agli organi delle giurisdizioni ordinarie ed amministrative"*.

La tutela giurisdizionale si attua attraverso:

- l'indipendenza dei Magistrati dal potere esecutivo od amministrativo;
- la speditezza dei giudizi, quale elemento per dare contenuto alle esigenze di giustizia dei soggetti interessati;
- l'imparzialità del Magistrato, la cui attività deve essere soggetta esclusivamente alla legge;
- il contraddittorio, quale strumento idoneo a mettere tutte le parti interessate su un piano di parità;

- la pluralità dei gradi di giurisdizione, per cui ogni controversia può essere esaminata da più Organi in fasi successive;
- la pubblicità degli atti, quale elemento fondamentale per dare certezza ai soggetti interessati dal provvedimento adottato, sia nella fase istruttoria, dibattimentale e decisionale;
- la generalità degli atti, nel senso che la tutela non può essere esclusa o limitata a particolari mezzi di impugnazione o per determinate categorie di atti.

L'attività del Magistrato, nel nostro sistema, non è informata esclusivamente all'interpretazione ed all'applicazione della legge scritta, che disciplina solo alcune materie, al caso concreto in esame ma si estende all'autorità delle sentenze precedenti e, proprio per la natura del nostro sistema delle fonti, dovendo il Magistrato comunque dare risposte concrete, nell'individuare la norma da applicare, si rende non solo interprete ma anche "produttore" di norme, continuando l'opera del legislatore, con una sola eccezione: nel campo penale (nulla poena sine lege).

I Magistrati, di ogni ordine e grado, sono designati dal Consiglio Grande e Generale, vengono nominati inizialmente per la durata di quattro anni e successivamente confermati nell'incarico a tempo indeterminato. Fatta eccezione per il Consiglio dei XII e per il Consiglio Grande e Generale al quale è riservata la competenza per i rimedi straordinari della "restitutio in integrum", già trattato nella parte seconda, capitolo II, l'organo giudicante ha carattere monocratico.

Organi della giurisdizione ordinaria:

- Magistrati giudicanti:* i Giudici delle Appellazioni, il Commissario della Legge, il Giudice Conciliatore, l'Uditore Commissariale, il Tribunale dei Minori (ai singoli Uffici Giudiziari possono venire assegnati più Giudici);
- Magistrati requirenti:* il Procuratore del Fisco, il Pro-Fiscale;
- Il Commissario della Legge Dirigente:* viene nominato, per un periodo di tre anni, dal Consiglio Grande e Generale; viene scelto fra i Commissari della Legge; ha poteri organizzativi: di distribuzione del lavoro giudiziario, di sorveglianza, di coordinamento e direzione degli Uffici Giudiziari;
- Il Consiglio dei XII quale organo di terza istanza,* nel caso di

difformità fra sentenze di primo grado e sentenza d'appello.

Organi della giurisdizione amministrativa.

- Il Giudice Amministrativo di primo grado, il Giudice Amministrativo d'Appello.*
- Il Magistrato Amministrativo dirigente:* viene nominato dal Consiglio Grande e Generale fra i Magistrati del Tribunale Amministrativo per un periodo di tre anni con funzioni di carattere organizzativo, di sorveglianza e di direzione degli Uffici Giudiziari.
- Il Consiglio dei XII,* quale organo di terza istanza, nel caso di difformità fra sentenza di primo grado e sentenza d'appello.

L'Ordinamento Giudiziario (legge 28/10/92 n° 83), oltre ad individuare gli Organi della Giurisdizione, la loro funzione, la durata degli incarichi, il reclutamento dei Magistrati, istituisce:

- il Consiglio Giudiziario,* per ciascun Organo Giudiziario, composto da tutti i Magistrati, presieduto dal Deputato alla Giustizia.
Tra le varie competenze del Consiglio Giudiziario vi sono quelle relative all'esame di tutte le questioni che interessano l'amministrazione della giustizia in generale, con possibilità di avanzare richieste e di segnalare alla Commissione Generale per gli Affari di Giustizia situazioni di responsabilità, incompatibilità e non idoneità dei singoli Magistrati.

- la Commissione Consigliare per gli Affari di Giustizia,* composta di otto membri del Consiglio Grande e Generale, presieduta dai Capitani Reggenti (il Deputato alla Giustizia è membro di diritto). Alla Commissione sono attribuiti poteri di iniziativa e funzioni istruttorie relativi: alla nomina dei Magistrati, alla responsabilità dei Magistrati (azione di sindacato; azione circa la responsabilità civile per danni derivati a seguito di provvedimento giudiziario adottato con dolo, colpa grave o per diniego di giustizia).

Spetta in ogni caso al Consiglio Grande e Generale adottare provvedimenti disciplinari nei confronti dei Magistrati.

Nota

Il Consiglio dei XII. I membri vengono nominati dal Consiglio Grande e Generale e durano in carica per l'intera legislatura. Il Consiglio è presieduto dai Capitani Reggenti. Oltre a svolgere funzioni di natura giurisdizionale, il Consiglio dei XII svolge attività di natura amministrativa: autorizza l'acquisto, per qualsiasi titolo, di beni immobili siti in territorio da parte di persone giuridiche e di persone fisiche non cittadine.

Quale organo giurisdizionale decide in ordine alle impugnazioni di sentenze decise in maniera difforme dal Magistrato di primo grado e quello d'appello (giudizio di terzo grado); accorda il rescritto di sanatoria per le cause civili colpite da perenzione; decide sulle domande di gratuito patrocinio; decide sulle domande di revisione delle sentenze penali di condanna; decide sulle domande di riabilitazione a seguito di condanne penali; decide sui casi di astensione o ricusazione del Magistrato; decide sulle eccezioni di incompetenza.

Proceduralmente il Consiglio dei XII, prima di adottare il provvedimento definitivo (sentenza), instaura il contraddittorio tra le parti, e nomina "il Sapiente" che esprime la propria opinione sul "caso".

Le Procedure

La tutela dei diritti soggettivi e degli interessi legittimi davanti agli Organi giurisdizionali si attua (diritto di azione) a mezzo istituti che trovano il loro fondamento in parte nello Statuto ed in parte in leggi e consuetudini successive.

La procedura civile, posta a tutela dei diritti soggettivi, cioè di quei diritti che la norma giuridica pone in maniera generale ed astratta a regolamento di situazioni e rapporti giuridicamente rilevanti, è delineata dallo Statuto (libro I-II-IV) integrato da norme consuetudinarie, dalla legge 19/1/89 n° 5 (*disposizioni in materia di procedura civile e di esecuzione*); dalla legge 10 dicembre 1984 e successive modifiche (*sulle controversie innanzi il Conciliatore*); dalla legge 20 maggio 1985 n° 63 (*riforma del processo in materia di lavoro subordinato privato*); dalla legge 15 novembre 1917 n° 17 (*Sulla cessione dei beni ai creditori, sul concordato e sul concorso dei creditori*).

La procedura penale disciplina i modi e le condizioni per l'accertamento dei reati e dei rei e per l'applicazione delle pene, regolamenta di conseguenza il potere punitivo dello Stato in riferimento all'applicazione delle norme penali sostanziali. Il codice di procedura penale risale all'anno 1878; nel tempo ha subito varie modifiche ed integrazioni per renderlo aderente alle mutate condizioni politico e sociali, (attualmente, avanti la speciale Commissione Consigliere, è in discussione un progetto di riforma della procedura penale).

La procedura amministrativa, posta a tutela di interessi legittimi del cittadino nei confronti della pubblica amministrazione, (situazioni giuridiche obiettive che trovano nella norma una tutela indiretta dipendente dalla connessione con un pubblico interesse direttamente tutelato), è regolata dalla legge 28 giugno 1989 n° 68 (*della giurisdizione amministrativa, del controllo di legittimità e delle sanzioni amministrative*). In precedenza organo di giustizia amministrativa era il Consiglio dei XII.

La Commissione e la Corte Europea dei Diritti dell'Uomo.

L'art. 19 della "Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali" allo scopo "di assicurare il rispetto degli impegni risultanti dalla presente convenzione per le Alte Parti Contraenti" ha istituito:

- a) una Commissione Europea dei Diritti dell'Uomo, denominata la Commissione;
- b) una Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, denominata "la Corte".

La Commissione è competente a decidere su domande avanzate da persone fisiche, organizzazioni non governative o private, che ritengono di essere vittime di una violazione dei diritti previsti dalla Convenzione, dopo che sono esaurite le vie procedurali del ricorso all'interno dello Stato (Alta Parte Contraente) membro del Consiglio d'Europa.

Qualora la risoluzione (composizione amichevole) della Commissione non trovi accoglimento da parte dello Stato membro, la Commissione, l'Alta Parte Contraente che ha fatto ricorso alla Commissione, l'Alta Parte Contraente chiamata in causa, può adire la Corte.

La Corte decide in via definitiva e le Alte Parti Contraenti sono impegnate a conformarsi anche se non esistono norme

procedurali di esecuzione, con la conseguenza che la decisione ha solamente un valore "dichiarativo" per cui le manca la forza "coercitiva" propria della sentenza.

Il Comitato dei Ministri (organo del Consiglio d'Europa) al quale è trasmessa la decisione della Corte affinché ne "sorvegli l'esecuzione", potrà svolgere eventualmente opera di pressione "morale" nei confronti di quegli Stati membri che non si adeguano, chiedendo, nei casi più gravi, la denuncia della Convenzione nei confronti dell'Alta Parte Contraente inadempiente.

San Marino, quale "Alta Parte Contraente" nel Consiglio d'Europa, ha un proprio rappresentante sia nella Commissione sia nella Corte.

PARTE TERZA

CAPITOLO I

- Le autonomie territoriali ed amministrative
- Le garanzie costituzionali

LE AUTONOMIE TERRITORIALI ED AMMINISTRATIVE

Le autonomie territoriali

Allo scopo di dare maggiore consistenza all'azione amministrativa dello Stato con una più qualificata presenza sul territorio e quindi anche per dare maggiore possibilità ai cittadini di operare in maniera più diretta nell'interesse della comunità in cui vivono ed operano, sono stati istituiti nove distretti amministrativi denominati "*Castelli*" (Città di San Marino, Borgo Maggiore, Serravalle, Acquaviva, Chiesanuova, Domagnano, Faetano, Fiorentino, Montegiardino).

Certamente la realtà territoriale del Paese (64 Kmq.) ha impedito che si realizzassero circoscrizioni territoriali con ampie autonomie; le funzioni amministrative degli enti locali pertanto si sono mantenute in ambiti ristretti e circoscritti senza nulla togliere al valore della partecipazione che rimane il fondamento dello Stato democratico.

Ogni distretto o Castello, a mezzo elezioni generali, nomina una *Giunta* composta da 11 o 17 membri, tenuto conto dei residenti aventi diritto, e dura in carica cinque anni.

La *Giunta* nomina tra i suoi membri il *Capitano di Castello* che dura in carica 30 mesi con funzioni di rappresentanza e di coordinamento delle attività.

Il testo unico delle disposizioni legislative in materia di Giunta di Castello (decreto 12 febbraio 1980 n° 23), oltre a stabilire i distretti in cui è suddiviso il territorio, i componenti le Giunte di Castello, la procedura per la nomina della Giunta e del Capitano, i compiti assegnati al Capitano di Castello, determina le competenze dell'organo che sono:

- *di natura consultiva*, in riferimento ai servizi che lo Stato svolge od intende sviluppare nella circoscrizione;
- *di natura propositiva*, in riferimento alle attività sociali ed economiche che intende sviluppare sollecitando l'amministrazione centrale;
- *di natura promozionale*, nell'ambito delle iniziative di carattere culturale, sportivo, ricreativo, sociale.

La Giunta può inoltre: promuovere il referendum popolare; presentare progetti di legge al Consiglio Grande e Generale; esercitare il controllo sullo svolgimento dei servizi e delle attività dell'amministrazione centrale sul suo territorio; vigilare sulla conservazione ed amministrazione del patrimonio dello Stato esistente nella circoscrizione.

Le autonomie amministrative

La legge 26 novembre 1980 n° 88, che istituisce *le Aziende Autonome*, indica gli scopi e le finalità che lo Stato intende perseguire nella produzione di beni e nella gestione dei servizi pubblici destinati al soddisfacimento di necessità della popolazione, precisa che la gestione delle Aziende deve essere efficiente, economica ed organizzata in forma di impresa con bilancio e contabilità propria.

Organi dell'Azienda Autonoma:

- *Il Consiglio di Amministrazione*, composto da tre o sette membri, nominato dal Consiglio Grande e Generale per un periodo di cinque anni, svolge l'ordinaria e la straordinaria amministrazione;
- *Il Presidente del Consiglio di Amministrazione*, nominato dal Consiglio Grande e Generale, ha la rappresentanza legale dell'azienda;
- *Il Collegio dei Sindaci Revisori*, è nominato dal Consiglio Grande e Generale per un periodo di cinque anni con il compito: di vigilare la regolarità amministrativa e contabile dell'azienda; di verificare la gestione finanziaria e la corrispondenza del bilancio alle risultanze dei libri contabili.

È riservato al Consiglio Grande e Generale l'approvazione del

bilancio preventivo, del conto economico d'esercizio, del conto patrimoniale, dello Statuto, dell'organico del personale nonché l'autorizzazione all'alienazione di beni immobili.

LE GARANZIE COSTITUZIONALI

Le garanzie costituzionali vanno individuate in quegli strumenti (istituti) atti ad assicurare la osservanza e quindi la conservazione dell'Ordinamento.

In un ordinamento democratico, la prima garanzia risiede nel popolo e cioè in tutte quelle forze sociali che hanno contribuito a far crescere una coscienza democratica che ha permesso la costruzione di uno Stato che ha per fondamento la volontà popolare ed i cui fini istituzionali sono diretti al *"progresso civile, sociale e politico della comunità"*.

Giorgio Fellingnek ne *"la teoria generale del diritto dello Stato"* pone tra le garanzie costituzionali, di natura extragiuridica, le forze sociali: *"la religione, i costumi, la moralità sociale, in breve: l'insieme delle forze della civiltà e gli interessi e le organizzazioni che sono da queste prodotte, agiscono ininterrottamente sulla creazione e sullo sviluppo del diritto ed assicurano la garanzia più salda della validità di esso: garanzia che da altre forze è semplicemente perfezionata"*.

Certamente coloro che hanno contribuito, nel loro stesso interesse, alla predisposizione dell'ordinamento costituzionale, di fronte a situazioni politiche che mirano a modificarlo in senso involutivo sapranno resistere, mettendo in atto tutte le opportune manifestazioni di lotta, dando vita a forme di resistenza attiva.

Le garanzie costituzionali di natura squisitamente giuridica sono quelle che lo stesso Ordinamento predispone per la sua piena e regolare applicazione.

Nell'Ordinamento sammarinese esistono vari istituti disposti allo scopo di garantire direttamente ed indirettamente la regolare applicazione delle norme costituzionali ed il loro mantenimento.

Alcuni di questi istituti vanno individuati negli stessi Organi dello Stato: I Capitani Reggenti, il Consiglio Grande e Generale, gli Organi Giudiziari, il Sindacato della Reggenza; altri vanno individuati in istituti che hanno il compito preciso di controllare la legittimità costituzionale delle leggi (art. 16 della legge 8 luglio 1974 n° 59), il referendum abrogativo e confermativo.

Rientra quindi in un concetto ampio di garanzia il potere di controllo reciproco che ha ciascun Organo dello Stato.

- *I Capitani Reggenti*, supremi custodi del nostro Ordinamento, hanno il diritto-dovere di convocare l'Arengo (corpo elettorale) ogni qualvolta vengano a conoscenza, direttamente od indirettamente, di atti legislativi, provvedimenti che violino norme di natura costituzionale e di sottoporli al suo esame.

- *Il Consiglio Grande e Generale*, nell'ambito delle sue funzioni, esercita il potere ispettivo su tutti gli atti e provvedimenti dell'organo esecutivo e della Pubblica Amministrazione in generale; ogni provvedimento, avente forza di legge, deve essere sottoposto all'iter burocratico, per la sua approvazione, delle due sedute, tranne i casi d'urgenza; tutti i decreti Reggenziali devono essere ratificati dal Consiglio Grande e Generale; gli stessi Consiglieri possono richiedere che un provvedimento legislativo o parte di esso sia sottoposto a referendum confermativo.

- *Gli Organi Giudiziari*, nell'applicare alla fattispecie sottoposta al loro giudizio la norma (provvedimento legislativo, consuetudine, sentenza) devono anche valutare la conformità alle norme costituzionali in considerazione del fatto che con la pronuncia (sentenza) contribuiscono a creare un "precedente" che ha forza vincolante per le decisioni successive. L'art. 16 della legge 8 luglio 1974 n° 59 Il comma stabilisce: *"I Giudici sono tenuti ad osservare i principi della presente dichiarazione nella interpretazione ed applicazione del diritto"*.

- *Il Sindacato della Reggenza* diventa uno strumento di garanzia, in quanto mira a sindacare l'operato dei Capitani Reggenti e, come è già stato evidenziato nei capitoli precedenti, questi ultimi esercitano un potere che non è di semplice rappresentanza, ma devono anche costantemente vigilare affinché gli Organi dello Stato agiscano nel pieno rispetto delle norme costituzionali e quindi intervenire ogni qual volta ritengano, per conoscenza diretta od indiretta, che siano state violate.

Il Sindacato della Reggenza si pone tra gli istituti di giurisdizione speciale con una propria procedura che trova il suo fondamento nello Statuto (libro I, Rubrica XIX).

Prescrive lo Statuto: *"che i Capitani della Terra di San Marino, col Segretario, Bargello, Piazzari e qualunque altro Ufficiale in fine del proprio ufficio siano tenuti a rendere ragione del fatto e del non fatto durante la carica"*. Il procedimento si apre con la nomina da parte del Consiglio Grande e Generale di due Consiglieri (Sindacatori) e con l'affissione all'albo del Palazzo dei termini (tre giorni) entro i quali ciascun cittadino, maggiorenne col pieno godimento dei diritti politici e civili, può avanzare istanza o ricorso in ordine all'operato dei Capitani Reggenti.

Qualora il termine concesso venga a scadere senza il deposito di denunce, il procedimento viene chiuso; in caso contrario, i Sindacatori devono decidere, in ordine ai ricorsi, avvalendosi anche di esperto. Qualora la sentenza sia di accoglimento del ricorso, spetterà al Magistrato competente decidere in ordine alle pene da comminare secondo quanto disposto dalle norme vigenti (codice penale, - codice di procedura penale). Contro la sentenza dei Sindacatori non è ammesso ricorso.

La sentenza dei Sindacatori, di conseguenza, non può che avere effetti limitati, determinando l'esistenza di un fatto penalmente od anche amministrativamente rilevante; sarà poi il Magistrato competente a stabilire il tipo di pena o di sanzione da comminare in base agli strumenti a sua disposizione.

- *L'art. 16 della legge 8 luglio 1974 n° 59 II comma stabilisce 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"*.

Tra gli atti che possono essere impugnati oltre le leggi formali ci sono anche quelli che hanno forza di legge quali i decreti Reggentiali, le consuetudini, le sentenze.

La legittimità deve investire non l'apprezzamento politico del contenuto delle leggi ma la valutazione giuridica in ordine alla conformità alle norme di natura costituzionale; si tratta di sindacare un vizio non sanabile, verificando se la norma dispone in maniera disforme dalla norma costituzionale o se la stessa è stata adottata da un Organo dello Stato in contrasto con le norme costituzionali (l'urgenza nei decreti Reggentiali che contengono

norme ed applicazione differita anziché immediata, mancanza del quorum necessario per l'approvazione dell'atto ecc.).

Con legge 19 gennaio 1989 n° 4 si è stabilita la procedura da seguire per determinare la legittimità della norma.

A seguito di ricorso, nel corso di un giudizio dinanzi ad una autorità giurisdizionale ordinaria o di giustizia amministrativa, presentato dalle parti, dal Procuratore del Fisco, od anche motu proprio dallo stesso Magistrato, il Consiglio Grande e Generale, sentito il parere dell'esperto, decide in ordine alla questione di legittimità sollevata. La norma dichiarata illegittima è annullata dalla data di pronuncia di illegittimità.

- *Il referendum abrogativo o confermativo* diventa anche uno strumento popolare per garantire la legittimità costituzionale di un atto o provvedimento avente forza di legge.

- *Tra i giudizi di legittimità rientra anche quello relativo all'ammissibilità del referendum* (legge 29 ottobre 1981 n° 87); giudizio che si configura anche come controllo preventivo in ordine a materie per le quali il referendum non è ammesso.

- *La legge 28 giugno 1989 n° 68* (della giurisdizione amministrativa, del controllo di legittimità e delle sanzioni amministrative) titolo III disciplina il controllo preventivo di legittimità su alcuni atti amministrativi quali:

- a) gli atti amministrativi concernenti il rapporto di lavoro dei dipendenti dei Dipartimenti, Settori Autonomi, Enti ed aziende autonome di Stato;
- b) gli atti dell'Istituto Sicurezza Sociale con i quali sono erogate prestazioni vitalizie e liquidate gli assegni familiari;
- c) gli atti amministrativi della Commissione di Collocamento quando sono in attuazione di facoltà concesse alla Commissione da legge dello Stato;
- d) ogni altro atto che per espressa disposizione di legge è assoggettato al controllo di legittimità.

(Il Giudice Amministrativo di primo grado limita il controllo alla formazione ed esecutività dell'atto senza entrare nel merito e può, oltre a constatarne la legittimità o la illegittimità, richiedere, prima della decisione, chiarimenti all'Organo che ha emesso l'atto o la sua modifica).

CAPITOLO II

- La Pubblica Amministrazione

- Lo Stato Sociale

la legislazione sociale - istruzione e cultura -

la sanità

LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

Le norme che regolano e disciplinano la Pubblica Amministrazione non sono, in senso stretto, norme di carattere costituzionale ma, data la rilevanza che riveste l'Amministrazione Statale nel funzionamento della comunità, l'organizzazione amministrativa pubblica diventa rilevante per l'Ordinamento sia in riferimento agli atti che pone in essere dando esecuzione a leggi, sia per i rapporti che si instaurano tra cittadino e Stato.

Esistono alcuni principi quali l'organizzazione dei pubblici uffici e degli enti pubblici, l'imparzialità della pubblica amministrazione, la legalità dell'azione amministrativa, l'accesso ai pubblici uffici, la tutela giurisdizionale, che si ricollegano, direttamente od indirettamente, a norme di diritto costituzionale in riferimento anche ai fini che lo Stato persegue in campo politico, economico e sociale.

- L'organizzazione dei pubblici uffici e degli Enti.

La funzione amministrativa dello Stato viene espletata attraverso una serie di uffici, di organi e di enti che si riconducono, per le attività che svolgono, ai singoli Dicasteri.

Attività essenziali: interni, esteri, giustizia; attività finanziarie: bilancio, programmazione economica, finanze;

Attività economiche: industria, artigianato, commercio, agricoltura, trasporti;

Attività sociali: pubblica istruzione e cultura, sanità e previdenza sociale, poste e telecomunicazioni, lavori pubblici, lavoro, turismo, sport e spettacolo.

L'Ufficio e l'Ente quindi si identificano con l'unità organizzativa dotata di specifiche competenze che mirano alla

realizzazione di determinati interessi pubblici. La differenza sostanziale tra Ufficio ed Ente è che mentre il primo non ha personalità giuridica, il secondo la possiede e quindi raggiunge un'autonomia ampia di gestione ed organizzazione sempre, s'intende, nell'ambito della legge istitutiva.

All'interno dei vari Uffici operano persone fisiche incardinate in un rapporto organico ed in un rapporto di servizio.

Con il rapporto di servizio si determinano le modalità di svolgimento delle specifiche attribuzioni del pubblico funzionario, mentre con il rapporto organico si determinano le funzioni che ineriscono a quest'ultimo per cui nell'espletamento dell'attività è l'organo dello Stato che agisce.

Quindi nell'organizzare, strutturare i vari Uffici ed Enti è essenziale che la legge istitutiva sia improntata al raggiungimento di quei fini che lo Stato, attraverso i suoi Organi, deve perseguire con particolare riferimento all'efficienza, con la quale deve garantire il cittadino sia per soddisfare i suoi legittimi interessi o diritti sia per agevolare l'adempimento dei suoi doveri.

- L'imparzialità della Pubblica Amministrazione.

L'art. 14 della legge 8 luglio 1974 n° 59, 1° comma, stabilisce che "l'attività della pubblica amministrazione si conforma a criteri di legalità, imparzialità ed efficienza".

Nell'espletamento della propria attività, la Pubblica Amministrazione, oltre a perseguire l'efficienza attraverso il buon andamento, deve mirare a non creare situazioni per cui ingiustificatamente danneggi od vantaggi arbitrariamente interessi privati venendo di conseguenza a mancare il principio fondamentale per cui tutti i cittadini, comunque, devono trovarsi su un piano di parità e di pari opportunità nei confronti dello Stato e quindi di uguaglianza giuridica.

- La legalità dell'azione amministrativa.

L'efficienza e l'imparzialità della Pubblica Amministrazione sono elementi essenziali e costituzionalmente rilevanti per i fini e gli scopi cui devono tendere, nel rispetto del principio di legalità dell'azione amministrativa. Ogni atto, ogni azione della Pubblica Amministrazione deve essere conforme alla legge e, per garantire effettivamente la conformità, organi di controllo devono curarne

la legittimità formale e sostanziale, fermo restando la responsabilità politica di controllo dell'organo centrale (Dicastero - Congresso di Stato) nonché la possibilità per ogni cittadino di rilevarne la non legittimità all'organo esecutivo (ricorso improprio).

- L'accesso ai pubblici uffici.

L'art. 4, ultimo comma, della legge 8 Luglio 1974 n° 59, stabilisce che "tutti i cittadini hanno diritto di accesso ai pubblici uffici". Partendo quindi dalla considerazione che tutti i cittadini "sono uguali davanti alla legge, senza distinzione di condizioni personali, economiche, sociali, politiche e religiose", la legge deve garantire che le assunzioni nei pubblici uffici avvengano attraverso procedure che creino situazioni di parità e con selezioni realizzate su basi di obiettive valutazioni di merito attraverso bandi di concorso articolati in maniera precisa sia in riferimento alle funzioni, sia ai requisiti, sia in riferimento ai titoli ed alle prove di esame. Compito della legge è quello pertanto di determinare lo stato giuridico dei pubblici dipendenti definendo diritti e doveri, stabilendo tutto il rapporto nel suo svolgimento: dal periodo di prova, all'assunzione in pianta stabile; dalle promozioni ai trasferimenti; dalla durata alle sanzioni disciplinari. Solo eccezionalmente e per posti d'organico ben identificati, le assunzioni possono avvenire su base discrezionale in riferimento sia alla funzione da espletare (elemento oggettivo) sia al tipo di professionalità, esperienza, maturità richiesta (elemento soggettivo).

- La tutela giurisdizionale.

Tutta l'attività della Pubblica Amministrazione deve essere improntata al rispetto dei principi di legalità e giustizia.

Gli strumenti che l'ordinamento giuridico mette a disposizione per garantire l'osservanza del principio di legalità e giustizia dell'atto amministrativo sono di varia natura: politica, amministrativa, giurisdizionale.

Un primo controllo sull'attività della pubblica amministrazione deve essere esercitato dal Consiglio Grande e Generale, attraverso anche le Commissioni Consiglieri, con compiti anche di natura ispettiva, o con interrogazioni, interpellanze da parte dei Consiglieri.

La stessa amministrazione poi deve, a mezzo degli organi preposti, esercitare funzioni di controllo sugli atti della Pubblica Amministrazione garantendo di conseguenza la loro legittimità e la loro opportunità.

Infine contro un atto od un'attività della Pubblica Amministrazione lesivo di un interesse o di un diritto, esiste la possibilità da parte del cittadino di ricorrere con i mezzi giurisdizionali che l'Ordinamento mette a disposizione.

L'art. 15, primo comma, della legge 8 luglio 1974 n° 59, dispone: *"È garantita la tutela giurisdizionale dei diritti soggettivi e degli interessi legittimi davanti agli organi delle giurisdizioni ordinarie e amministrativa"*.

Magistratura ordinaria che ha il compito di dirimere le controversie nascenti da un atto della Pubblica Amministrazione che viola un diritto soggettivo protetto dall'ordinamento giuridico e *Magistratura Amministrativa* che ha il compito di tutelare il cittadino leso in un suo interesse legittimo da un atto amministrativo.

LO STATO SOCIALE

Le attività dello Stato, secondo il principio della distinzione delle funzioni, sono essenzialmente tre: la legislativa, l'amministrativa o esecutiva, e la giudiziaria. Tra i fini però che lo Stato deve perseguire e garantire, attraverso l'organizzazione e l'azione dei poteri costituzionali, fondamentale è *"il progresso civile, sociale e politico della comunità"*, il cosiddetto *"benessere sociale"*.

Il preambolo della *"Dichiarazione dei Diritti dei cittadini e dei principi dell'ordinamento"*, in maniera esplicita, pone detto principio come valore assoluto a cui deve ispirarsi l'azione dello Stato nel suo insieme.

Sarebbe errato comunque identificare lo Stato con la società civile. Non è lo Stato che crea la società civile, ma è per un'esigenza di quest'ultima che lo Stato sorge allo scopo di coordinare le attività che dalla società civile promanano, a difesa del bene comune.

Spetta quindi allo Stato svolgere una continua opera di

protezione, di propulsione e di coordinamento dell'attività umana. Quest'opera si concretizza in provvedimenti di carattere organico e costruttivo che mirano alla protezione della persona umana, alla soddisfazione dei suoi bisogni, sia di natura materiale che ideale e morale.

Compito dello Stato è quello quindi di garantire un ordine sociale in cui il cittadino possa effettivamente esprimere tutte le sue potenzialità creative armonizzandole al raggiungimento del bene comune. *È attraverso l'organizzazione del lavoro, dell'istruzione e della sanità che lo Stato persegue i suoi fini istituzionali.*

La legislazione sociale

L'organizzazione del Lavoro.

La legislazione sociale nasce e si sviluppa allo scopo di dare al lavoratore dipendente prima, ed a tutti i cittadini poi, una tutela di carattere generale, allo scopo di sottrarlo non solo a forme di sfruttamento, ma anche di metterlo in grado di assumere responsabilmente posizioni contrattuali nei confronti di coloro che organizzano i mezzi di produzione e quindi al soddisfacimento di interessi più ampi di ordine materiale e morale.

La legislazione del lavoro in particolare mira a tutelare i lavoratori nei confronti del datore di lavoro, finalizzata quindi alla determinazione di un'ordinato svolgimento del rapporto.

La legge 7 febbraio 1961 n° 7, *legge per la tutela del lavoro e dei lavoratori*, si pone a fondamento dell'intera tutela giuridica del lavoratore.

Il titolo primo, *"delle associazioni sindacali"*, regola l'istituto fondamentale della vita associativa del lavoratore, attraverso la quale si sviluppano tutte le iniziative atte a dare pratico contenuto a principi di solidarietà a sostegno dei diritti del lavoratore.

Dopo avere affermato che l'organizzazione sindacale è libera, la legge prescrive una serie di adempimenti affinché le organizzazioni dei lavoratori possano ottenere il riconoscimento giuridico e con esso la personalità giuridica, evidenziando tutta una serie

di prescrizioni allo scopo di garantire democraticità, trasparenza all'interno delle singole organizzazioni.

La legge 11 marzo 1981 n° 23, integra questo istituto precisando e disciplinando le attività sindacali all'interno delle aziende.

Il titolo secondo, "delle controversie di lavoro", introduce un procedimento che mira, in tempi brevi, a dirimere ogni controversia che nasce da un rapporto di lavoro. Con la Commissione Conciliativa si è voluto, prima di adire il giudice naturale, dare la possibilità alle parti in causa di poter dibattere ed eventualmente risolvere ogni questione al di fuori di ogni formalità processuale, fermo restando il principio del contraddittorio e l'assistenza tecnica alle parti. La legge 20 maggio 1985 n° 63 precisa il rito processuale in materia di contenzioso che nasce da un rapporto di lavoro introducendo elementi di novità rispetto al procedimento ordinario quali: la speditezza degli atti e delle formalità da espletare; tempi brevi per l'assunzione delle prove o la produzione di documenti; l'intervento del Magistrato del Lavoro in ogni fase della procedura allo scopo di garantire la rapidità.

Il titolo terzo, "del contratto di lavoro", contiene il complesso delle norme regolanti direttamente il rapporto di lavoro e che quindi possono considerarsi come il diritto del lavoro in senso stretto ed appartengono al diritto privato in quanto sono poste a tutela immediata di interessi privati ed individuali. L'art. 9 della dichiarazione dei diritti stabilisce che *"la legge assicura al lavoratore l'equa retribuzione, le ferie, il riposo settimanale ed il diritto di sciopero"*.

Dopo aver sancito che il contratto di lavoro collettivamente stipulato tra i sindacati registrati dei prestatori di lavoro ed i sindacati registrati dei datori di lavoro ha *"efficacia di legge"*, la legge indica in maniera precisa gli elementi che devono necessariamente essere contenuti nel contratto:

la durata, predeterminando il concetto di tempo determinato e tempo indeterminato;

il periodo di prova che, seppur regolato dai singoli contratti di lavoro o dalla legge organica, per il pubblico impiego, non può superare i sei mesi;

la retribuzione e le modalità di pagamento che non può essere inferiore ai minimi previsti dalle tariffe per le singole categorie e

dovrà essere corrisposta con cadenze bimestrali o mensili;

la durata delle prestazioni che non può superare il massimo delle ore stabilite dalla legge settimanalmente. Particolari disposizioni esistono per il lavoro notturno e festivo;

il riposo settimanale e festivo e le ferie annuali retribuite, a cui il prestatore d'opera non può rinunciare.

Il titolo terzo inoltre contiene norme relative al diritto del lavoratore di riprendere il servizio dopo la sospensione dovuta ad infortunio o malattia e di sospendere l'attività lavorativa per motivi di gravidanza e puerperio. Altro elemento contrattuale significativo è quello relativo alla parità tra uomo e donna nella retribuzione.

Il titolo quarto, "delle condizioni di lavoro", oltre a stabilire genericamente l'obbligo del datore di lavoro di assumere le più opportune cautele per tutelare l'integrità fisica e morale del lavoratore nell'ambiente in cui viene espletata l'attività lavorativa, rinviando a leggi speciali la relativa disciplina, detta norme concernenti i doveri del prestatore d'opera individuando le sanzioni disciplinari a cui può essere sottoposto in caso di infrazione.

Significative sono le leggi successive che regolano gli istituti previsti dal titolo quarto:

leggi 2 luglio 1969 n° 40 e n° 41 relative alla prevenzione degli infortuni sul lavoro e all'igiene del lavoro e successive modifiche ed integrazioni;

legge 4 maggio 1977 n° 23 che detta norme sulle sanzioni disciplinari e sui licenziamenti individuali e collettivi.

Assume poi particolare rilevanza l'art. 27 del titolo IV che riconosce il diritto di sciopero anche se l'esercizio di tale diritto dovrà poi essere regolato da apposita legge.

Il titolo quinto, "dell'estinzione del rapporto di lavoro", indica le cause di estinzione del rapporto, regolandone alcune e determinando le conseguenze. Il rapporto si estingue allorché la causa del contratto si sia concretamente realizzata (nel contratto a tempo pieno determinato: compimento del lavoro, scadenza del termine, recesso per giusta causa, cause di risoluzione legale) o per recesso di una o dell'altra parte (contratto a tempo indeterminato: recesso volontario, recesso per giusta causa, cause di risoluzione legale).

Il rapporto di lavoro inoltre si può escludere e non estinguere per motivi diversi da quelli previsti contrattualmente: l'inadempimento e l'impossibilità sopravvenuta di una delle prestazioni (cause di risoluzione del contratto).

Il titolo sesto, "della previdenza ed assistenza" si limita a porre gli oneri contributivi a carico dell'imprenditore e del prestatore d'opere allo scopo di garantire, dal punto di vista economico, un efficiente sistema previdenziale ed assistenziale al lavoratore; sistema che svolge la sua funzione protettiva fino alla tutela del cittadino, nella sua accezione più ampia e non solo limitata al momento della prestazione lavorativa; sistema di protezione e sicurezza sociale che può garantire il soddisfacimento di tutti quei bisogni che il cittadino necessita nell'arco della sua esistenza.

Il titolo settimo, "del collocamento", integrato da leggi successive quali: la legge 11 dicembre 1979 n° 83, la legge 23 dicembre 1980 n° 110, oltre a stabilire i compiti istituzionali dell'Ufficio, detta norme relative alle assunzioni, alle liste di collocamento, alla tenuta dei libretti di lavoro.

Il titolo ottavo, "dell'ispettorato del lavoro", indica i compiti che l'Ufficio deve espletare affinché tutte le disposizioni di legge emanate a tutela del lavoro e del lavoratore siano rispettate.

La moderna legislazione sociale, allo scopo di dare pratica attuazione a quei principi di giustizia che lo Stato deve perseguire, è venuta elaborando una serie di norme per porre tutti i cittadini su un piano di parità a difesa dei più deboli e quindi maggiormente esposti al rischio di essere emarginati o peggio ancora "ghettizzati".

La legge 29 marzo 1952 n° 10 e la successiva legge del 23 dicembre 1954 n° 33, aggiornate e riformate dalla legge 29 maggio 1991 n° 71, determinano norme per l'assunzione obbligatoria e l'inserimento lavorativo dei mutilati ed invalidi civili e dei portatori di deficit, mentre la legge 25 giugno 1991 n° 79, "Prestazioni lavorative delle persone anziane", mira a promuovere il mantenimento in attività lavorativa di coloro che, per raggiunti limiti di età, dovrebbero abbandonare ogni rapporto di lavoro, col rischio di ridurli ai margini della società, privandoli di ogni possibilità di contribuire attivamente al suo sviluppo in quanto non sono più in grado di partecipare, in maniera piena, al ciclo produttivo che la moderna economia ha imposto.

Allo scopo poi di garantire anche dal punto di vista economico il lavoratore dipendente contro i rischi della disoccupazione o di una diminuzione dell'attività lavorativa, la legge 28 ottobre 1975 n° 87 (Istituzione della cassa per l'integrazione dei guadagni dei lavoratori dipendenti da imprese industriali, da imprese dell'edilizia e dei salariati dello Stato), prevede l'integrazione salariale.

Al fine di soddisfare bisogni che sono essenzialmente di carattere economico ma che tendono principalmente a creare le condizioni per un maggiore sviluppo sociale di persone aventi interessi comuni, l'ordinamento prevede l'istituto della *società cooperativa* quale forma di attività economica organizzata per produrre o scambiare beni e servizi, esercitata in comune da persone che necessitano di quei beni e di quei servizi. (È bene ricordare, per accentuare l'aspetto sociale, che la cooperativa nasce e si sviluppa come fenomeno spontaneo di difesa delle classi sociali più deboli e quindi la normativa che si è sviluppata nel tempo ha avuto una caratterizzazione ben precisa con la conseguenza che la cooperazione non va inquadrata e valutata in base ad una valutazione puramente economica ma soprattutto per i suoi scopi ed i suoi risultati etico-sociali).

La legge 29 novembre 1991 n° 41, riordina e ripropone in maniera organica le norme relative alla cooperazione ed agli enti cooperativi.

Istruzione e cultura.

"È indispensabile una crescita culturale di fondo che permetta a tutti i cittadini un inserimento effettivo nella vita politica e sociale, che dia a tutti strumenti culturali sufficienti per conoscere le strutture dello Stato e il loro funzionamento, i problemi dell'economia e le relazioni fra essi e la gestione politica del Paese".

Lo Stato quindi deve fornire gli strumenti, di carattere legislativo prima e di carattere tecnico poi, affinché effettivamente si creino le condizioni per una crescita in termini culturali del cittadino; crescita che comunque non può e non deve essere organizzata dallo Stato ma deve nascere dal contesto del Paese nel suo insieme.

Lo Stato deve promuovere il bene comune e quindi non può

sostituirsi alla coscienza dei cittadini proponendo o favorendo un modello di cultura e di crescita (sarebbe in contrasto con i principi generali contenuti nella "carta dei diritti").

La legislazione in materia di istruzione è stata caratterizzata nel tempo quasi esclusivamente dalla volontà di mettere a disposizione strutture ed Uffici e mezzi ausiliari per mantenere la scuola pubblica (dalla elezione, ufficio e salario del pubblico precettore, di cui alla Rubrica XXXIII del libro I dello Statuto, alla legge 13 luglio 1883 che istituisce il "Collegio-Convitto-Belluzzi"; dalla legge e regolamento delle Scuole elementari del 28 giugno 1910, al regolamento per il Ginnasio Liceo Governativo equiparato ai Regi d'Italia del 16 gennaio 1915 n° 2; dalla legge 30 ottobre 1906 che istituisce le borse di studio, alla legge 21 novembre 1963, n° 48 che istituisce l'assegno di studio; dalla legge 13/2/1980 n° 10 sulla formazione professionale, alle istituzioni degli Organismi di gestione collegiali della scuola; dalla riforma dell'ordinamento scolastico del 30 luglio 1980, n° 60, alla legge quadro sulla istruzione universitaria e le istituzioni di cultura superiore 31/10/1985, n° 127) con la sola eccezione, soprariferita, delle leggi che hanno favorito l'accesso a scuole superiori od a livello universitario e la costituzione di cooperative culturali.

Parallelamente alle strutture scolastiche, altri istituti pubblici sono stati creati a sostegno di iniziative culturali miranti a soddisfare le esigenze di base: la Biblioteca di Stato; i Centri Sociali.

Sarebbe contrario ai fini proprio dello Stato qualora quest'ultimo, attraverso le sue strutture, intendesse "organizzare" la cultura.

Lo stato deve limitarsi a creare le strutture affinché tutti i cittadini abbiano pari opportunità di svolgere attività culturali e quindi perchè si realizzi, in concreto, quella pluralità culturale e di informazione indispensabile per una crescita del cittadino nella libertà e nella democrazia. (La sola scuola pubblica non può garantire nè pluralità nè partecipazione, pur con tutti gli sforzi per mantenere equilibri che formalmente possono anche tranquillizzare ma nella sostanza rendono alquanto difficile la pratica attuazione di principi che sono alla base di una vera crescita e che devono mirare, come è scritto all'art. 11 della carta

dei diritti, "allo sviluppo della personalità dei giovani, alla loro preparazione al libero e responsabile esercizio dei diritti fondamentali", promuovendolo "Nell'ambito dello studio, del lavoro, delle attività sportive e ricreative").

La Sanità.

La salute, la previdenza e l'assistenza rientrano tra i fini primari che lo Stato deve perseguire per il raggiungimento di quel "benessere comune" a cui fa esplicito riferimento la "Dichiarazione dei diritti dei Cittadini" - art. 9 ultimo comma "Tutti i cittadini hanno diritto alla Sicurezza Sociale".

Con la legge 22 dicembre 1955 n° 42, istitutiva di un sistema obbligatorio di Sicurezza Sociale, si è voluto superare il vecchio sistema di assistenza e beneficenza, attuato in parte dallo Stato attraverso enti pubblici (Congregazioni) ed in parte da privati (in particolare enti religiosi), divenuto inadeguato e del tutto insufficiente per risolvere i numerosi problemi che la moderna società poneva. L'art. 1 della citata legge dispone:

"È istituito un sistema obbligatorio di Sicurezza Sociale che contempla l'erogazione di prestazioni sanitarie, di prestazioni economiche temporanee, di prestazioni economiche vitalizie, di assegni familiari, di prestazioni assistenziali. Esso trae ispirazione dai principi statutari della Repubblica e dalle nuove esigenze della vita civile".

Nel corso degli anni numerose sono state le disposizioni di legge che hanno non solo integrato, allargato e regolamentato i vari servizi ma anche accentuato tutto il sistema di sicurezza sociale a tutela di tutti i cittadini ed in particolare:

- la legge 30/6/64 n° 3 che istituisce il sistema obbligatorio di Previdenza Sociale;
- la legge 24/3/1983 n° 43, di riforma istituzionale dell'Istituto per la Sicurezza Sociale;
- la legge 28/4/89 n° 43 (carta dei diritti e doveri del malato);
- la legge 19/9/90 n° 105, di riordino degli organismi istituzionali e di gestione dell'Istituto.

Nota

I fatti economici nella vita dello Stato diventano rilevanti non solo e non tanto per gli aspetti strettamente legati allo sviluppo

ed al progresso di tutta la comunità, ma anche per soddisfare quei bisogni elementari di vita che sono a fondamento delle attività organizzate dall'Ordinamento. La legislazione che orienta, organizza, indirizza i fatti economici, certamente non rientra nella legislazione sociale in senso stretto, ma diventa rilevante per gli aspetti sociali che persegue.

L'art. 10 della legge 8 luglio 1974 n° 59 (dichiarazione dei diritti) stabilisce che "la proprietà e l'iniziativa economica privata sono garantiti".

Il riferimento quindi all'economia di mercato è esplicito e da ciò discende che la libera iniziativa imprenditoriale è una condizione essenziale per lo sviluppo di tutta la società nel suo insieme, accentuando di conseguenza il concetto che i mezzi di produzione, pur lasciati all'intelligenza, alla capacità, alla fantasia dei singoli, devono essere finalizzati al raggiungimento di interessi collettivi. La legislazione vigente in materia economica mira non solo a regolamentare e quindi tutelare e valorizzare le varie attività economiche nei vari settori (commerciale, artigianale, imprenditoriale) ma anche ad incentivare le singole iniziative attraverso contributi, prestiti particolarmente agevolati, assegnazione di aree per la costruzione di opifici, agevolazioni fiscali ecc.

La legge di bilancio rimane il provvedimento di maggiore interesse sia per i fatti economici che tende a regolare e ad incentivare, sia per la politica economica che lo Stato intende perseguire.

La legge 9 marzo 1988 n° 34, con l'istituzione dell'*Istituto di Credito Sammarinese*, si propone di promuovere lo sviluppo dell'economia, assicurando un adeguato sostegno al sistema bancario, stimolando nuove iniziative produttive.

CAPITOLO III

- Rapporti tra Stati
- Stato e Chiesa - Società civile e Società religiosa

RAPPORTI TRA STATI

L'art. 1 della Dichiarazione dei Diritti dei cittadini e dei principi dell'ordinamento stabilisce che *"la Repubblica di San Marino riconosce le norme del diritto internazionale generale come parte integrante del proprio ordinamento, rifiuta la guerra come mezzo di risoluzione delle controversie fra Stati, aderisce alle Convenzioni internazionali in tema di diritti e di libertà dell'uomo, riconferma il diritto di asilo politico"*.

Lo Stato di San Marino, quale soggetto di diritto internazionale, necessariamente intrattiene rapporti con altri soggetti sia a livello politico sia per attuare scambi di beni e servizi. Ne deriva che autonomamente, nello svolgimento delle proprie attività con altri soggetti internazionali, ed anche nei rapporti interni, riconosce e fa proprie le norme del diritto internazionale generalmente riconosciute, impegnandosi, per fatto automatico, ad ordinare, adeguandola, la propria legislazione interna.

Come conseguenza sostanziale del principio citato vi è quella che la norma di diritto internazionale generale diventa norma interna senza che occorra di volta in volta un atto interno di legislazione e, qualora sia in contrasto con una norma di diritto positivo interno, quest'ultima deve ritenersi abrogata.

Non è facile individuare le norme del diritto internazionale generale anche se, come è accaduto ed accade per l'ordinamento interno, i principi e le norme di diritto positivo vanno identificate in concreto in quelle esigenze e bisogni che sono diffusi nella coscienza internazionale.

Certamente le norme di diritto internazionale generale hanno natura consuetudinaria, nascono quindi dalla comune opinione che per regolare i rapporti, di natura politica, di natura

economica sia necessario tenere e mantenere determinati comportamenti che risalgono a principi da tutti condivisi.

L'individuazione tuttavia di principi generali che regolano i rapporti internazionali rimane un fatto particolarmente complesso e delicato, per cui si è giunti alla creazione di organismi internazionali con lo scopo precipuo di vincolare i soggetti aderenti al rispetto di quei principi, di quelle norme che vengono adottate.

Rilevanza poi, nei rapporti tra Stati, hanno i trattati.

Il trattato è un atto giuridico e, come tale, diretto alla creazione di norme giuridiche internazionali e quindi vincolante per i soggetti che hanno manifestato la volontà di concluderlo. Il trattato può nascere e sviluppare come manifestazione di volontà negoziale tra due o più soggetti al quale, in tempi successivi, possono aderire anche altri soggetti.

Mentre da una parte l'Ordinamento sammarinese riconosce le norme del diritto internazionale generale come norma di diritto positivo interno e quindi rientrano tra le fonti di diritto primario, i trattati, come atto negoziale, necessitano, per essere vincolanti, di un provvedimento che si sostanzia nella ratifica da parte del Consiglio Grande e Generale.

Numerose sono le Organizzazioni Internazionali a cui San Marino ha aderito; particolarmente significativo è stato l'ingresso nell'*Organizzazione delle Nazioni Unite, nel Consiglio d'Europa, nel Fondo Monetario Internazionale*.

I trattati bilaterali o multilaterali che San Marino ha concluso, o le convenzioni a cui ha aderito, interessano aspetti sia di natura politica che economica e sociale. (Rilevanti sono i trattati e le convenzioni concluse con il Regno d'Italia prima e la Repubblica Italiana successivamente, nonché con la Comunità Economica Europea).

L'art. 1 sopracitato ha voluto evidenziare tre posizioni assumendole a valore di principio costituzionale:

- *il rifiuto della guerra come mezzo di risoluzione delle controversie tra Stati*. Può sembrare pleonastico, da parte di San Marino adottare un principio che comunque, nella sua realtà statuale, non potrebbe trovare soluzioni alternative; diventa invece rilevante per la posizione che San Marino deve tenere in quegli Organismi internazionali in cui è inserito;

- *l'adesione alle Convenzioni internazionali in tema di diritti e di libertà dell'uomo*. Con l'adesione alla Convenzione Europea dei Diritti dell'uomo, San Marino si è inserito in un Organismo internazionale, il Consiglio d'Europa, che, oltre ad enunciare principi che mirano in maniera precisa a tutelare l'Uomo in ogni suo interesse fisico e morale, (diritti soggettivi ed oggettivi inerenti la persona umana), ha istituito un controllo giuridico internazionale, la Commissione e la Corte Europea, le cui decisioni sono vincolanti per gli Stati aderenti;

- *il diritto di asilo politico*. L'obbligo di accordare l'asilo politico a persone perseguitate per motivi politici o religiosi è generalmente sancito dagli atti internazionali relativi alla protezione dei diritti dell'uomo; con la norma interna di carattere costituzionale, San Marino ha riconfermato un istituto che si inserisce nella sua tradizione e mantenuto anche in momenti in cui la protezione veniva accordata mettendo a repentaglio la sua politica esistenza.

STATO E CHIESA

Società Civile e Società Religiosa

Sono due comunità chiamate a convivere sullo stesso territorio ed in ambedue esistono autorità costituite, gerarchie, strutture giuridiche organizzate per regolare rapporti, decidere controversie, adottare provvedimenti che coinvolgono la sfera dei singoli. È evidente che da una simile situazione nascono problemi di relazione, che i singoli Stati regolano attraverso concordati, oppure preferiscono ignorare, riconoscendo eventualmente alla società religiosa il diritto di esercitare la propria attività nel rispetto delle norme stabilite dalla società civile.

Le posizioni che la legislazione statale può assumere nei confronti della Chiesa possono riassumersi:

- di *completo separatismo* e quindi con una legislazione informata ad assenza di norme concernenti le confessioni religiose con la conseguenza che quest'ultime devono svolgere la loro attività nell'ambito del diritto vigente alla pari di ogni altro soggetto, persona fisica e giuridica (società, associazioni ecc.).
- di *netto contrasto*, assumendo quindi atteggiamenti antiecclesiastici, proibendo attività religiose, negando poteri all'Autorità Ecclesiastica nonché ogni forma di manifestazione pubblica;
- di *accordo*, con la conclusione di accordi tra due ordinamenti giuridici primari con pari dignità.

È stato scritto: *"la causa vera delle secolari lotte e dei conflitti sempre rinascenti fra le due potestà è stata appunto la mancanza di una qualunque possibile netta discriminazione fra i due ordini di rapporti, cioè il fatto che vi sono un'infinità di campi, di materie e di istituti i quali o per la loro intrinseca natura, o per i loro effetti, o permanentemente, o accidentalmente riflettono l'uno o l'altro ordine contemporaneamente ed implicano necessari concorsi ed inevitabili*

conflitti di competenza fra le due autorità che ad essi rispettivamente presiedono".

La posizione dell'Ordinamento sammarinese nei confronti della Chiesa è sempre stata di completo separatismo con questa peculiarità: la stragrande maggioranza della popolazione sammarinese, da sempre, è cattolica. È evidente quindi che tutta la cultura, anche quella legislativa, è informata a principi che riflettono l'animo religioso del popolo ed a questo si è nel tempo informata permeando anche la società civile di valori propri del cristianesimo in generale e del cattolicesimo in particolare.

È sufficiente, a tale proposito, tenere presente tutta una serie di segni esteriori di cui la società civile è testimone: i Capitani Reggenti, i Consiglieri, all'atto del loro insediamento nell'Ufficio, prestano giuramento sui Vangeli; i testimoni, chiamati avanti il Tribunale, prestano giuramento toccando il Crocefisso; gli atti pubblici incominciano con: "nel Nome di Dio"; i fidefacienti prestano giuramento con la formula di rito: "ammoniti sull'importanza morale del presente atto, sul vincolo religioso che i credenti contraggono con esso dinanzi a Dio ecc..."; numerose sono le cerimonie civili che portano protocollarmente atti religiosi e viceversa.

Nonostante i segni esteriori, nonostante che l'Ordinamento sammarinese si sia formato all'interno di una società permeata profondamente da valori cristiani e per quanto ampie possano essere state le concessioni fatte alla Chiesa, lo Stato sammarinese resta uno Stato laico che riconosce nel Magistero della Chiesa un valore morale e sociale per cui ha anche ritenuto, in certi casi, tutelare con la norma non solo i segni esteriori ma anche il suo insegnamento.

Sono norme proprie dell'Ordinamento sammarinese che hanno un fondamento etico-morale proprio e non concordato con un altro Ente.

- Enti Ecclesiastici - Il Clero - I beni della Chiesa
- L'Istruzione - I Contributi Economici dello Stato

Enti Ecclesiastici

La struttura giuridica della Chiesa prevede l'istituzione di Enti Ecclesiastici, provvisti di personalità giuridica, con finalità in parte diverse da quelle di enti che operano all'interno delle varie realtà statuali.

Nella realtà statale sammarinese gli enti ecclesiastici acquistano personalità giuridica con il riconoscimento, ferma restando la possibilità, per prassi ormai consolidata, di agire, per gli scopi primari cui sono preposti, anche senza un esplicito riconoscimento qualora agiscano senza dare vita a rapporti giuridici, e quindi vivere solamente nel diritto della Chiesa. Certamente con il riconoscimento giuridico da parte dello Stato, l'ente ecclesiastico, in tutti i rapporti intersoggettivi, deve sottostare alle leggi di quest'ultimo.

La revoca del riconoscimento di un ente ecclesiastico, da parte della Chiesa, comporta, come conseguenza, la revoca del riconoscimento giuridico anche da parte dello Stato in quanto si presume che vengano a cadere le finalità per cui l'ente era stato costituito.

La revoca del riconoscimento giuridico, da parte dello Stato ad un ente ecclesiastico, può essere operata qualora vengano a mancare i requisiti stabiliti dalle leggi per le società civili e quindi anche in contrasto con l'Autorità della Chiesa.

L'ente ecclesiastico sammarinese, con il riconoscimento giuridico acquista personalità giuridica propria e quindi l'erezione dell'ente da parte dell'Autorità della Chiesa funge solamente da premessa all'atto costitutivo emanato dallo Stato.

L'ente ecclesiastico avrà le caratteristiche fissate dal diritto canonico e lo Stato non potrà pretendere, per il suo riconoscimento, che assuma le forme previste dall'ordinamento statale e quindi sotto questo aspetto si applicheranno le norme statuali solo in quanto compatibili.

La stessa legge sulle società, art. 7, prevede la possibilità di altri tipi di società oltre quelli individuati dalla legge.

L'ente ecclesiastico infine non può essere considerato un ente pubblico, in quanto non esplica funzioni riconducibili allo Stato soddisfacendo interessi collettivi che rientrano nei fini dello Stato.

Il Clero

L'Ordinamento giuridico sammarinese considera il clero persona investita di particolare dignità in quanto inserita in un ente ecclesiastico, soggetta, alla pari degli altri cittadini (o forensi), alle leggi, senza, tuttavia, poterlo gravare di obblighi che lo distolgano dalle sue mansioni. È evidente che la nomina di una persona in un ente ecclesiastico spetta alla Chiesa, ferma restando la possibilità per lo Stato di valutare i requisiti soggettivi previsti dalla legge, qualora la nomina presupponga la rappresentanza legale dell'ente ecclesiastico.

Statutariamente è prevista la nomina, da parte del Consiglio Grande e Generale: del Cappellano del Santo con lo scopo di mantenere e perpetuare tra il popolo il tradizionale culto verso il Santo Fondatore; dei Massari del Santo, Ufficiali laici, con il compito precipuo di custodire le reliquie del Santo, gli arredi destinati al culto del Santo nonché di amministrare le offerte destinate al culto. (Con gli accordi sottoscritti tra la Repubblica e la Santa Sede il 2/4/1992, la nomina del Cappellano del Santo è di competenza del Vescovo Diocesano).

Il rapporto invece che esiste, in base al diritto canonico, tra il religioso ed il suo superiore non può essere oggetto di valutazione da parte dello Stato, fatta eccezione ovviamente del caso in cui il rapporto di obbedienza portasse ad infrangere le leggi dello Stato: in questo caso l'infrazione dovrà essere considerata come ogni altra obbedienza legalmente dovuta, qualora si tratti di escludere o diminuire la responsabilità e farla ricadere sull'Autorità superiore.

Non sfugge certamente all'osservazione che, nonostante la legge scritta non regoli in generale i rapporti tra Stato ed Enti Ecclesiastici, tra Stato e Clero, esiste tutta una consuetudine, consolidatasi nel corso dei secoli, per cui atti, fatti, comportamenti inerenti a funzioni proprie dei singoli Enti o del Clero in generale, sono regolati dal diritto canonico e quindi recepiti dall'Ordinamento Sammarinese ove quello, ovviamente, non sia palesemente in contrasto con quest'ultimo.

E così, a titolo di esempio, il sacerdote è punito qualora, senza giusta causa, riveli un segreto di cui è venuto a conoscenza a causa del suo ministero, anche se la giusta causa è lasciata alla coscienza dell'ecclesiastico ed il potere di sindacarlo al giudice Statale. Mentre il segreto della Confessione non può essere oggetto di indagine da parte del Magistrato proprio in riferimento a quella consuetudine che ha recepito una norma del diritto canonico e che impone all'ecclesiastico di mantenere il segreto su atti e fatti conosciuti nell'esercizio del suo ministero.

I Beni della Chiesa

Per beni della Chiesa si intendono tutti i beni materiali ed immateriali destinati sia direttamente al soddisfacimento di interessi collegati ai bisogni religiosi, come i luoghi destinati al culto o gli arredi sacri, sia indirettamente al soddisfacimento di interessi legati al sostentamento del Clero od alle attività proprie degli Enti Ecclesiastici, come gli immobili o mobili in generale.

In ordine ai beni di proprietà di Enti Ecclesiastici ed in particolare ai beni immobili, esistono problemi di varia natura. Certamente la Chiesa ha un potere autonomo nella gestione e destinazione dei beni e quindi può disciplinare e dare prescrizioni ed indicazioni ai titolari degli Enti in ordine all'amministrazione, agli investimenti, ed eseguire i relativi controlli, mentre tutto il rapporto di natura squisitamente civilistica è soggetto alle norme dell'ordinamento statale.

Come conseguenza tutti i negozi giuridici messi in atto dagli Enti Ecclesiastici devono formalmente e sostanzialmente essere conformi al diritto dello Stato e quindi, per esempio: ogni atto che porta come oggetto la vendita di "res sacra" è nullo confor-

memente al divieto della loro commercializzazione, mentre i beni immobili, qualunque destinazione abbiano, sono sottoposti, per il loro acquisto, a qualsiasi titolo, al preventivo nulla-osta del Consiglio dei XII (legge 5 giugno 1923 n° 13, che determina le funzioni del Consiglio dei XII), od i beni mobili ed immobili di interesse storico, archeologico o artistico sono, sia per la destinazione, sia per la loro conservazione, sottoposti alla vigilanza della Commissione Consigliare preposta ai beni culturali.

L'Istruzione

In riferimento all'istruzione tre sono le problematiche che si pongono nel rapporto tra Chiesa e Stato. *Scuole per l'istruzione religiosa del laicato e del Clero; Scuole tenute da Enti Ecclesiastici per l'istruzione in generale del laicato; l'insegnamento della religione nelle scuole pubbliche.*

Alla pari di ogni altro ente, associazione, la Chiesa ha la più ampia libertà nell'istituire, programmare l'istruzione religiosa del laicato e del clero, fermo restando quel potere generico di controllo da parte dello Stato affinché siano rispettati quei principi, di carattere generale, previsti dall'Ordinamento Sammarinese ed in particolare dalla "Carta dei Diritti".

L'istituzione di scuole, eventualmente organizzate da Enti Ecclesiastici, per l'istruzione del laicato, deve sottostare alle disposizioni vigenti in materia di istruzione scolastica, sia in riferimento all'organizzazione dei corsi sia in riferimento al riconoscimento dei titoli.

L'insegnamento della religione cattolica nelle scuole pubbliche, di ogni ordine e grado, da sempre, è assicurato dall'ordinamento scolastico.

I Contributi Economici dello Stato

Gli Enti Ecclesiastici, nella maggiore parte dei casi, dotati di beni propri per il sostentamento del Clero e di tutte le attività collegate per il raggiungimento dei propri fini, non hanno mai beneficiato di interventi economici costanti e periodici da parte

dello Stato anche se quest'ultimo, in varie circostanze, è intervenuto provvedendo, anche se parzialmente, con contributi alla costruzione, alla ristrutturazione ed alla manutenzione di beni immobili della Chiesa, con particolare riferimento ai luoghi destinati all'esercizio del culto all'interno di strutture pubbliche, come Cappelle all'interno dell'Ospedale o dei Cimiteri.

Si tenga comunque presente che la maggior parte degli edifici destinati al culto hanno un interesse storico e monumentale che travalica l'interesse religioso in senso stretto (la Pieve, i Conventi di Città di San Marino, di Valdragone ecc.).

Nell'anno 1965, con legge 29 settembre n° 31, a seguito anche dalle mutate condizioni economiche (rendite fondiari che non assicuravano più un dignitoso sostentamento per i titolari degli Enti Ecclesiastici), fu istituito un assegno speciale da erogarsi alle Parrocchie e Curazie anche e soprattutto, come è precisato nell'art. 1, *"per compensare le funzioni di ordine civile esplicate dai titolari di esse"*.

Con questo provvedimento si è voluto riconoscere e confermare una funzione da sempre svolta dal titolare di una Parrocchia o di una Curazia di carattere prettamente civile, legata quindi alla sua attività: quella di attestare e quindi ricevere atti di stato civile di persone che intendono modificare il proprio status (pubblicazione degli atti di matrimonio, celebrazione del matrimonio).

Certamente, in passato, la competenza degli Ecclesiastici in generale, in materia civile era molto più ampia: dagli atti di nascita, con la tenuta dei registri, alla conservazione di atti e documenti di interesse privato; dalla certificazione dell'avvenuta morte, alle disposizioni di ultima volontà.

Con l'assunzione da parte dello Stato di tutta una serie di funzioni, l'ambito di azione in campo civile dell'Ecclesiastico si è venuto sempre più restringendo finendo per essere circoscritto a quello relativo alla celebrazione del matrimonio.

Anche se la legge fa riferimento a *"funzioni di ordine civile"*, certamente non si è voluto riconoscere all'Ecclesiastico una funzione pubblica nell'espletamento di funzioni di ordine civile, nè tanto meno quella di pubblico ufficiale: infatti l'Ente Ecclesiastico non può essere ricondotto a nessuna delle categorie che lo Stato prevede per il pubblico ufficiale e quindi nessuna disposizione, sia di natura amministrativa, sia di natura penale,

prevista dall'ordinamento statale per quest'ultimo, può essere applicata ad esso. L'art. 21 (forma della celebrazione) della legge 26 aprile 1986 n. 49 (riforma del diritto di famiglia) prescrive che l'Ufficiale di Stato Civile, nel caso di matrimonio religioso, appena ricevuto l'atto di matrimonio, ne curi la trascrizione dei registri dello Stato Civile dietro richiesta degli stessi coniugi. Di conseguenza l'Ufficiale di Stato Civile può eventualmente eccepire, nella forma e nella sostanza, l'atto e quindi rifiutare la trascrizione che comunque deve essere richiesta (art. 3) dai coniugi e non dal celebrante anche se questi materialmente ha compilato l'atto.

Tutte le conseguenze, sia di natura civilistica, sia di natura amministrativa, sia di natura penale (nel caso ricorrano gli estremi), ricadono sui coniugi ed eventualmente sul celebrante qualora quest'ultimo, con la sua condotta, abbia concorso alla consumazione di un reato.

L'accordo 2 aprile 1992, sopracitato, ha abrogato l'assegno speciale ed ha istituito *"un fondo per interventi a sostegno di attività di carattere umanitario, solidaristico e sociale"*. Il fondo, costituito sulla base della scelta che le persone fisiche esprimono in sede di dichiarazione dei redditi, è devoluto alla Chiesa Cattolica che provvederà ad utilizzarlo per propri fini istituzionali e per il sostentamento del Clero.

Rapporti Diplomatici

Nel tempo i rapporti tra la Repubblica di San Marino e la Santa Sede sono stati tenuti direttamente tra il Governo della Repubblica, all'uopo delegato dal Consiglio Grande e Generale, ed il Governo della Santa Sede, senza organismi intermedi, anche se le missioni diplomatiche, in certi casi, erano affidate, per singoli problemi e per ragioni di opportunità, a personaggi ritenuti influenti per motivi di prestigio.

Nell'anno 1925 i rapporti diplomatici sono stati assunti al livello di Legazione; nell'anno 1986 le Legazioni sono state trasformate in Ambasciate.

Nota bibliografica

L'idea di riproporre un compendio sull'Ordinamento Sammarinese è nata nel momento in cui le Organizzazioni Politiche hanno iniziato ad approfondire temi e problemi legati allo Statuto.

La mia indagine e ricerca si è limitata ad una rilettura di testi scolastici di Docenti Universitari: prof. Carlo Arturo Iemolo, prof. Felice Battaglia, prof. Ferruccio Pergolesi, prof. Giovanni De Vergottini; di opere e scritti di studiosi sammarinesi: prof. Francesco Balsimelli, avv. Renzo Bonelli, avv. GianLuigi Berti, avv. prof. Federico Bigi, prof. Giuseppe Rossi, prof. Cristoforo Buscarini; di scritti e sentenze di Magistrati sammarinesi: avv. T.G. Giannini, avv. Giacomo Ramoino, avv. Francesco Viroli, avv. Lamberto Emiliani, prof. Vittorio Scialoia, prof. Guido Astuti, prof. Enrico SpagnaMusso, prof. Piergiorgio Peruzzi; nonché al riesame di relazioni che hanno illustrato provvedimenti di legge, per meglio coglierne lo spirito informatore, dai quali ho tratto spunti, note ed argomenti nell'elaborazione dei vari Istituti e delle note di carattere storico; in particolare ho cercato di mettere in evidenza, come il legislatore, nel tempo, si è informato a principi ormai patrimonio comune a Paesi di avanzata democrazia.