



LA CARTA DEI DIRITTI COMPIE QUARANT'ANNI UN PERCORSO DI LIBERTÀ E DEMOCRAZIA NEL XX SECOLO

DI LUIGI LONFERNINI
A V V O C A T O E N O T A I O

Quattro sono stati gli avvenimenti di natura politico-istituzionale che hanno caratterizzato la vita della Repubblica nel secolo scorso: *l'Arengo del 25 marzo 1906; la "caduta" del fascismo, 28 luglio 1943; gli avvenimenti accaduti nel 1957 passati alla storia come "i fatti di Rovereta"; la Dichiarazione dei Diritti dei Cittadini e dei Principi Fondamentali dell'Ordinamento Sammarinese - Legge 8 luglio 1974 n. 59.*

Con il XX secolo inizia una lenta trasformazione dell'assetto istituzionale, anche se gli Statuti del 1600 mantengono inalterata, a livello pubblico, la loro struttura ed il loro impianto costituzionale.

L'Arengo del 25 marzo 1906

Il governo della cosa pubblica per secoli è stato saldamente tenuto nelle mani di pochi che sono riusciti a mantenere in vita una forma di governo repubblicano, ancorato ad un sistema aristocratico-oligarchico.

Sotto la spinta di nuove ideologie, nate con la Rivoluzione francese ed ancora prima con la Rivoluzione americana, in tutta Europa si sviluppa un mutamento radicale a livello filosofico-giuridico che, pur tra mille difficoltà e

resistenze, riesce ad influenzare il diritto gettando le basi dello stato moderno.

Anche San Marino nel XIX secolo pone mano a numerose riforme nel campo legislativo (codice penale e codice di procedura penale), ma l'opera riformatrice rimane limitata e contenuta e non investe il potere pubblico e più segnatamente il diritto costituzionale.

Alla fine del 1800 alcuni uomini, con formazione ideologica diversa, socialista e cattolico-popolare, avviano un movimento d'opinione che mira a sensibilizzare la comunità sammarinese chiamata a rimuovere la prima causa che aveva permesso l'instaurazione di un governo aristocratico-oligarchico e che aveva riassunto tutto il potere esautorando in certi periodi lo stesso Consiglio e quindi ridare all'Arengo (Assemblea popolare anche se ristretta ai capifamiglia, uno per *foco*) la capacità di riappropriarsi dei suoi poteri sovrani ed in particolare del diritto di nominare i Consiglieri con durata predeterminata.

Il 25 marzo 1906, l'Assemblea dei capifamiglia, riunita nella Plebale, a grande maggioranza, conferisce nuovamente al popolo il diritto-dovere di partecipare attivamente alla vita politica, dando valore alla struttura di base di tutto il sistema democratico: il corpo elettorale (anche se limitato), trasformando il Consiglio Grande e Generale (allora Principe e Sovrano) da assemblea chiusa in assemblea aperta, elettiva con mandato rappresentativo.

Il 28 luglio 1943

La data ricorda un evento particolare per la Repubblica: la caduta del Partito Fascista che per vent'anni ha detenuto un potere assoluto di governo assistito, ovviamente, da un Consiglio in cui erano stati esclusi tutte le organizzazioni politiche sorte nei primi decenni del secolo ed anche quei soggetti che all'interno dello stesso Partito Fascista avevano apertamente espresso il dissenso.

In sintesi: sul Titano si era riprodotta la stessa situazione politica che si era instaurata nel vicino Regno d'Italia.

E' bene comunque sottolineare che il governo autoritario fascista, dominato da una forte personalità, quale era quella di Giuliano Gozi, per mantenere la propria posizione di potere non ha avuto la necessità di modificare l'impianto istituzionale.

La “caduta” del Partito Fascista in Italia ridiede forza ad alcuni uomini che non si erano lasciati trascinare e corrompere politicamente “dall’entusiasmo” provocato dalla forza “dirompente” esercitata, sia a livello psicologico sia a livello fisico, per oltre vent’anni.

Francesco Balsimelli, Alvaro Casali, Gino Giacomini, Remy Giacomini, Gustavo Babboni, Teodoro Lonfernini, Faust Amadori, ancora una volta uomini con estrazione ideologica diversa, riuniti in Comitato, riescono ad esercitare una forte pressione sui Capitani Reggenti per dare vita ad un governo provvisorio che doveva gestire il difficile momento storico nel quale stava vivendo l’Italia, con la guerra ormai presente sul suo territorio e che inevitabilmente avrebbe coinvolto la Repubblica.

Il 14 Ottobre 1957

Gli uomini, che si erano riuniti in Comitato alla caduta del fascismo, in tempi brevi, diedero vita ad organizzazioni politiche, assumendo ciascuno posizioni ideologiche ben precise, anche se mutate dal mondo esterno.

Gli anni che seguono la caduta del fascismo fino all’ottobre del 1957 sono caratterizzati da una forte contrapposizione ideologica che ha le sue radici nello scenario internazionale ed in particolare in Europa.

Da una parte una coalizione formata da un fronte popolare di socialisti e comunisti, guidata da Gino Giacomini, Alvaro Casali, Ermenegildo Gasperoni; dall’altra il Partito Democratico Cristiano guidato dall’indipendente Teodoro Lonfernini, fino alla sua morte avvenuta nel 1954, e successivamente da Giovanni Zaccaria Savoretti e da Federico Bigi.

Il panorama politico era caratterizzato da una economia post-bellica al collasso (l’emigrazione era l’unica strada percorribile per cercare occupazione) e condizionato esternamente da due visioni del mondo non solo diverse ma inconciliabili: da una parte il mondo occidentale libero e solidale, dall’altra il mondo sovietico chiuso ed impenetrabile.

San Marino, nel cuore dell’Italia legata al mondo occidentale e con il rischio di subire la sorte degli stati dell’Europa orientale, non poteva non risentire di tutti gli avvenimenti che coinvolgevano i due “blocchi” sia dal punto di vista politico che economico.

Certi avvenimenti poi accaduti nel mondo sovietico, quali le rivolte popolari d'Ungheria e della Polonia, soffocate nel sangue, nonché certe informazioni che trapelavano dalla "cortina di ferro", come le deportazioni di intere popolazioni, oltre ad influire su uomini della sinistra italiana, avviarono un processo di revisione anche in San Marino: questo portò alla creazione di nuove formazioni politiche che finirono per sgretolare il cosiddetto fronte popolare al Governo.

La contrapposizione politica era talmente forte da portare il Paese ad una forma di rivolta popolare che ebbe il suo epilogo nei "fatti di Rovereta": la comunità civile si divise in maniera ancora più marcata.

Ancora una volta, sia nel periodo post-bellico, sia in quello immediatamente successivo al 14 ottobre 1957, non si verificarono modifiche istituzionali: è importante sottolineare che, dagli anni cinquanta agli anni settanta, San Marino ha realizzato lo stato sociale ed in particolare è stato portato a compimento il suffragio universale. Con legge 23 dicembre 1958 viene esteso infatti alle donne l'elettorato attivo, esercitato poi effettivamente nel 1964. Con legge del 1972 alle donne è stato esteso anche il voto passivo che ha consentito, nel 1981, l'elezione della prima donna a Capitano Reggente.

Anche se guidati da uomini rappresentativi, i partiti politici, in questa fase storica, sono i veri protagonisti della vita socio-politico-economica del Paese.

1974 - La Carta dei Diritti

Alla fine degli anni sessanta, alcuni sammarinesi, animati da due stimati professionisti, il dottor Leo Marino Dominici e l'avvocato Renzo Bonelli, diedero vita ad un Movimento popolare con lo scopo di sensibilizzare l'opinione pubblica, ed in particolare i partiti politici, su problemi di natura istituzionale: si trattava, in sintesi, di individuare ed organizzare in maniera compiuta i principi che coinvolgono i cittadini in uno stato democratico e che garantiscono in maniera piena la vita di una comunità che vuole ispirarsi alle democrazie più avanzate dell'Europa occidentale.

Nel Paese si aprì un vivace dibattito che portò il Consiglio Grande e Generale alla nomina di una Commissione, composta da eminenti studiosi italiani, con il compito, tecnico-giuridico, di prospettare "*soluzioni per la*

revisione e l'integrazione di alcuni Istituti" e quindi fornire "elementi utilizzabili per le riforme che la Repubblica, nell'esercizio della sua sovranità, riterrà di adottare".

Il compito della Commissione, pertanto, era limitato *"allo studio dell'Organizzazione fondamentale dello Stato ed allo studio dei rapporti tra Cittadino e Stato"*.

La Commissione l'8 marzo 1972 presenta al Consiglio Grande e Generale una relazione che, nella sua parte conclusiva, enuncia una serie di principi trasferiti poi in un documento solenne denominato *"Dichiarazione dei Diritti dei Cittadini e dei Principi Fondamentali dell'Ordinamento Sammarinese"*, documento che il Consiglio, dopo averlo elaborato, trasforma in legge in data 8 luglio 1974 con il n. 59.

La Commissione, nella relazione conclusiva, ha voluto precisare: *"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 economici e 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".

Con l'introduzione della *"Carta dei Diritti"*, nell'Ordinamento Sammarinese si è inserito, dal punto di vista pubblicistico, un nuovo elemento: una legge costituzionale che si pone, per la sua formazione ed in particolare per la sua revisione, tra le Carte cosiddette rigide: rigide in quanto le disposizioni in esse contenute possono essere oggetto di modifica o di revisione solamente con legge costituzionale. Ciò che caratterizza la legge costituzionale, oltre l'aspetto sostanziale, è quello formale relativo alla sua approvazione: cosiddetto procedimento aggravato. Per la modifica di norme costituzionali, è necessaria l'approvazione con maggioranza qualificata dei due terzi dei componenti il Consiglio Grande e Generale.

La *"Carta dei Diritti"* è un coacervo di dichiarazioni programmatiche e di disposizioni precettive:

- precettive in quanto precisano la struttura dello Stato e determinano le competenze dei vari Organi;
- programmatiche in quanto impongono precisi comandi al Legislatore

vincolandolo, nell'esercizio del suo potere normativo, al conseguimento ed al perfezionamento di alcuni obiettivi già patrimonio dello stato economico-sociale.

La “Carta”, come dalla legge di Revisione Costituzionale n. 36 del 2002 e riportata nel testo consolidato di cui al Decreto Reggenziale n. 79 del 2002, si compone attualmente di 18 articoli, in cui sono contenuti:

- il preambolo e i principi fondamentali dell'Ordinamento;
- gli Organi dello Stato e le loro funzioni: potere legislativo, esecutivo-amministrativo, giudiziario;
- i diritti ed i doveri e le libertà dei cittadini.

Il preambolo - I principi

E' bene precisare che *“i principi informatori dei poteri costituzionali sono fondamentali e godono di speciale protezione ma non esauriscono il campo dei principi generali vigenti, in quanto radicati nel diritto comune”* per cui nel tempo, le mutate condizioni di costume, una maggiore sensibilizzazione verso problematiche al momento assenti o di scarso rilievo possono portare ad una integrazione o ad una nuova formulazione, comunque non riduttiva, dei principi che sono a fondamento dello sviluppo dell'uomo.

Particolare rilevanza assume il preambolo: è una dichiarazione di carattere etico-politico che deve ispirare tutta la vita socio-economica dello Stato, allo scopo, come recita il testo, di *“garantire al Popolo Sammarinese l'ulteriore progresso civile, sociale e politico nella continuità della vita dello Stato e delle Istituzioni fondamentali”*.

Con il preambolo si sono voluti affermare e mettere in evidenza alcuni aspetti fondamentali dell'Ordinamento sammarinese: il carattere della continuità della vita dello Stato e delle sue istituzioni fondamentali che contraddistingue la politica che i sammarinesi perseguono e contemporaneamente esorcizzare un fenomeno politico che ha coinvolto il Paese nel secolo scorso: l'ascesa di una formazione politica che ha egemonizzato le funzioni dello Stato dando una svolta autoritaria alla nascente democrazia sorta dalle vicende dell'Arengo del 25 marzo 1906.

Gli Organi istituzionali

In sintesi, l'art. 2 della “Carta”, dopo avere ribadito che la sovranità della Repubblica risiede nel popolo che la esercita nelle forme statutarie della democrazia rappresentativa, precisa che la legge disciplinerà l'Arengo e gli altri istituti di democrazia diretta.

Il successivo art. 3 individua gli organi di rilevanza costituzionale, delimitando i rispettivi poteri e funzioni.

I Capitani Reggenti

L'Ufficio di Capo dello Stato è esercitato da due Capitani Reggenti in base al principio di collegialità. Con legge costituzionale 16 dicembre 2005, n. 185, sono state definite le funzioni costituzionali, le attribuzioni, le garantigie e le responsabilità.

Il Consiglio Grande e Generale

Al Consiglio spetta il potere legislativo, la determinazione dell'indirizzo politico e l'esercizio delle funzioni di controllo sull'attività di governo. Recita la Rubrica III del libro I dello Statuto: “*Il Consiglio Grande e Generale chiamato dei sessanta della nostra Repubblica di San Marino, quando dall'Arringo ossia da tutto quanto il nostro popolo in esso adunato, ebbe ottenuto l'universale e suprema autorità ed imperio, questo conservò per sempre e fu della Repubblica nostra il principe supremo ed assoluto e solo, e dura tuttora, e concedendolo Iddio per l'intercessione del Beato Marino protettore nostro, sempre durerà*”.

L'organizzazione interna e le attribuzioni del Consiglio sono disciplinate dal Regolamento consiliare.

Il Congresso di Stato

Al Congresso di Stato spetta il potere di governo secondo i principi di collegialità e di responsabilità. E' politicamente responsabile davanti al Consiglio al quale rende conto, sia collegialmente che individualmente, in base alla legge costituzionale. Con legge costituzionale 15 dicembre 2005, n. 183, sono state individuate le attribuzioni, le funzioni collegiali, le funzioni dei singoli Segretari di Stato, le responsabilità nonché la procedura per esercitare, da parte del Consiglio Grande e Generale, la sfiducia.

La “Carta” ha mantenuto intatti gli Organi istituzionali politico-legislativo e politico-esecutivo o di governo previsti dallo Statuto confermando il carattere della collegialità, fatta eccezione per gli Organi giudiziari.

Gli Organi Giudiziari

Precisa la “Carta” che gli Organi Giudiziari sono istituiti per legge costituzionale ed a loro è “*garantita piena indipendenza e libertà di giudizio nell’esercizio delle loro funzioni*”. Con legge costituzionale 30 ottobre 2003, n. 144, modificata dalla legge costituzionale 16 settembre 2011 n. 2, sono stati individuati gli Organi della giurisdizione ordinaria ed amministrativa, definite le competenze nonché le responsabilità civili dei Magistrati.

La revisione costituzionale del 2002, con l’art. 7 riformula l’originario articolo 16 della Dichiarazione dei diritti, istituendo in particolare il “*Collegio Garante della costituzionalità delle norme*”.

Con successiva legge qualificata 25 aprile 2003, n. 55, sono state definite le competenze ed il funzionamento di questo organo al quale sono attribuiti: il sindacato di legittimità costituzionale, il giudizio di ammissibilità dei *referendum*, la decisione sui conflitti tra organi costituzionali, l’esercizio del sindacato sui Capitani Reggenti, la decisione sull’azione di sindacato nei confronti dei Magistrati.

I diritti e i doveri e le libertà dei cittadini

L’art. 5 della “Carta” proclama: “*i diritti della persona sono inviolabili*”. Gli articoli successivi individuano i rapporti civili, etico sociali, economici e politici che sono collegati direttamente alla persona e che la “Carta” intende tutelare.

I principi fondamentali, dopo avere individuato i diritti e doveri dei cittadini, danno particolare rilevanza ai diritti di libertà riconosciuti come naturali ed assoluti in quanto inerenti alla persona.

E’ bene precisare che in uno Stato democratico e liberale, la “Carta” non si limita a garantire al cittadino le libertà individuali come singolo, ma in quanto soggetto che svolge la sua attività dentro formazioni sociali dove sviluppa la sua personalità: stato, famiglia, formazioni religiose, organizzazioni sindacali, partiti, associazioni ecc.

E' solo attraverso una democrazia in cui i valori della solidarietà interna ed esterna sono sviluppati in maniera ampia, che si garantisce uno sviluppo ordinato di una comunità, mettendola al riparo da rischi di involuzione che possono far rinascere fenomeni totalitari.

Sono questi i sentimenti che il legislatore vuole manifestare, testimoniando una concezione dello Stato che nel tempo, pur con tutti i limiti ed i vari periodi storici, San Marino tiene ben presente.