



SULL'ASSETTO ISTITUZIONALE SAMMARINESE ALCUNE RIFLESSIONI

DI CRISTOFORO BUSCARINI
ESPERTO DI STORIA E DI ISTITUZIONI SAMMARINESI,
GIÀ DIRETTORE DELL'ARCHIVIO PUBBLICO DELLO STATO

Il termine Costituzione nel linguaggio giuridico assume una pluralità di gradazioni semantiche, conseguenza di una profonda evoluzione di questo settore della dottrina. Non è certo finalità di questa breve nota riesumare dai lontani studi universitari tale articolazione concettuale, del resto attingibile in qualunque buon manuale di diritto costituzionale. Il proposito che ci si pone in questa circostanza non vuole essere tecnicistico, ma piuttosto quello di collocare la dimensione giuridica nell'ambito più ampio e decisivo di quella storica. E' dato ormai pacifico che gli istituti giuridici sono il prodotto delle circostanze storiche da cui scaturiscono, e non il contrario. Pur tuttavia in realtà marginali continua a vivere il mito che si incarna in una sorta di metafisica del diritto, che vuole vedere la società come il prodotto, nelle sue articolazioni politiche, economiche, culturali, di un sistema normativo dotato di qualità non subordinate all'evoluzione storica. In termini pratici, ciò comporta in tale ipotesi una strategia che si traduce in una serie continua di aggiustamenti normativi che pretende di mantenere immutato l'impianto costituzionale di partenza. San Marino costituisce un paradigma nell'ambito di tale tesi.

La posizione opposta postula la necessità di superare l'assetto non più rispondente alla nuova realtà sociale, e quindi di costruire ex novo una impalcatura costituzionale. Questa seconda ipotesi si è riscontrata in quasi tutti gli stati dell'Europa continentale dopo la tragedia della seconda guerra mondiale. Questa almeno è la tesi degli oppositori del riformismo costituzionale, i quali attribuiscono ai grandi sconvolgimenti storici la motivazione di tale opzione. Non si indugerà ad argomentare in contrario poiché è di per sé evidente che le riforme costituzionali si fondano su di un arco di motivazioni ben più ampio ed articolato.

I microstati europei offrono esempi paradigmatici delle due possibili opzioni. Da un lato la Repubblica di San Marino, che dal sec. XIX ha proceduto per ritocchi sul proprio edificio tardo rinascimentale; dall'altro il Principato di Monaco ed il Principato di Andorra che, rispettivamente nel 1962 e nel 1993, si sono dotati di carte costituzionali che, pur con il necessario legame con la propria individualità storica, hanno abbracciato le acquisizioni contemporanee del diritto costituzionale. Ciò naturalmente a prescindere dal diritto sostanziale in esse affermato. Non è intento di questa breve riflessione, conviene ribadirlo, di addentrarsi in una riflessione di diritto comparato, quanto semplicemente porre a raffronto i due diversi percorsi sopra individuati.

Per quanto attiene appunto a San Marino, si è nei secoli costantemente proclamato il principio della continuità istituzionale, anche laddove ragioni sostanziali invalicabili esigevano l'adozione di altre soluzioni (in materia penale dal 1865 in poi San Marino ha varato due successivi codici penali, con ciò contraddicendo la propria opposizione al diritto codificato). Il punto di partenza dell'ordinamento va individuato nello schema tipico del Comune del secolo XIII, basato su quattro organi: l'Arengo, il Consiglio generale, il Consiglio speciale, i Consoli. Lo schema non ha nulla di originale in sé, poiché riproduce la struttura tipica del Comune dei Consoli, cioè quella forma organizzativa che precede il Comune del Podestà. La tendenza tuttavia non è incline a realizzare un sistema politico egualitario, poiché in seno alla comunità già nel sec. XIII si registrano sedimentazioni di natura economica e sociale nelle quali si rintracciano forme di potere aristocratico radicato nel controllo della proprietà terriera. Nonostante la meticolosa epurazione della documentazione archivistica, tracce non irrilevanti di conflittualità all'interno della società del piccolo comune sono ancora rintracciabili, sia pure in epoca più tarda.

A riprova di quanto asserito si dovrebbe analizzare con molta attenzione la responsiva in data 20 marzo 1418, del conte Guidantonio di Montefeltro diretta ai Capitani di San Marino. Nella missiva il conte di Urbino si dilunga nel suggerire, in tono amichevole quanto autorevole, capitoli normativi per reprimere le fazioni. Non meno significativo appare l'insieme di circostanze che si realizzarono nel 1560, allorchè il duca d'Urbino Guidubaldo Della Rovere intervenne d'autorità, in forza anche dei patti di protezione formalizzati nel 1549, apportando modifiche penetranti nel quadro normativo della Comunità al fine di porre fine ai sanguinosi dissidi fra le famiglie egemoni della stessa. Coniugando la forza materiale con la tecnica del diritto, il duca d'Urbino richiamò in attività l'Arengo, accantonato dalle famiglie dominanti da circa un secolo, ma ridisegnandolo, grazie all'ingegno ed alla fantasia del giurista Marcantonio Tortora, nella funzione di collegio elettorale per il periodico rinnovo del Consiglio Generale (Arengo dei 150).

E' evidente che nella terminologia usuale persistono gli organi che furono il perno del Comune nel sec. XIV, ma con contenuti operativi affatto diversi. Accantonato l'Arengo, anche nella versione approntata dal duca Guidubaldo, il Consiglio Principe diveniva il perno esclusivo della costituzione materiale della Comunità. Tutti gli affari comunitari, dalla nomina dei Reggenti alla deliberazione di spese anche modeste, trovavano nel Consiglio, a composizione cooptativa e di fatto controllato da un piccolo numero di famiglie aristocratiche radicate nella proprietà terriera, trovavano in tale organo la sede deliberante. Persino la funzione giurisdizionale era fagocitata dal Consiglio, poiché se in prima istanza i Capitani avevano deposto la potestà giurisdizionale a favore di un giudice estero, in genere proposto dal duca di Urbino, per quanto attiene alla giurisdizione di appello i due Giudici delle appellazioni, organo rigorosamente collegiale, erano nominati dal Consiglio nel proprio seno, così come il Consiglio dei XII. Il tema dell'assetto istituzionale di San Marino nel periodo tardo rinascimentale richiederebbe un'ampia analisi, anche se i tratti salienti in sé non mostrano caratteri particolarmente originali rispetto allo schema generalizzato nello stato tardo rinascimentale.

Nella storia dei popoli accade a volte che intervengano momenti di frattura rispetto a ciò che è consolidato e ritenuto privo di alternative praticabili. Nell'ambito in cui ci stiamo soffermando, cioè quello istituzionale,

l'elemento radicalmente innovativo è costituito dalla maturazione dell'idea di codificazione (già presente nella Costituzione della Repubblica francese del 1791 ma attuata solo nel 1804). La portata di simile innovazione può essere esattamente intesa solo rileggendo le penetranti considerazioni in proposito di Guido Astuti o di Francesco Galgano, per citare solo alcuni dei grandi maestri del diritto del novecento.

Con la promulgazione del Codice Napoleone nel 1804 si realizzò una svolta radicale, sia pure articolata in un arco di tempo abbastanza ampio, in forza della quale gli stati, grandi o piccoli, si lasciarono alle spalle il vecchio diritto non codificato per abbracciare il sistema della codificazione. Questo infatti, per limitarsi a due soli dati fondamentali, sanciva la statualità del diritto in luogo della pluralità degli ordinamenti in relazione dello status e del corpo sociale di appartenenza del suddito, e realizzava l'eguaglianza dell'individuo di fronte alla legge, almeno in termini formali. E' un dato di fatto che l'adozione in Francia del Codice indusse in tutta l'Europa continentale un atteggiamento favorevole alla nuova concezione giuridica, che determinò la elaborazione di codici nei singoli stati se non l'adozione pura e semplice del codice francese del 1804 nella prospettiva di un'elaborazione autonoma delle fonti codificate.

Per quanto riguarda San Marino, minima enclave nell'ambito dello Stato Pontificio, con assetti sociali e culturali statici, non poté svilupparsi un movimento di opinione favorevole all'innovazione in un contesto, come quello pontificio, diffidente o piuttosto ostile verso tutte le conquiste dell'illuminismo. Pur tuttavia se la ricerca si fa più attenta, anche all'interno di una realtà troppo esigua per imboccare la via di riforme innovative e troppo vincolata all'ingerenza di Roma pontificia, può cogliere spunti e segnali protesi a raccogliere quanto di nuovo maturava nella cultura europea. Ciò era determinato almeno da due fattori: la formazione di una piccola élite intellettuale che attraverso gli studi universitari aveva acquisito una mentalità aperta alle nuove correnti di pensiero di matrice liberaldemocratica. In secondo luogo, l'inserimento ai vertici della società locale di qualche rara personalità di formazione culturale elevata e di convinzioni riformatrici, determinava qualche sussulto all'interno di una realtà stagnante. E' paradigmatica la vicenda politica di Bartolomeo Borghesi, a San Marino dal 1821

al 1860, in modo particolare per la coraggiosa affermazione della sovranità sammarinese di fronte alle pretese pontificie, specie dopo i moti di Romagna in clima di restaurazione, a cominciare dai fatti del 1831. In tale contesto assume particolare significato la presa di posizione di singole individualità, pur minoritarie in seno al ristretto gruppo dirigente. L'episodio verificatosi nel 1853, che ebbe come protagonista il consigliere nobile Marco Tassini, rende esplicito il conflitto fra una maggioranza chiusa ad ogni spiraglio di riforme e singole voci sensibili alle tematiche progressiste. *Consul designatus* per il semestre 1 ottobre 1853 – 31 marzo 1854, il Tassini presentava al Consiglio il seguente memoriale:

Condizioni indeclinabili alle quali il Tassini accetterebbe la Reggenza del 1 ottobre 1853.

- 1. Una radicale riforma politica sulle precise basi dello Statuto della Repubblica.*
- 2. Un Codice criminale e civile che risponda all'indole e alla forma di questo governo e si livelli alla presente civiltà. E nel frattempo che verrà compilato sia immediatamente ed in via provvisoria, adottato quel miglior codice d'uno dei governi italiani che dal Generale Consiglio sarà riconosciuto il più adatto alla punitiva giustizia.*
- 3. Riorganizzazione del sistema economico finanziario.*
- 4. L'attivazione dell'Ufficio Ipotecario, continuato a quello del Registro, a modo che tutelando le transazioni ed i contratti sociali lasci un modico reddito alle nostre finanze.*
- 5. L'attivazione del Monte di pietà già decretata.*

L'eletto a Reggente, Tassini, intende di assumere il potere nel modo stabilito dallo Statuto, e come si debba da onorato e fedele cittadino, subordinato sempre al supremo potere concentrato nel Consiglio Sovrano della Repubblica. Siccome l'anzi detta riforma statutaria, come la compilazione dei Codici e delle altre riforme esiggano indispensabilmente il tempo necessario per maturamente attuarle, e perché intende che l'opera sia incominciata e compiuta senza ostacoli, così il nuovo eletto Reggente domanda quei poteri e quel tempo necessari ad ottenere l'opera ardua e indispensabile per assicurare su basi certe ed onorevoli l'esistenza e la libertà della diletta Patria.

(...).

Il Tassini chiedeva inoltre il prolungamento del mandato semestrale e la nomina di una commissione composta da Melchiorre Filippi, Innocenzo Bonelli, Biagio Martelli, Domenico Antonio Bartolotti, Pietro Borghesi, Gaetano Simoncini. La richiesta avanzata dal Tassini, pur se in forma alquanto approssimativa nel linguaggio, metteva a fuoco alcuni temi fondamentali sul terreno delle riforme, ma conteneva anche l'ingenua petizione che avrebbe facilmente fatto naufragare l'iniziativa, e cioè la possibilità di prolungare il proprio ufficio reggenziale oltre il semestre ordinario. Con ciò il Tassini offriva ad una maggioranza conservatrice il motivo per affossare il progetto politico.

L'unificazione italiana e la proclamazione del Regno evidenziavano la disparità sul terreno istituzionale, fra il nuovo stato unitario, dotato di una Carta costituzionale, sia pure flessibile, lo Statuto Albertino del 1848 fondato su blande convinzioni liberali, e di Codici di diritto sostanziale e di procedura. D'altro canto sopravviveva un microstato ancorato alla tipologia degli stati caratterizzati dai tratti degli ordinamenti preliberali. La differenza sostanziale nei tratti fondanti dei due sistemi non per questo poneva a San Marino la necessità di imboccare la strada delle riforme. Tuttavia il rapporto quotidiano con il Regno evidenziava la necessità pratica per San Marino di imboccare questa strada. In termini empirici, il tema delle codificazioni, in sé secondario rispetto a quello costituzionale, finiva per assurgere un ruolo prioritario. Il reclutamento, nel 1858, dello Zuppetta con funzioni molteplici in ambito giudiziario, da un lato recò un elemento di segno positivo, cioè la redazione del Codice penale, che vide la luce nel 1865 con gli interventi non migliorativi del Giuliani; dall'altro fece cadere una delle colonne portanti dell'ordinamento, cioè la composizione duumvirale delle giurisdizioni di appello. E' in effetti una realtà più unica che rara quella della struttura monarchica degli organi superiori, che trova a San Marino un caso quasi unico, contro la quale lo Statuto aveva posto un rigetto di principio, al punto di estendere la composizione duumvirale a tutti gli uffici della Comunità (Sindaci di governo, Massari del Santo, Prefetti dell'Archivio, ecc.). Il cammino della codificazione pervenne alla elaborazione del codice di rito in ambito penale, per poi imboccare la strada impervia della codificazione del diritto civile. Il risultato è noto, così come la diversità di opinioni su tale tema, sul quale espressero la loro opinione personalità come il giurista prof. Giuseppe Brini e il consultore della Repubblica sen. Paolo Onorato Vigliani.

Il tema costituzionale nel suo significato specifico cominciò ad essere dibattuto all'alba del nuovo secolo, quando piccoli gruppi intellettuali, formati a livello universitario, di convinzioni radicali in una prima fase, poi socialiste, iniziarono una severa contestazione rivolta alla formazione anacronistica del Consiglio dei LX, basata sulla cooptazione. In termini formali il modo di formazione del Consiglio rifletteva una concezione dello stato inattuale in quanto precludeva la partecipazione dei cittadini al momento deliberante della vita comunitaria. E' altrettanto evidente però che la trasformazione pura e semplice dell'organo apicale della Repubblica in assemblea elettiva di per sé non poteva garantire la realizzazione di un sistema democratico. Alla luce dell'esperienza del secolo appena concluso nessuno può sinceramente affermare che il sistema elettivo dell'organo parlamentare possa da solo far sbocciare il fiore raro e prezioso della democrazia, la quale, ove si realizza, è il prodotto del concorso di più fattori, fondandosi su di un sistema complesso di contrappesi. Il sistema democratico è di per sé fragile e non solo perché spesso non riesce a resistere agli assalti dei sistemi totalitari (la Repubblica di Weimar non ha potuto impedire l'avvento del terzo Reich), ma soprattutto perché talora esso racchiude in sé i germi che possono svuotarlo dall'interno (tornano alla mente le riflessioni dei pensatori classici sulla degenerazione della democrazia in demagogia).

Con i deliberati dell'Arengo del 25 marzo 1906 il Consiglio dei LX tornò ad essere elettivo, cioè eletto dai cittadini maschi i quali al tempo stesso erano eleggibili senza formalità di presentazione di candidature. Il periodo che va dal 1906 al 1920 fu a San Marino una stagione politica estremamente vivace e ricca di apporti civili. Ma fu una stagione breve. Con la riforma elettorale del 1920 si realizzò un radicale mutamento del sistema politico ponendo le basi dello "stato dei partiti", ai quali con il sistema delle candidature bloccate, della struttura piramidale degli stessi, dell'attribuzione in sostanza del potere di selezionare il ceto politico, fu attribuita la centralità nella vita politica. Spetta ai sociologi dei movimenti politici esaminare in concreto quanto questa silenziosa rivoluzione abbia pesato sul livello di democrazia del paese. Ma ciò non ci compete, poiché l'oggetto di ricerca è circoscritto alle peculiarità del diritto costituzionale. Con la legge elettorale del 1920 dunque i componenti il Consiglio dei LX erano eletti per la durata della legislatura, cioè per quattro anni. Tale dato di per sé pone più

di una questione. Il mosaico costituzionale sammarinese ruota in sostanza attorno a tre organi, a parte quelli della giurisdizione non pienamente autonomi: la Reggenza; il Consiglio Generale; il Congresso di Stato (questo non ancora portatore degli abnormi poteri attribuitigli dalla riforma del 1945, ma comunque incline ad estendere le proprie funzioni). I membri del Consiglio dei LX hanno dunque un mandato quadriennale come pure i membri del Congresso di Stato, eletti da quello fra i propri membri. I Reggenti hanno invece un mandato semestrale, per giunta non rinnovabile. La *ratio* storica di tale disposizione statutaria risale all'epoca comunale ed è finalizzata a prevenire la formazione di nuclei di potere familiare, se non di una vera e propria signoria. Un esame più minuzioso della vicenda storica di questa Comunità forse dimostrerebbe che la concentrazione di tutto il potere in un gruppo minimo di famiglie si realizzò comunque.

Dall'adozione del nuovo sistema di formazione del Consiglio dei LX nel 1920 comunque comincia a delinearsi quel processo di separazione delle funzioni fra legislativo ed esecutivo pervenuto al limite conclusivo con la riforma del 1945 allorchè il Congresso di Stato divenne organo di governo dotato di poteri illimitati. E' chiaro peraltro che una esatta separazione di poteri nell'ordinamento sammarinese è una meta tuttora lontana, poiché nelle attribuzioni dei due organi fondamentali, Consiglio e Congresso, si registra una non chiara e netta separazione di competenze. Ciò per quanto riguarda le competenze dei due organi, ambito nel quale il percorso evolutivo sembra ancora lontano da un accettabile livello di svolgimento.

Motivo di riflessione e di dibattito rimane invece la organizzazione interna degli organi sopra citati. Il Consiglio dei LX innanzitutto: il corpo elettorale di norma ogni cinque anni elegge un'assemblea di tipo parlamentare composta di sessanta membri. Alla luce del diritto comparato, ci si aspetterebbe che tale assemblea esprimesse un ufficio di presidenza (presidente, uno o più vicepresidenti, questori, ecc.), in modo da realizzare un perfetto autogoverno ed il superamento della confusione di funzioni. Al contrario ancora nell'ordinamento attuale la presidenza del Consiglio è attribuita per il semestre alla Reggenza in carica, onerata per tale via di un ufficio caratterizzato da discontinuità (il Consiglio teoricamente è nelle proprie funzioni per cinque anni, la Reggenza per soli sei mesi), con un cumulo di funzioni,

come la presidenza, sia pure meramente procedurale, del Congresso di Stato e del Consiglio dei XII. Il momento più evidente di incompatibilità costituzionale si raggiunge ove si rammenti che la Reggenza, a norma dell'art. 3 della Dichiarazione dei Diritti (si fa riferimento al testo varato con decreto 8 luglio 2002) esercita l'ufficio di Capo di Stato. Questa situazione, di cui è difficile trovare fondamento nello stesso Statuto ove si rilegga l'enunciazione degli *iura regalia* pertinenti al Consiglio, non trova riscontro nel moderno diritto costituzionale europeo.

Negli ordinamenti vigenti fra la figura del Capo dello Stato e l'Assemblea parlamentare esiste una separazione molto netta che prevede ipotesi di comunicazione tassativamente previste, mai la presidenza dell'organo elettivo. Del resto lo svolgimento della funzione di presidenza di tale assemblea è compito che non esalta la funzione di capo di stato, imponendo in certo senso un certo grado di coinvolgimento nello scontro politico a discapito della funzione di garanzia e di mediazione. Gli studi pur accurati di organismi scientifici (la Commissione Astuti nel 1972) o di organismi squisitamente politici (la Commissione consiliare eletta nel 1997) non hanno approdato ad ipotesi risolutive in tale campo, peraltro difficili da concepire senza una frattura con la tradizione.

Ciò dimostra quanto sopra enunciato e cioè che l'intervento anche su di una sola tessera del mosaico costituzionale determina squilibri e contraddizioni inevitabili. Il caso di San Marino ci sembra emblematico, in particolare per quanto riguarda l'organo Reggenza, il quale, individuato nelle funzioni di capo di stato, è poi rimasto gravato di compiti e funzioni non conciliabili con tale ufficio, ed inoltre relegato ad una rotazione esasperata che non ha più motivazioni ed esigenze di natura istituzionale, e semmai risponde a bilanciamenti di natura partitica.

Ciò non è tutto. Con la legge 25 aprile 2003 n. 55 l'edificio costituzionale della Repubblica si è arricchito di un altro pilastro di primaria rilevanza, il Collegio Garante della costituzionalità delle norme, un organo dotato di una pluralità di competenze, a cominciare dal sindacato di legittimità costituzionale di cui all'art.16 della Dichiarazione dei Diritti, insomma una sorta di corte costituzionale *sui generis*. Non è dato in questa circostanza impostare una analisi anche rapida, delle funzioni di un organo di grande

rilievo. Tuttavia per chi ha un minimo di frequentazione con la storia delle istituzioni politiche non può non costituire un motivo quantomeno di stupore il disposto dell'art.2 §3 che ammette anche esteri a far parte dell'organo. Non esiste motivo per dubitare della natura costituzionale del Collegio Garante, che l'ordinamento pone sullo stesso piano del Consiglio Generale, del Congresso di Stato, della Reggenza. Ciò premesso, è ostico comprendere come uno stato pienamente sovrano possa affidare ad esteri funzioni che attengono alla sfera tecnico politica, funzioni non assimilabili a quelle delle giurisdizioni ordinarie, le quali dovrebbero operare in un ambito meramente tecnico. Dobbiamo concludere che erravano dunque i sammarinesi che già prima dello Statuto dell'anno 1600 eleggevano alla funzione di Giudici di Appello due Consiglieri per non ricorrere ad elementi esterni. Inoltre il tema delle competenze plurime del Collegio merita ben altro approfondimento che qui non può essere affrontato.

E' dunque momento per proporre qualche riflessione conclusiva, seppur soggettiva. Un sistema costituzionale è di per sé un organismo complesso che richiede una coerenza interna fra gli elementi costitutivi fondamentali. L'interrogativo che ci si proponeva inizialmente circa l'alternativa fra l'intervenire su vecchie strutture per introdurre quanto di nuovo il progresso civile esige, e l'edificare dalle fondamenta un edificio costituzionale rispondente alle aspettative dei cittadini, finisce per essere una antitesi del tutto apparente. Un mosaico costituzionale complesso come l'attuale mal tollera l'inserimento di nuove tessere che potrebbero incrinare la solidità e l'efficienza dell'insieme.