

IDENTITÀ SAMMARINESE

RIFLESSIONI SULLA LIBERTÀ E LA DEMOCRAZIA FRA POLITICA, STORIA, CULTURA

TESTI DI CRISTOFORO BUSCARINI, PATRIZIA BUSIGNANI,
MARINO CECCHETTI, LAMBERTO EMILIANI, GILBERTO FELICI,
ADOLFO MORGANTI, GIORGIO PETRONI, GIANPAOLO
ROLLI, MASSIMO SCANDROGLIO, EDITH TAMAGNINI.



DA

DANTE ALIGHIERI REPUBBLICA DI SAN MARINO ●

2009



I N T R O D U Z I O N E

D I A L E S S A N D R O M A S I
SECRETARIO GENERALE SOCIETÀ DANTE ALIGHIERI

*C*ome può la Repubblica di San Marino - il terzo Paese più piccolo d'Europa - conservare nella propria storia un ricordo così vasto legato all'Italia, alla sua lingua e alla sua cultura? La risposta è affidata di diritto a una delle Istituzioni più antiche e prestigiose in ambito di tutela, valorizzazione e promozione linguistica e culturale: la Società Dante Alighieri. Fondata nella Repubblica di San Marino il 13 agosto 1911 - con la prospettiva di un brillante centenario da festeggiare nel 2011, lo stesso anno del 150° dell'Unità d'Italia - dai più noti intellettuali italiani e sammarinesi del periodo, la "Dante" oggi costituisce un prezioso punto di incontro con l'Italia, uno Stato con cui la "piccola" Repubblica conserva un rapporto intenso, caratterizzato dall'uso della stessa lingua, dall'amore per la stessa cultura e dal conforto della stessa libertà di pensiero; uno Stato, inoltre, che geograficamente accoglie e quasi custodisce le verdi valli e colline protette dal Monte Titano, arricchendosi di un territorio e di una tradizione di rara bellezza e significato storico, politico e culturale.

Un legame - quello tra i due Paesi - che diventa idealmente inscindibile proprio grazie alla Società Dante Alighieri, se si pensa che il fondatore del sodalizio - Giosuè Carducci - inaugurò il 30 settembre 1894 il Palazzo Pubblico, cuore della vita politica e sociale della Re-

pubblica sammarinese, pronunciando il celebre discorso sulla libertà perpetua di San Marino.

Oggi - a distanza di quasi 100 anni - la Società Dante Alighieri di San Marino conta oltre 100 soci su un totale di circa 30 mila abitanti: una presenza costante, caratterizzata da un impegno generoso e puntuale rivolto soprattutto ai giovani nel segno di una tradizione antica, di un'attualità vissuta e di un futuro a cui la "Dante" non può e non vuole sottrarsi; al contrario, è proprio il futuro l'obiettivo primario del Comitato, per la cui ricostituzione - avvenuta nel 2005 dopo circa trent'anni di silenzio - un doveroso ringraziamento va rivolto in modo particolare - oltre che a tutte le istituzioni locali - all'Ambasciata d'Italia e al COMITES, che hanno saputo coinvolgere imprenditori, studiosi, insegnanti e personalità di spicco di San Marino con il comune, meritorio intento di valorizzare la lingua e la cultura italiane.

Per quella che è considerata la Repubblica più antica del mondo, l'idioma di Dante e il patrimonio culturale italiano - tangibile e intangibile, base indiscutibile dell'Europa unita - rappresentano una ricchezza da cogliere quale fondamentale opportunità di scambio, interazione e integrazione con l'Italia, che allo stesso modo può cogliere le straordinarie tradizioni sammarinesi per un progetto bilaterale di sviluppo in ambiti e settori differenti.

E se si pensa che nella Repubblica di San Marino la lingua ufficiale è proprio l'italiano, non appare poi così infondata l'ipotesi di candidare l'"antica Terra della libertà" - il cui punto vitale fu fondato da Giosuè Carducci e in cui la "Dante" festeggerà il centenario nello stesso anno in cui ricorrerà il 150° dell'Unità d'Italia - a capitale mondiale dell'italofonia.

Queste premesse non possono che essere di buon auspicio per questa pregevole iniziativa editoriale che oggi festeggia il primo volume.



PRESENTAZIONE

DI FRANCO CAPICCHIONI
PRESIDENTE ASSOCIAZIONE DANTE ALIGHIERI SAN MARINO

Su stimolo di uno dei suoi più illustri componenti, sin dal 2006 il Consiglio direttivo della ricostituita Dante Alighieri di San Marino, fondata sul Titano il 13 agosto 1911, accarezzava l'idea di pubblicare un proprio annuario. Grande era infatti il rimpianto per la sospesa pubblicazione degli "Studi Sammarinesi" che quasi un ventennio addietro - e per parecchi anni - venivano pubblicati a cura del Prof. Cristoforo Buscarini, offrendo al paese una raccolta di scritti frutto della fatica dell'*intelligenza* sammarinese. Oltre a questa positiva esperienza, altro riferimento è stato un passaggio del nostro Statuto: "L'Associazione ha lo scopo di tutelare la cultura attraverso lo studio e la difesa della lingua italiana, la ricerca nelle discipline umanistiche e scientifiche, il confronto delle concrete esperienze sammarinesi con quelle di altri Stati e realtà culturali".

Proprio a questo fine nasce "IDENTITÀ SAMMARINESE", che, curato e migliorato ad ogni nuovo numero, la nostra associazione vorrebbe potesse dare ideale continuità a "Studi Sammarinesi". E questo affinché tutti gli spiriti liberi, che così numerosi risiedono in San Marino, potessero disporre da una parte di pagine dove scrivere degli ambiti di propria competenza e dall'altra di un testo di scorrevole lettura, che potesse avvicinarli ad argomenti su cui sono meno preparati... "*tutti scrittori e tutti lettori!*".

Così è nata all'interno della Dante Alighieri di San Marino una specifica Commissione di Lavoro che ha ideato "IDENTITÀ SAMMA-

RINESE”, che l’ha pazientemente costruito e che ora raccoglie, con l’uscita di questo volume, il primo frutto.

Il titolo scelto per questa pubblicazione manifesta sin dalla copertina la capacità di definire, esprimere e documentare quel lascito di libertà che spiriti intelligenti e civili sono pronti a raccogliere nell’esprimere idee, pareri, studi.

La pubblicazione di questo volume, oltre a inorgoglierci come soci, rende merito seppur indirettamente ad una figura determinante in campo letterario, culturale, sociale e politico, una figura cui l’Associazione fa riferimento: Dante Alighieri, il padre della lingua italiana, che con il suo acume, la sua ironia, semplicemente... con il suo genio, ha saputo accompagnare i lettori verso la comprensione di tematiche tra le più complesse.

“IDENTITÀ SAMMARINESE” persegue questo scopo, consapevole di come la cultura non sia solo fatta di grande poesia, di grandi scrittori, di artisti immortali, ma sia anche quella di chi opera in altri settori come la moda, l’architettura contemporanea, l’*industrial design*, il cinema, la fotografia, la storia, la politica, la musica o addirittura la gastronomia, la grafica e mille altri generi di espressione, generati dalla creatività, dalla tradizione, dalla sensibilità o dall’estro. Oggi si scopre l’armonia dei numeri, la curiosità mai sopita dell’infinitamente grande e dell’infinitamente piccolo, il piacere di comprendere approfonditamente luoghi, fatti e persone, la necessità di porsi domande: è su questi presupposti che è nato il progetto “IDENTITÀ SAMMARINESE”; come è stato importante per tutti noi, artefici dello stesso, far sì che questo racchiudesse lo spirito del nostro Territorio, senza scomodare grandi firme più conosciute internazionalmente.

Nelle intenzioni della Commissione di Lavoro questa pubblicazione non ha la presunzione, né tanto meno la volontà, di raccogliere testi con valenza accademica. Nessuna nota o bibliografia è stata concessa agli autori, volendo essere piuttosto la singola firma a dare credibilità ai singoli pezzi. Gli autori sono sempre persone che conoscono bene il campo in cui si sono addentrati, spesso è addirittura quello sul quale hanno speso parte della propria vita e li ha fatti conoscere ed apprezzare dalla comunità in cui operano, ed il logo della Società Dante Alighieri

sarà, in questa prima pubblicazione come in quelle a seguire, la miglior garanzia che ciò venga sempre rispettato.

Avevamo ipotizzato inizialmente una pubblicazione divisa in sezioni: quella di urbanistica e di architettura, quella giuridica, a seguire quella storica, sino a quella economica e dell'impresa, per finire con quella dei testi antichi e della medicina. Sicuramente questa impostazione, un po' rigida e forse non in sintonia con un titolo, come quello da noi scelto, che continuamente fa richiamo al senso universale della libertà, è stata ripensata. Di conseguenza abbiamo scelto di operare con più elasticità, ospitando di volta in volta quello che il Paese avrebbe "prodotto", considerando anche il potere dei vari autori di essere vere antenne, capaci di captare sentimenti e aspettative del territorio.

Desideriamo che la pubblicazione diventi lo spazio ove raccogliere esperienze, piani di lavoro, programmi ed ogni altro tema che nasca e coinvolga la nostra Repubblica. "IDENTITÀ SAMMARINESE" vorremmo potesse divenire lo specchio della nostra realtà, uno strumento per dare l'opportunità ad ogni cittadino-lettore di avvicinarsi ad alcuni temi senza perdersi nelle difficoltà tipiche di testi a volte troppo tecnici e specifici.

Già dal primo volume si ha il piacere di elencare dieci "temi" e altrettanti autori che vivono in San Marino e che operano o hanno operato per il nostro Stato. Un grazie sentito ad ognuno di loro, che, nella pressione della vita quotidiana, tra pubblico e privato, sono riusciti a riservarsi lo spazio necessario per portare a termine un capitolo di questa attesa pubblicazione. Questo primo volume di "IDENTITÀ SAMMARINESE" costituisce il primo passo di un percorso che vorremmo indirizzare verso il futuro, senza preclusioni.

Il percorso del Comitato di San Marino della Dante Alighieri è chiaro e, in qualche maniera, ben tracciato sin dalle prime battute. Coloro che hanno già contribuito e quelli che lo faranno in futuro scriveranno con tutto l'amore e con tutto il rispetto dovuti alla cultura del proprio Paese e a quella di altri, riconoscendo il valore positivo delle diversità e delle grandi potenzialità che vengono da tutte le classi, giovani e meno giovani. Non vi nascondo che ci piacerebbe ricevere molti contributi scritti, tanto da poter fare divenire questa pubblicazione veramente quell'annuario - ma opportunamente la copertina di questo primo numero non ne fa cenno - cui si faceva già riferimento.

E poiché la nostra Associazione è un organismo in cui cittadini sammarinesi e italiani lavorano e interagiscono fianco a fianco, il nostro auspicio è che, oltre agli aspetti culturali, “IDENTITÀ SAMMARINESE” possa essere un’opportunità anche per rafforzare le relazioni con l’Italia. Rapporti che potranno essere utili per portare a soluzione le problematiche di due Paesi così geograficamente, ma anche culturalmente, vicini.



CORPO ELETTORALE ARENGO, CONSIGLIO DEI SESSANTA

DI CRISTOFORO BUSCARINI
ESPERTO DI STORIA E CULTURA SAMMARINESE, GIÀ DIRETTORE
DELL'ARCHIVIO PUBBLICO DELLO STATO

La *Dichiarazione dei diritti dei cittadini e dei principi fondamentali dell'ordinamento sammarinese*, anche nel testo aggiornato di cui al decreto 8 luglio 2002 n.79, all'art. 2, dopo aver affermato il principio della sovranità popolare il cui esercizio dovrebbe avvenire nelle *forme statutarie della democrazia rappresentativa* (asserzione singolare quest'ultima poiché lo statuto promulgato nell'anno 1600 non conosce forme di democrazia rappresentativa, certificando anzi la definitiva archiviazione dell'Arengo), al comma successivo opera una riserva di legge in relazione alla disciplina dell'Arengo. In tale modo la fonte costituzionale fondamentale, pur senza fornire criteri di principio circa composizione e competenza di tale organo al contrario di quanto avviene nelle costituzioni contemporanee, tuttavia lo perpetua inserendolo fra quelli caratterizzanti l'ordinamento, cioè il corpo elettorale e l'assemblea legislativa, cioè il Consiglio dei LX. In ciò risiede la originalità dell'assetto costituzionale di San Marino poiché individua un organo intermedio fra corpo elettorale ed assemblea elettiva, anche se al momento questo rimane del tutto virtuale poiché la riserva di legge non è stata ancora tradotta in norma nonostante la fitta produzione di leggi costituzionali e di leggi qualificate intervenuta negli ultimi

anni. In effetti fra il 2002 e il 2005 si è avuta un'intensa produzione legislativa in materia istituzionale, la quale meriterebbe un'attenta analisi sotto diversi profili avendo carattere fortemente innovativo ed a volte decisamente inconsueto (si pensi alla introduzione della figura del consigliere supplente come corollario dell'incompatibilità fra gli uffici di membro del Consiglio dei LX e di membro del Congresso di Stato). In questa sede non si può tralasciare di ricordare il disposto dell'art. 3 bis della Dichiarazione dei diritti del cittadino in quanto introduce una gerarchizzazione delle fonti legislative, suddividendole in *leggi costituzionali* da approvarsi con la maggioranza dei due terzi dei componenti il Consiglio (o con quella assoluta ma con ratifica mediante referendum confermativo); *leggi qualificate*, da approvarsi con la maggioranza assoluta dei componenti il Consiglio; *leggi ordinarie* che si approvano a maggioranza semplice. Sono confermati come fonti sussidiarie consuetudine e diritto comune, in una linea di continuità con il passato remoto dell'ordinamento. Lo stesso articolo introduce la fonte del *decreto delegato* attribuendo al Consiglio la facoltà di delegare al Congresso di Stato la potestà di adottare decreti legislativi, da "ratificarsi" però da parte del Consiglio stesso.

Le considerazioni che precedono hanno naturalmente un significato se si assume che l'Arengo non possa identificarsi con il mero diritto di petizione, attualmente del resto più ristretto di quello previsto dallo statuto dell'anno 1600. Quando si tratta infatti di Arengo occorre fare riferimento agli statuti dei secoli XIV e XV (e soprattutto ai tre *Libri del notaio del Comune* della seconda metà del Trecento) per rendersi conto in concreto della funzione fondamentale dell'Arengo nella vita del comune. Se i tre statuti sammarinesi della prima metà del Trecento non forniscono elementi esaustivi circa la definizione di poteri e composizione dell'Arengo poiché le codificazioni statutarie registrano il *ius proprium* presupponendo il *ius commune*, il diritto generalmente vigente, cioè codificano la norma particolare dando per pacifica quella generale e comune, la concreta attività dei quattro organi esponenziali (arengo, consiglio generale, consiglio speciale, consoli) è chiaramente desumibile dalle fonti d'archivio che registrano sinteticamente tale attività e quindi consentono di delineare i contorni del sistema organizzativo. È il caso

per San Marino dei tre libri appena citati, che meritano il più attento esame.

Per affrontare tuttavia il tema proposto che involge un quadro organizzativo degli organi fondamentali profondamente innovato, occorre analizzare il significato e la portata dei deliberati dell'Arengo del 25 marzo 1906, poichè da essi trae giustificazione e motivo di riflessione ogni valutazione dell'assetto attuale. Ciò non significa che in epoca precedente non si rinvenivano tentativi di reinserimento dell'Arengo nel sistema organizzativo della Comunità (l'esperienza effimera dell'Arengo così come delineata nei decreti ducali del 1560, per quanto innovativa, non si spinge oltre la concezione dell'Arengo come mero collegio elettorale per la formazione del Consiglio, cioè una funzione importante ma limitata rispetto a quelle espletate in età comunale), tuttavia l'Arengo deliberante il 25 marzo 1906 assume un ruolo ed una incisività di tutto rilievo, pur con limiti e contraddizioni evidenti. Fra i promotori della convocazione dell'Arengo aleggiava la fiducia che la trasformazione in organo elettivo del Consiglio dei LX avrebbe innescato un processo di rapido rinnovamento delle istituzioni; nella parte moderata o apertamente conservatrice viveva la convinzione che la mentalità tradizionalista o sospettosa di ogni innovazione costituzionale avrebbe prevalso anche dopo la realizzazione della riforma prospettata. In realtà sotto il profilo della storia istituzionale di San Marino si può individuare l'alternanza di lunghe fasi di assoluto immobilismo e di momenti di riforme non sempre meditate nelle loro implicazioni, a volte prive di una adeguata valutazione tecnica, con l'esercizio da parte del Consiglio dei LX di un potere costituente che non sembra competergli. Si può facilmente esemplificare su tale tendenza richiamando solo alcune circostanze. Nel 1858 approdò a San Marino, su segnalazione del Console a Torino Zenocrate Cesari, l'avv. Luigi Zuppetta, penalista insigne di convinzioni repubblicane, per ricoprire l'ufficio di Commissario della legge. Poiché per un disguido tale ufficio era stato già attribuito ad altri, il Consiglio il 26 ottobre nominava lo Zuppetta "alla cattedra d'istituzioni civili e penali da leggersi quattro volte la settimana, ed a Giudice supremo, affidandogli inoltre la compilazione di un nuovo Codice penale che meglio soddisfaccia alla condizione dei tempi". Non sembri cosa da poco la risoluzione appena citata, poichè sull'abbrivio di una circostanza appa-

rentemente contingente, si attuava una radicale riforma dell'ordinamento giudiziario stabilito dallo statuto (i Capitani giudici in prima istanza, i due Giudici di appello in secondo grado ed il Consiglio dei XII in terza istanza civile; il Commissario quale giudice straordinario e temporaneo ove i Capitani declinino la giurisdizione) fondato su di una rigida composizione collegiale di tutti gli organi giudicanti ordinari. Ognuno conosce la estrema diffidenza che aleggia in dottrina nei confronti degli organi giudiziari monocratici, almeno ai livelli superiori di giurisdizione, per giunta in un sistema come quello civilistico che non conosce ancora a San Marino la conquista della codificazione, portato fondamentale dell'illuminismo e della rivoluzione francese, presupposto dell'uguaglianza del cittadino di fronte alla legge. Ancora un esempio dell'improvvisazione in materia costituzionale. Nel 1945 con la legge 24 marzo 1945 fu introdotta l'elezione della Reggenza con voto diretto del Consiglio per assicurare l'omogeneità politica di tale organo rispetto alla maggioranza consiliare, mentre con la legge 9 maggio 1945 di "riforma dei poteri pubblici", cioè di riforma del Congresso di Stato (organo istituito nel 1830) si attribuivano a tale organo poteri esecutivi estremamente vasti e non soggetti a sindacato giudiziario di legittimità né di giurisdizione contabile. L'esemplificazione potrebbe estendersi ai giorni nostri fino a giungere al pacchetto di leggi costituzionali e leggi qualificate poste in essere dal 2002. Il percorso delineato esige però che si prenda le mosse dalle deliberazioni dell'Arengo del 1906. In quella sede i cittadini capifamiglia si pronunciarono a voto palese, dopo un breve dibattito, su due quesiti. Il primo dei quali recitava: "Nel rinnovare per intero il Consiglio dei LX vuole l'Arringo nominarlo con le norme e con tutti i diritti e con tutte le prerogative che il patrio Statuto attribuisce al Consiglio stesso?". Dal dibattito in sede d'Arengo si concordò di aggiungere la seguente declaratoria: "Qualora la maggioranza dell'Arringo risponda NO al 1° dei proposti quesiti, s'intenderà che, eletto il nuovo Consiglio, in seguito debba questo rinnovarsi una terza parte ogni tre anni, mediante sorteggio, e con diritto di rieleggibilità, ferme restando tutte le altre norme statutarie". Il secondo quesito chiedeva: "Vuole l'Arringo che i consiglieri siano nominati proporzionalmente al numero degli abitanti originari e naturalizzati di ciascuna parrocchia della Repubblica, lasciando però piena libertà di sceglierli

ovunque si trovino maggiormente adatti ?” La deliberazione (negativa sul primo quesito, affermativa sul secondo) offre più di uno spunto di riflessione per le implicazioni, almeno teoriche, che essa comporta. Per limitarsi ai dati di immediata evidenza, non si può non riscontrare nel testo della declaratoria aggiunta al primo quesito (“ferme restando tutte le altre norme statutarie”) la volontà di introdurre una sorta di norma di sbarramento finalizzata a legare le mani al Consiglio in vista di ulteriori riforme. Approccio del tutto utopistico, a dire degli interventi costituzionali operati dal 1906 ad oggi. Infatti, in forza di un assioma non del tutto pacifico, nei dibattiti consiliari che contrassegnarono le due riforme del 1945 fu affermata la tesi secondo cui il Consiglio, in quanto titolare di un mandato pieno conferito dal corpo elettorale, sarebbe stato legittimato a riformare l’ordinamento, senza l’intervento di altro organo.

Più penetrante appare poi il disposto contenuto nel secondo quesito accolto dall’Arengo in quanto vincola il legislatore su due punti fondamentali nella stesura della legge elettorale (che infatti fu approvata il 5 maggio 1906 attuando pienamente il deliberato del 25 marzo). Il primo criterio statuito nell’Arengo fu quello della rappresentanza proporzionale rispetto al numero degli abitanti di ciascuna parrocchia (allora unica suddivisione territoriale riconosciuta in ambito amministrativo, ad esempio nella compilazione dei catasti e nella attuazione dei censimenti della popolazione), ciò che comportava un sistema elettorale a collegi plurimi, inizialmente in numero di nove. In tal modo la parrocchia Pieve (San Marino e Borgo) eleggeva 22 Consiglieri, Serravalle 12, Faetano 6, Montegiardino 4, Fiorentino 2, Chiesanuova 4, Acquaviva 4, Domagnano 4, San Giovanni 2. Il deliberato dell’Arengo garantiva inoltre agli elettori “piena libertà di sceglierli ovunque si trovino maggiormente adatti”. Il disposto assume un significato ed una portata fondamentali. Non pare che la norma debba intendersi solo nel significato più elementare ed immediato secondo cui, essendo ogni elettore eleggibile senza formalità di candidatura, in una circoscrizione elettorale fosse eleggibile anche chi era iscritto fra gli elettori di altra parrocchia. Ciò in concreto si verificò nelle elezioni del 1906 e nelle successive, con l’ovvia conseguenza del dovere di opzione da parte del Consigliere eletto in più collegi (art. 20 legge elettorale). Il dettato assume una portata molto più

penetrante, poiché stabilisce il principio secondo cui ogni elettore, in possesso dei requisiti di eleggibilità di cui all'art. 22 (significativo fra i requisiti di eleggibilità quello del “non avere assunto qualsiasi altra cittadinanza”), è de iure candidato a ricoprire il seggio consiliare senza alcuna formalità di candidature, di presentazione di liste e di simboli. Ciò delinea una concezione del Consiglio dei LX ispirata al più alto livello di democrazia partecipativa in quanto mira a porre al centro della selezione del ceto di governo l'elemento umano, al di fuori delle strettoie delle liste, introdotte con la riforma della legge elettorale del 1920 che realizzò anche a San Marino lo “stato dei partiti”, cioè un sistema di reclutamento della classe dirigente del microstato in sostanza demandato ai partiti politici e sottratto in buona misura al corpo elettorale, il quale appunto da tale anno perse la facoltà di attribuire il mandato consiliare senza le limitazioni poste dalla presentazione di liste. Si potrebbe affermare che dal 1906 al 1920 San Marino ebbe un “Consiglio di Consiglieri”; dal 1920, passando per la legge elettorale 23 dicembre 1958, ha avuto un “Consiglio di gruppi politici”. Ognuno potrà trovare ragioni in abbondanza a sostegno dell'uno o dell'altro sistema, non prescindendo però dall'esame della specificità di partiti e movimenti politici nella realtà di un microstato ove complessi ed enigmatici sono i legami che cementano spesso tali istituzioni. Ma ciò è materia che compete a sociologi e storici.

Altro dato significativo nella legge elettorale 5 maggio 1906 è quello per cui la composizione del corpo elettorale è la stessa dell'Arengo, poiché l'elettorato attivo compete a quegli stessi cittadini che hanno diritto di intervenire nell'Arengo. Solo con la successiva legge elettorale 6 maggio 1909 si attua il suffragio universale maschile. Con la legge elettorale maggioritaria 11 novembre 1926 si tornò ad identificare, quanto a composizione dell'organo, il corpo elettorale con l'Arengo. Non anticipiamo i motivi di riflessione. La distinzione fra corpo elettorale ed Arengo, evidente almeno sotto il profilo della composizione dei due organi, pone una serie di interrogativi e richiede alcune riflessioni in termini costituzionali. Intanto non può non constatarsi sul piano storico che l'Arengo, convocato per la seduta del 25 marzo 1906, non ebbe ulteriori convocazioni, mentre d'altro canto continuò a darsi attuazione a quel diritto di petizione previsto dallo statuto del 1600, impropria-

mente denominato Arengo, pur non avendo alcun carattere e potere pertinente a tale organo. Da tale dato non può non discendere la constatazione del primo grande limite insito nella deliberazione del 25 marzo 1906, la quale rese il Consiglio elettivo ponendo fine al sistema cooptativo, ma non richiamò nella pienezza delle sue funzioni l'organo Arengo, il quale anzi restò confinato nell'ambito angusto stabilito dallo statuto, senza alcuna funzione deliberativa. Affermare che l'attivazione del corpo elettorale per il periodico rinnovo, parziale prima, totale dal 1920, del Consiglio o anche per l'assunzione delle deliberazioni di referendum o per l'esercizio dell'iniziativa legislativa, ha surrogato l'Arengo che quindi avrebbe visto trasmigrare le proprie competenze nel corpo elettorale, è evidentemente tesi opinabile e di scarso fondamento. Sul piano formale la legge costituzionale 8 luglio 1974, come si è sopra accennato, ha tenuto distinti i due organi operando una specifica riserva di legge nei confronti dell'Arengo. Non pare azzardato, sulla scorta delle fonti costituzionali, ipotizzare una struttura piramidale che veda alla base il corpo elettorale, a livello intermedio l'Arengo, all'apice il Consiglio dei LX. Il fatto che il legislatore ad oltre trenta anni dall'approvazione della legge 8 luglio 1974 non abbia dato attuazione alla riserva di legge evidentemente non significa di per sé abrogazione tacita del secondo comma dell'art. 2. Si potrebbero addurre numerosi esempi circa il distacco temporale fra approvazione di una carta costituzionale e varo delle leggi attuative delle previsioni in essa contenute. Per stare alla realtà italiana, basti pensare al tempo intercorso fra l'entrata in vigore della Costituzione repubblicana del '47 e l'approvazione delle leggi attuative concernenti la Corte costituzionale, il CNEL, l'ordinamento regionale, l'istituto del referendum, ecc. In proposito i costituzionalisti qualificano l'atteggiamento delle maggioranze parlamentari ostile alla predisposizione delle leggi attuative della Costituzione con l'espressione "ostruzionismo della maggioranza". Nel caso di San Marino e della disciplina dell'organo Arengo non sembra si sia in tale ambito. Manca cioè nel caso del microstato una rivendicazione finalizzata alla attuazione dell'istituto. Sembra piuttosto che per la classe politica avvicinata al potere nei decenni del dopoguerra l'Arengo costituisca un residuo del passato istituzionale del microstato, un tratto di antica nobiltà ma

inattuale. La assoluta assenza di un dibattito su tale tema è molto eloquente.

Prima però di sfiorare le ipotesi circa il ruolo nel presente dell'Arenngo, conviene fare menzione delle modificazioni del corpo elettorale attuate dopo il 1906. Già si è accennato che con la legge elettorale 6 maggio 1909 si era realizzato il suffragio universale maschile, mantenendo la suddivisione del territorio in dieci collegi (quello della Pieve era stato suddiviso in due, cioè San Marino e Borgo Maggiore in ragione della costituzione di tale seconda parrocchia nel 1908), ed il voto libero senza candidature e presentazione di liste. Non è azzardato affermare che nel periodo che va dal 1906 al 1920 il microstato visse un'esperienza di vita politica vivace e partecipata, fuori dagli schemi di un partitismo senza effettive radici nel paese. Se è vero che ogni legge elettorale è *lex legum* in quanto determinante per la realizzazione di un sistema democratico, si può affermare che la nuova legge elettorale 15 ottobre 1920 segnò una netta frattura con la precedente breve esperienza di democrazia rappresentativa. Il passaggio dai collegi plurimi al collegio unico, l'adozione del sistema basato sulla presentazione di liste di candidati supportate da un congruo numero di elettori in funzione di presentatori della lista, non costituiva infatti un'innovazione di carattere tecnico, ma una vera e propria riforma costituzionale in termini sostanziali, in quanto si restringeva la possibilità di scelta dei Consiglieri da parte del corpo elettorale, attribuendosi in sostanza ai partiti politici la funzione fondamentale della formazione della rosa delle candidature. Si è insomma di fronte alla nascita a San Marino dello "stato dei partiti" con tutte le problematiche in esso implicite. In questa sede l'interrogativo a cui non ci si può sottrarre è quello che concerne la competenza del Consiglio ad operare una riforma tanto penetrante senza l'assenso dell'Arenngo. La riforma del 1920 non è infatti meno importante quanto ad implicazioni e conseguenze costituzionali, di quella del 1906. Lo stesso ruolo del Consigliere eletto attraverso il filtro dell'appartenenza ad una lista, in genere espressione di un partito, esce profondamente modificato. La concezione classica del parlamentarismo liberale viene intaccata alla radice. Afferma icasticamente l'art. 67 della vigente Costituzione italiana, sulla scia dell'art. 41 dello Statuto albertino: "Ogni membro del parlamento rappresenta la nazione ed esercita le sue funzioni senza vincolo

di mandato”, norma che nella sua seconda parte trovò un’opposizione minoritaria in sottocommissione in seno all’Assemblea costituente. La prima parte dell’articolo chiarisce che la rappresentanza parlamentare in capo all’eletto lo collega all’intera nazione e non al solo collegio da cui proviene l’elezione. Ancor più rilevante è il contenuto della seconda parte dell’articolo 67. Chiarisce il Pergolesi: “il Parlamentare non è un puro nunzio o portavoce della volontà dei suoi elettori, ma liberamente forma la sua propria volontà e liberamente la manifesta con il suo voto con correlativa irresponsabilità”. Afferma lo Spagna Musso: “La carta costituzionale ha così esplicitamente sancito che il rapporto parlamentare-elettori è un rapporto di rappresentanza politica, fondato sulla libera interpretazione da parte del rappresentante degli interessi rappresentati, e non una rappresentanza giuridica intesa come rappresentanza di volontà necessariamente da rispettare. L’espreso divieto di un istituto di democrazia diretta quale il mandato imperativo, che, nell’imporre un vincolo giuridico al comportamento del parlamentare, presuppone fra eletto ed elettori un rapporto di rappresentanza giuridica, riconferma la validità di questa interpretazione”. La dottrina poi riconosce che, nonostante la garanzia costituzionale, il meccanismo elettorale finisce per subordinare il parlamentare al partito di appartenenza, fino al limite estremo dell’attuale realtà italiana in cui gli elettori esprimono solamente il voto di lista. È evidente quindi che la legge elettorale del 1920, vincolando gli elettori ad un voto circoscritto alle candidature ammesse, ha riformato il deliberato dell’Arengo del 1906 senza sottoporre una riforma tanto radicale, all’approvazione di tale organo. Insomma l’Arengo era vissuto lo spazio di un mattino per poi essere archiviato. Con la legge elettorale maggioritaria 11 novembre 1926 si compì l’artificio di riesumare l’Arengo nelle sole funzioni di corpo elettorale del Consiglio. Si è detto che l’Arengo dei secoli XIV e XV aveva ben altri poteri decisionali. Tale legge del resto ebbe simbolica applicazione nei comizi elettorali del 1926, del 1932 e del 1938 che si tennero a lista unica di candidati sicchè la ripartizione dei seggi secondo le disposizioni dell’art. 38 (46 seggi spettavano alla lista che avesse conseguito la maggioranza relativa, e 12 dovevano essere ripartiti proporzionalmente fra tutte le liste in competizione) restò un dato virtuale. Il ripristino, nel 1943, della legge elettorale del 1920 riportava la situa-

zione al punto di partenza quanto al sistema elettorale e al tema della competenza dell'Arengo, ormai ridotto a oggetto di commemorazioni, sul presupposto secondo cui l'attuazione del suffragio universale avrebbe cancellato la stessa ragion d'essere dell'organo Arengo, poiché il corpo elettorale avrebbe attribuito al Consiglio, mediante la elezione, il mandato più ampio e discrezionale in ogni ambito dei poteri statuali. La legge 8 luglio 1974 (ora 8 luglio 2002 n. 79) con il disposto dell'art. 2 ha dileguato ogni dubbio in relazione alla sopravvivenza dell'Arengo.

È tempo di azzardare qualche osservazione conclusiva. Le fonti costituzionali individuano tre livelli di articolazione del potere. La sovranità popolare è concretamente esercitata dal corpo elettorale, il quale elegge il Consiglio dei LX, oltre ad organismi di rappresentanza locale cioè le Giunte di castello. Si pronuncia direttamente su questioni sottopostegli con l'istituto del referendum, ed esercita l'iniziativa legislativa. L'ordinamento prevede poi un organo costituzionale intermedio, appunto l'Arengo. Le fonti vigenti tacciono quanto a composizione e poteri dello stesso. Sulla base dell'esperienza storica, ancorché remota, deve ritenersi che l'Arengo non possa che essere un organo a composizione più ristretta di quella del corpo elettorale, ma molto più ampia evidentemente di quella del Consiglio. Potrebbe essere una sorta di Camera bassa munita del potere di ratifica delle deliberazioni consiliari, legislative e non, di particolare rilevanza per la comunità. Non sembra cioè impossibile nel terzo millennio dare una definizione ed un ruolo all'Arengo, invertendo la linea di tendenza che ha accentrato del Consiglio persino poteri costituenti la cui appartenenza è dubbia sul piano dottrinale, inopportuna sul terreno della concreta esperienza storica.



LA LEGGE SAMMARINESE PER LA PREVENZIONE E LA REPRESSIONE DELLA VIOLENZA CONTRO LE DONNE E DI GENERE

D I P A T R I Z I A B U S I G N A N I
GIÀ RESPONSABILE CAMPAGNA EUROPEA PER PREVENIRE
E COMBATTERE LA VIOLENZA CONTRO LE DONNE

Come è noto il 18 giugno 2008 il Consiglio Grande e Generale ha approvato la legge per la prevenzione e la repressione della violenza contro le donne e di genere.

È una legge che rappresenta un traguardo e, contemporaneamente, un punto di partenza.

Essa ha concluso infatti un lavoro di sensibilizzazione, di studio e di dibattito sul fenomeno della violenza di genere sul nostro Territorio, durato circa un anno e mezzo e ha segnato l'avvio di una stagione di più forte attenzione e di maggiore tutela anche giuridica per chi è vittima di tale violenza.

È molto utile che la nuova legge venga conosciuta da un pubblico ampio e quindi è particolarmente apprezzabile l'iniziativa adottata da questa pubblicazione di proporla come tema di riflessione ai propri lettori.

La legge rappresenta una risposta di grande valore simbolico e sociale.

Una risposta che non si limita alla repressione del fenomeno, ma crea le condizioni per una sua effettiva prevenzione.

Per questo occorre mettere a disposizione strumenti adeguati per intervenire e una valida rete di servizi sociali, sanitari, di polizia e giudiziari opportunamente formati e integrati per dare risposte efficaci e coordinate e per non tradire l'aspettativa di chi, vittima, si risolve dopo tanta sofferenza a chiedere aiuto.

Va precisato che, trattando di violenza di genere, non si vuole negare che esistano anche violenze contro gli uomini, ma i dati statistici di tutti i Paesi e la cronaca quotidiana ci confermano che la violenza di genere è essenzialmente contro le donne e, più specificatamente, violenza domestica, ovvero perpetrata ai danni della moglie, della convivente o ex moglie o ex convivente, in misura minore della madre, della figlia, della fidanzata... ma pur sempre una donna con la quale si ha o si è avuto un legame affettivo.

La legge, tuttavia, come è giusto, non fa differenza e tratta la vittima e il molestatore in quanto tali, a prescindere dal genere.

La Raccomandazione del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa agli Stati membri sulla protezione delle donne contro la violenza, adottata il 30 aprile 2002 e il Programma predisposto dal Consiglio d'Europa per la Campagna per prevenire e combattere la violenza nei confronti delle donne, compresa la violenza domestica hanno rappresentato punti di riferimento essenziali nel percorso per l'adeguamento della legislazione vigente a San Marino.

In apertura della Campagna sammarinese contro la violenza alle donne, il 29 novembre 2006, è stato pubblicato un "quaderno" contenente un rapporto denominato "Stato attuale della normativa sammarinese sulla violenza contro le donne e linee di intervento per la repressione e la protezione delle vittime".

Il perché di questa pubblicazione è evidente: far capire che la legge è lo strumento attraverso il quale la comunità civile assicura la certezza del diritto e garantisce protezione alla vittima della violenza e, nello stesso tempo, diffondere la consapevolezza che la legge risultava mancante di una sufficiente comprensione del fenomeno della violenza

sulle donne, soprattutto intrafamiliare, e di adeguate forme di tutela delle vittime.

Da quel Rapporto è partito il lavoro per la definizione delle nuove norme che sono state messe a punto attraverso una corralità di apporti, di confronti, di verifiche e di studi che hanno visto un larghissimo coinvolgimento preventivo delle istituzioni, delle organizzazioni politiche, sindacali, economiche, delle associazioni culturali e del volontariato civile e sociale, dei servizi sanitari e socio-sanitari, delle forze di polizia, dei professionisti della giustizia, della Scuola... in una parola della società civile.

La legge è quindi il frutto del lavoro comune condotto nell'ambito della Campagna contro la violenza alle donne e ne rappresenta la sintesi.

A San Marino un ostacolo alla emersione della violenza intrafamiliare era considerata la procedibilità ad iniziativa privata - prevista per diversi reati contro la persona, quali lesioni volontarie, percosse o reati contro la libertà personale, quali la violazione della libertà sessuale - perché obbliga la vittima ad esporsi a denunciare il familiare convivente con la prospettiva inevitabile di subire la conseguente violenza secondaria, diretta ad ottenere la remissione della querela.

Su questo punto si è aperto il confronto non solo tra addetti ai lavori, ma un dibattito pubblico, molto allargato.

Le opinioni erano molto differenziate tra chi avrebbe voluto la procedibilità d'ufficio, a garanzia che lo Stato non intende più considerare la violenza domestica come una semplice vicenda ascrivibile alla sfera privata, liberando altresì la vittima dal peso morale di dover avviare il procedimento penale e chi, invece, avrebbe voluto mantenere la procedibilità ad iniziativa di parte, sia per non mettere in pericolo i legittimi interessi di quelle vittime che non auspicano una condanna del proprio partner, sia per scongiurare la conseguenza paradossale di aggravare la posizione della donna maltrattata, inducendola a rinunciare a chiedere aiuto alle autorità per timore di avviare un perseguimento penale che non vuole o perché non intenzionata a sostenere il trauma del processo penale.

La sintesi, il punto di equilibrio condiviso, cui siamo pervenuti, è contenuto all'articolo 12: la procedibilità resta a querela della vittima,

aiutata ad acquisire la consapevolezza dei suoi diritti attraverso misure di sostegno psicologico, ma la remissione della querela, fino a ieri efficace se effettuata anche subito prima della sentenza penale di condanna, è oggi anticipata (rispetto alla sentenza di condanna definitiva) alla prima udienza del dibattimento, con una notevole riduzione dei tempi di esposizione della vittima alle pressioni e ai ricatti del querelato.

Venendo più specificatamente al merito tecnico della legge approvata, va precisato che ci si è riferiti, oltre che alla già citata Raccomandazione del Consiglio d'Europa, alla legge spagnola del 2004, che si presenta come la più completa e innovativa.

Il testo sammarinese, similmente a quello spagnolo, è una sorta di legge quadro che rimanda in qualche caso a decreti attuativi, si compone di 34 articoli suddivisi in 3 Capi:

- Principi informativi e misure di sensibilizzazione e prevenzione contro la violenza di genere, ivi compresa la violenza domestica;
- Modifiche al Codice Penale;
- Misure giudiziarie di protezione e sicurezza delle vittime.

L'articolo 1 fissa l'obiettivo della legge "prevenire e contrastare la violenza contro le donne e di genere, ivi compresa la violenza domestica".

L'articolo 2 fissa la nozione di violenza di genere, mutuandola dalla Raccomandazione del Consiglio d'Europa n. 5 del 2002.

L'articolo 3 denominato "Mezzi di comunicazione di massa e divulgazioni discriminatorie" fissa il divieto di "utilizzare, anche a fini pubblicitari, immagini ed espressioni lesive della dignità e della identità della persona, o aventi contenuto discriminatorio, ivi comprese quelle contenenti riferimenti all'orientamento sessuale della persona o alla identità di genere".

In questo caso la scelta è stata quella di consentire l'interruzione tempestiva del comportamento lesivo e di eliminare gli effetti prodotti, tramite lo strumento della tutela inibitoria civile.

La legittimazione a richiederlo è posta in capo all'Autorità per le Pari Opportunità a voler sottolineare che la prevenzione ed il contrasto di ogni forma di violenza o di discriminazione fondata sul genere è compito dello Stato.

L'articolo 4 "Assistenza alle vittime della violenza" definisce una sorta di "carta dei diritti" delle vittime della violenza sessuale e familiare, che sono attuati e tutelati dallo Stato.

Lo Stato sammarinese assicura:

- l'informazione sulle misure previste dalla legge in ordine alla protezione, la sicurezza ed i diritti di assistenza e di soccorso delle vittime della violenza;

- l'esistenza di servizi ai quali siano attribuite le relative competenze socio-assistenziali, dotati di personale specializzato, facilmente individuabili e raggiungibili dalle vittime;

- che i servizi siano in grado di svolgere funzioni di pronto intervento anche psicologico e di successiva presa in carico delle situazioni a medio termine, anche ai fini della ricomposizione familiare;

- la previsione di azioni di sostegno sociale, di protezione, di supporto all'istruzione, alla formazione e all'inserimento professionale;

- nei casi più gravi, nei quali sia nociva la permanenza in famiglia, l'inserimento delle vittime in comunità di tipo familiare per un periodo sufficiente a realizzare un progetto di reinserimento sociale;

- la predisposizione di programmi di protezione e di reinserimento sociale della vittima della violenza, qualora necessari, ivi compreso il soddisfacimento delle esigenze di alloggio e il mantenimento del permesso di soggiorno..., il reinserimento professionale e le esigenze di cura e di sostegno dei figli a carico;

- la formazione specifica dei Giudici ai quali sono affidati i procedimenti giudiziari in materia di violenza e delle Forze dell'Ordine.

Come si può verificare lo Stato ovvero la comunità civile si assume piena responsabilità e conta su servizi efficaci e personale qualificato che assumono un ruolo essenziale nel contrastare il fenomeno della violenza. Servizi che sono efficaci quanto più sono integrati tra loro e capaci di assicurare accoglienza e protezione alle vittime.

È stato avviato nell'ambito della Campagna un percorso formativo comune per operatori sanitari e assistenziali e agenti delle forze di polizia, proprio sui temi dell'aiuto alle vittime della violenza, che ha dato risultati soddisfacenti, ma che va ripreso ed approfondito.

Un primo semplice risultato ottenuto: quello di obbligare questi operatori e i servizi di appartenenza a dialogare tra loro e a concordare procedure di lavoro, di verifica e di raccolta dei dati statistici.

Sembra poco, ma non lo è neppure in uno Stato piccolo.

È invece molto difficile mettere insieme linguaggi, impostazioni di lavoro, professionalità molto diverse e renderli interfacciabili, collaborativi.

Il Capo II della proposta di legge tratta delle modifiche al Codice Penale dirette a rafforzare la protezione delle vittime della violenza domestica.

Così l'articolo 5 introduce una aggravante specifica per l'omicidio volontario commesso in danno del coniuge o convivente assimilando il coniuge o la persona con la quale vi è stato un legame affettivo alle persone con stretti vincoli di sangue.

Parimenti l'articolo 6 introduce l'aggravante nel caso di lesioni personali e l'articolo 10 l'aggravante nel misfatto di violazione della libertà sessuale quando tali reati siano compiuti in danno del coniuge o convivente ovvero della persona che ha o ha avuto una relazione affettiva.

Viene introdotto ex novo nel Codice Penale il reato di violenza sessuale di gruppo, così come all'articolo 13 si prevede ex novo la fattispecie di "atti persecutori", intendendosi ricompreso lo "stalking" ovvero la molestia assillante inserita tra i reati contro la libertà personale.

Il comma successivo alla definizione di atti persecutori, sul quale abbiamo a lungo disquisito anche con le Organizzazioni Sindacali dei lavoratori dipendenti, è interessante: "Qualora le molestie o le minacce siano poste in essere nel luogo di lavoro, sotto forma di sistematiche e ripetute angherie e pratiche vessatorie compiute dal datore di lavoro o da colleghi allo scopo di svalutare professionalmente, umiliare, isolare un lavoratore nel tentativo di indurlo, dopo avergli procurato gravi sofferenze psico-fisiche, alle dimissioni, la pena è aumentata di un grado."

In pratica il legislatore ha inteso sanzionare in modo severo, in quanto atti persecutori, comportamenti, anche a prescindere da motivazioni di genere, praticati sui luoghi di lavoro, comunemente definiti "mobbing", purtroppo in crescita esponenziale e con effetti talora devastanti sulle vittime, lasciando aperta la strada ad ulteriori e più speci-

fici interventi legislativi, ma dando al Magistrato lo strumento per reprimerli fin da subito.

L'articolo 15 riguarda "Maltrattamenti contro familiari e conviventi". In questo caso viene estesa la tutela contro i maltrattamenti a tutte le persone della famiglia compreso il convivente. Infatti, prima della nuova legge, il maltrattamento era perseguibile solo se commesso in danno "di persona della famiglia sottoposta" all'autorità di chi compie il reato, quindi non perseguibile se commesso in danno della moglie, dei figli maggiorenni, dei genitori.

Il retroterra culturale, al quale faceva riferimento la norma, è quello patriarcale del "capofamiglia", che cozza contro il principio della parità tra i coniugi, garantito costituzionalmente e dal diritto di famiglia.

La ratio invece - evidente - della modifica introdotta è quella di rinforzare la reazione del sistema penale di fronte a comportamenti violenti che si realizzino all'interno della famiglia, una volta tollerati o addirittura giustificati, ora non più, allineandosi al principio della parità tra i coniugi.

In questo caso la legge esplicita un cambiamento culturale e di mentalità positivo e se ne rende garante per tutti indistintamente.

Il Capo III riguarda le "misure di protezione e sicurezza delle vittime" e si compone di 4 Titoli.

Il Titolo I "Disposizioni generali" garantisce alcuni diritti alle vittime della violenza in relazione alla tutela penale e civile. Li enuncio rapidamente:

- tutela della riservatezza delle vittime (tanto più importante in un Paese piccolo come San Marino, dove ci si riconosce facilmente);
- assistenza legale gratuita.

Il Titolo II disciplina le "Misure di tutela nel processo penale".

In particolare desidero segnalare l'articolo riguardante gli obblighi di segnalazione. Articolo delicatissimo e al tempo stesso irrinunciabile, che fissa l'obbligo per i Servizi Sociali, le Forze dell'Ordine e tutti gli esercenti una professione sanitaria, sia pubblica che privata, di segnalare al Magistrato i fatti di violenza sulle donne, sui minori o di genere, di cui vengano a conoscenza per ragioni del loro ufficio o professione, anche se trattasi di reati perseguibili a querela di parte.

Anche gli insegnanti sono tenuti a segnalare al Servizio Minori i fatti di violenza di cui abbiano notizia. Il Servizio dovrà verificare l'attendibilità del minore rispetto a quanto riferito.

La segnalazione non comporta violazione del segreto d'ufficio e professionale, mentre è prevista una sanzione pecuniaria per chi violi l'obbligo di segnalazione.

Anche su questo punto il dibattito è stato intenso e la tesi prevalente è stata che la segnalazione sia utile in quanto propedeutica all'adozione delle misure di protezione della vittima, introdotte dalla legge, a partire dagli ordini di protezione di cui dirò in seguito.

Il rischio, che ne può derivare, è che il marito che accompagna la moglie al Pronto Soccorso, dopo averla picchiata e costretta a raccontare di essere caduta dalle scale, eviti il ricorso al servizio pubblico.

Tuttavia la collaborazione e anche lo scambio delle informazioni tra Magistrato e operatori dei servizi e delle Forze dell'Ordine sono vitali ai fini della prevenzione e della protezione delle vittime.

L'articolo successivo introduce il diritto in capo all'Autorità per le Pari Opportunità di costituirsi parte civile nei procedimenti penali per violenza contro le donne, i minori o di genere.

Anche questa "apertura", non scontata nel sistema giudiziario sammarinese, è un elemento di tutela, auspicato dalle donne.

Gli articoli seguenti trattano il "divieto di domande sulla vita privata o sessualità delle vittime" e del potere assegnato al Giudice Inquirente di adottare tutte le misure necessarie alla protezione della vittima durante il processo penale, riconoscendole anche la tutela economica, senza costringerla ad un doppio processo.

Ancora, vengono previsti e disciplinati:

- il "sostegno psicologico alle vittime della violenza nel processo penale e altre misure di tutela", compresa l'audizione protetta;
- la "tutela delle vittime nel dibattimento".

Il Titolo III che riguarda le misure di tutela civile introduce con l'articolo 26 e successivi gli ordini di protezione contro gli abusi familiari, la cui applicazione è indipendente dalla repressione penale.

Cito testualmente dalla relazione al progetto di legge: "Gli ordini di protezione possono essere richiesti da soggetto vittima di violenze,

quando subisca dalla condotta di un componente della famiglia un grave pregiudizio alla vita, alla salute e alla libertà”.

Il giudice su richiesta della persona offesa può ordinare al coniuge o al convivente o altro componente familiare che ha tenuto la condotta violenta:

- a) la cessazione della violenza e l’allontanamento dalla casa familiare anche se di proprietà;
- b) il divieto di frequentazione dei luoghi abitualmente frequentati dalla persona offesa;
- c) il pagamento di un assegno periodico a favore dei familiari che siano rimasti privi di mezzi adeguati;
- d) l’intervento dei servizi sociali.

L’ordine di protezione non può superare i sei mesi e può essere prorogato su richiesta della persona offesa, solo se ricorrono i motivi, per il tempo strettamente necessario.

Questo strumento normativo ha il carattere della misura provvisoria ed urgente, finalizzata evidentemente a impedire la ripetizione o la continuazione del comportamento violento, ma anche di dare il tempo alla vittima di ponderare le decisioni conseguenti alla violenza patita, di riorganizzare la propria vita familiare sentendosi protetta.

Si è insistito molto sulla necessità di offrire questa misura di protezione come modalità per interrompere la violenza, ma anche per prevenire esiti ancor più disastrosi.

Modalità irrinunciabile per offrire una via di fuga a chi soffre la violenza domestica, la cui emersione è uno degli obiettivi, se non il principale obiettivo perseguito dalla Campagna del Consiglio d’Europa e anche, nel nostro piccolo, da quella sammarinese.

La raccolta sistematica dei dati statistici riguardanti il fenomeno della violenza, avviata nel novembre 2006, ha messo l’opinione pubblica sammarinese di fronte all’evidenza che la violenza è nella stragrande maggioranza dei casi in famiglia e accanto alle donne vittime di violenza (fisica, sessuale, psicologica), vi sono i minori, vittime a loro volta o spettatori della violenza; di qui la grande attenzione che la legge approvata riserva ai minori e alla loro tutela e protezione.

Confido che, dopo quasi due anni di interruzione, il monitoraggio del fenomeno della violenza contro le donne, essenziale non per meri fi-

nio statistici, ma per disporre degli elementi su cui mettere a punto e calibrare le iniziative da intraprendere, possa essere riattivato.

La legge si completa, infine, con un titolo riguardante la richiesta d'aiuto alle Forze dell'Ordine che interrompa la violenza in atto e metta in sicurezza la vittima.

Questa disciplina, in apparenza scontata, è risultata necessaria per sancire il potere delle Forze dell'Ordine di accedere nei luoghi privati dove la violenza si commette "sfatando - così recita la relazione al progetto di legge - il mito dell'intangibilità della casa coniugale e delle relazioni familiari, all'interno delle quali sono tollerati comportamenti che altrimenti non lo sarebbero".

Ritengo che la legge approvata sia una buona legge che, come tutte le leggi, dovrà essere verificata nell'applicazione.

Sono convinta altresì che si debba tenere alto l'impegno dello Stato contro la violenza di genere, fenomeno tutt'altro che esaurito nel nostro Paese; che la Commissione per le Pari Opportunità e la neonata Authority per le Pari Opportunità debbano essere messe in condizioni di operare al meglio secondo i dettami della legge e che quest'ultima debba essere completata con l'adozione dei relativi decreti attuativi.

Per San Marino, al pari che per altre realtà nazionali, la lotta alla violenza contro le donne è l'ultimo tassello della lunga strada delle donne per la conquista della parità di diritti e dell'autonomia, ma è anche un grande investimento sul futuro. Meno famiglie violente significa meno costi per la collettività, ma soprattutto ragazzi, figli meno aggressivi, meno disturbati, meno problematici a scuola e nella vita.



PLACITO FERETRANO: S U B I T O U N U S O P O L I T I C O

D I M A R I N O C E C C H E T T I
CULTORE DI STORIA SAMMARINESE, GIÀ PRESIDE DEL LICEO

1. - Il contesto generale della prima metà del Settecento: ritorna l'impero.

La prima metà del Settecento è caratterizzata da un continuo stato di guerra. Una tempesta senza fine.

La penisola italiana è il campo di battaglia su cui si affrontano Borboni ed Asburgo nelle interminabili guerre di successione: spagnola (1701-14), polacca (1733-38), austriaca (1740-48). Più qualche conflitto per altra ragione. Complessivamente più di trent'anni di guerra.

In ballo sono gli interessi delle principali case regnanti, appunto Borboni ed Asburgo, le quali mirano ad ingrandire i loro domini insediandosi direttamente o attraverso rami cadetti negli Stati in cui sia venuta meno la dinastia locale.

Gli eserciti, stranieri, si rincorrono per la penisola da nord a sud, da sud a nord. La situazione politica, vista dagli occhi degli abitanti della penisola, è segnata dall'arrivo degli Asburgo che mirano ad espandersi in Italia - le loro Indie - adoperando come pretesto la corona imperiale di cui sono titolari.

Gli Asburgo rivendicano la sovranità sui feudi di investitura imperiale. Ovunque siano finiti all'interno degli staterelli della penisola

italiana. Cominciano, all'alba del secolo, col sottrarre allo Stato della Chiesa Comacchio. Il papa, Clemente XI, tenta di opporsi con la forza, ma va incontro ad una disfatta completa, clamorosa ed umiliante: il suo esercito messo assieme con un enorme sforzo finanziario, evapora, svanisce prima del contatto col nemico.

Papa e imperatore visti dall'interno dello Stato della Chiesa tornano a fronteggiarsi come nel Medioevo. Ma a parti invertite rispetto a Canossa.

Nella logica del Medioevo ogni luogo non poteva che essere, necessariamente, o dell'uno o dell'altro.

Molti feudi, specie se di dubbia o di duplice investitura, con l'arrivo degli Asburgo cercano di salvarsi dalla stretta riprendendo lo slalom fra l'una e l'altra massima autorità. San Marino invece sfodera l'antico convincimento: la libertà del Titano trae origine dal Santo. Quindi non è un dono grazioso né di un papa né di un imperatore né di una qualche autorità facente capo ad uno di essi. Insomma nessuno dei due contendenti ha titolo per rivendicare l'alta sovranità sul Titano.

San Marino, però, avverte l'esigenza di dare all'antico convincimento una formalizzazione nuova, adeguata ai tempi. Cioè di esprimerlo in termini moderni, comunque attuali, per poter meglio farlo conoscere e difendere. Nel 1717, a Venezia, in un libro di grandissima diffusione, l'Italia Sacra, viene pubblicata una Vita del Santo Marino in cui sono messe ben in rilievo le parole dette in punto di morte a mo' di testamento: *Filii, relinquo vos liberos utroque homine*. Come dire all'universo mondo e, in particolare ai diretti interessati, al papa e all'imperatore, che il Titano non è né dell'uno né dell'altro. La titolarità della sovranità sul luogo appartiene ai sammarinesi stessi che l'hanno ricevuta dal loro Santo. Come dire direttamente da quello stesso Dio da cui anche papa ed imperatore attingono la loro autorità.

La Repubblica, coerentemente, assume un comportamento di prudente distanza e dal papa e dall'imperatore per evitare di essere coinvolta nei loro rapporti: schiacciata quando litigano o utilizzata come pedina quando si mettono a tavolino a giocare il mondo.

Dello Stato della Chiesa, oltre a quella padana, viene coinvolta, nel rinato scontro fra papa e imperatore, l'area prossima al granducato di Toscana: il Montefeltro. In particolare ci vanno di mezzo i feudi dei

Carpegna, Carpegna-Castellaccia e Scavolino-Gattara, su cui entrambi, papa e imperatore, rivendicano l'alta sovranità. Le due rivendicazioni per decenni covano sotto la cenere. Prendono, però, fuoco appena si esaurisce, in uno dei due luoghi, la famiglia feudataria.

Nel 1731 muore, senza discendenza maschile, l'ultimo Carpegna del ramo Scavolino-Gattara. Per qualche anno se ne occupano i diplomatici. Ma agli inizi di aprile del 1738 compaiono i militari. Gli Asburgo - che fin dall'anno precedente attraverso il ramo collaterale dei Lorena sono subentrati ai Medici nel governo di Firenze e di tutta la Toscana - fanno occupare Scavolino-Gattara e, per sovrappiù, anche Carpegna-Castellaccia da truppe tosc-imperiali.

2. - La crisi del 1738. Sgomento a Roma.

A Roma si temette subito che le truppe tosc-imperiali avrebbero proseguito. Fu allarmata non solo la legazione di Urbino ma anche quella della Romagna, retta dal Cardinal Legato Giulio Alberoni. Qualsiasi luogo dello Stato della Chiesa, e in particolare dello Stato d'Urbino e soprattutto del Montefeltro, sul quale l'impero avesse vantato in precedenza l'alta sovranità o potesse, con un pretesto, sollevarla ex novo, da Roma venne ritenuto seriamente a rischio. E si corse ai ripari come meglio si poté.

Alle paure per Carpegna, venne associata, fin dai primi giorni dell'invasione, quella per la Repubblica di San Marino, considerata uno degli obiettivi più in vista del progetto di espansione degli Asburgo nel Montefeltro.

Immediatamente la curia romana ordinò che si effettuassero ricerche negli archivi del Montefeltro e delle zone circonvicine nonché nell'Archivio Segreto Vaticano per documentare il diritto antico della Santa Sede su Carpegna e l'esercizio continuato di tale diritto. Ma, nell'occasione, non ci si limitò a Carpegna. Si ordinarono analoghe ricerche anche per altre località. Fra cui San Marino. Anzi la Repubblica di San Marino venne messa subito dopo Carpegna, quasi alla pari di Carpegna. Mentre però per Carpegna la ricerca fu pressoché pubblica, per San Marino si decise che fosse svolta in segreto e fu affidata a persone in grado di garantire tale segreto. Anzi si volle un segreto, letteralmente,

religioso: si coinvolse il vescovo della diocesi, mons. Crisostomo Calvi, cioè l'autorità religiosa massima in zona.

Ben presto si videro i frutti di tali ricerche tanto su Carpegna che su San Marino.

Il 30 gennaio 1739 veniva stampata in Roma la Lettera di un anonimo ad un suo amico sopra l'affare presente della Carpegna per quello che riguarda alle pretese ragioni del Ministero di Toscana, cioè dell'impero.

Sotto la data 29 giugno 1739 ha cominciato a circolare - manoscritta - una *Lettera Concernente le Ragioni che Competono alla S. Sede Sopra la Terra di S. Marino*, a firma di tal *Oreste Eliseo*, indirizzata, da Cesena, a un non meglio precisato *Sig. Conte*. Il 26 settembre dello stesso 1739, papa Clemente XII ordinò al card. Alberoni di procedere all'eliminazione di ogni incertezza circa l'alta sovranità sul Titano, avendo il cardinale assicurato che l'operazione si sarebbe potuta condurre con la sola *destrezza e sine strepitu*. Insomma senza uso della forza ed in barba ai tosco-imperiali di stanza a due passi dal Titano, a Carpegna.

Di chiasso invece l'Alberoni ne fece tanto. Troppo. Di fronte alla reazione dei sammarinesi, del tutto inaspettata, e alla necessità di far presto, nel timore - infondato? - di un intervento degli imperiali, perse la testa: adoperò i soldati. Ed il tentativo fallì.

3. - I sammarinesi nel 1739. Annibale degli Abbati Olivieri.

Neppure durante la drammatica vicenda alberoniana, neppure nei giorni in cui il paese fu invaso da centinaia di soldati di Rimini e di Verucchio, neppure nel giorno del saccheggio di alcune case, la Repubblica di San Marino abbandonò la linea politica della equidistanza dal papato e dall'impero. Insomma benché invasa dai soldati del papa non chiese aiuto all'imperatore. Ai sammarinesi per liberarsi dai soldati del papa sarebbe bastato fare un cenno ai soldati dell'imperatore che erano di stanza a Carpegna. Ma ciò non avvenne. Con meraviglia di molti. Il dotto riminese Giovanni Bianchi (Jano Planco) non esitò, nell'occasione, a definire i dirigenti sammarinesi *teste di cedro* per questo loro - incredibilmente stupido - comportamento.

L'abate Marino Zampini, sammarinese, Agente della Repubblica di San Marino presso la Santa Sede, insistette coi propri concittadini perché non cedessero a quella facile lusinga. Insomma perché non si compromettessero con l'impero. E, per convincerli, fece leva, nell'occasione, proprio sul testamento del Santo così come era stato riassunto nell'*Italia Sacra*. E garantì che ci si poteva liberare da quella occupazione di soldati papali giocando sulle divisioni interne della curia romana.

Lo Zampini (le sue lettere in gran parte sono presso la Biblioteca di Stato di San Marino) propose, in quella occasione, di *fare* - disse ai concittadini - *una scrittura storica della nostra Libertà, di tutto il fatto fondato sul diritto pubblico*, pur conscio delle difficoltà che si sarebbero incontrate non potendosi più disporre dei documenti d'archivio. Ed avanzò l'idea di farsi aiutare da Ludovico Antonio Muratori. Poi si ripiegò su un gruppo di Pesaro di cui facevano parte l'erudito feretrano Luc'Antonio Gentili, il sammarinese Francesco Maria Belluzzi e - si presume - il genero di questi, Annibale Degli Abbati Olivieri (di qui in avanti per brevità Olivieri), personaggio di grande fama nella 'Repubblica Letteraria', cioè nella comunità dei dotti e degli eruditi dell'epoca. In quegli scritti si seguì l'impostazione politica dello Zampini: battere l'Alberoni con una azione assidua e costante presso la stessa curia romana, le corti estere e anche l'opinione pubblica, rivendicando per il Titano il diritto alla libertà come eredità del Santo.

Pesaro divenne una specie di quartier generale della resistenza dei sammarinesi - contro l'occupazione condotta dalla Legazione di Romagna - sotto l'ala protettiva della Legazione d'Urbino, in mano a personaggi risolutamente avversi ad Alberoni.

Certamente anche Olivieri ha dato il suo apporto, come si evince anche da riscontri oggettivi.

Da Pesaro furono adoperate, per demolire Alberoni, tecniche di comunicazione molto raffinate. Da autentici esperti della materia.

4. - Olivieri, erudito di grande fama.

Olivieri è divenuto famoso come studioso nel 1737 per aver pubblicato *Marmora Pisaurensia*. Un'opera che riscosse subito il plauso

generale della Repubblica Letteraria. E perfino Muratori, ammise di avervi riscontrato degli inediti che andavano felicemente ad integrare i suoi lavori.

In seguito la fama dell'Olivieri non fece che aumentare. Egli prese a visitare moltissimi archivi e a trascrivere un numero enorme di documenti antichi ed antichissimi, con un particolare interesse per le pergamene, verso le quali non è fuori luogo parlare, in quell'epoca, di un atteggiamento feticistico.

Olivieri è espertissimo del periodo medioevale.

Per il medioevo l'Olivieri fu anche fortunato: gli archivi più importanti per tutta la zona medio-adriatica sono quelli di Ravenna, oltre che naturalmente quelli vaticani. Ebbene gli archivisti di Ravenna ... gli furono prodighi di ricerche, notizie, trascrizioni, anche per il rapporto di parentela con il romano-ravennate Mons. Gaetano Fantuzzi.

Altra circostanza decisamente fortunata per l'Olivieri è avere avuto tra i suoi 'allievi' Giuseppe Garampi, riminese, giovane studioso di grandi qualità. Garampi si occupa a lungo della Biblioteca di Rimini, la Gambalunghiana, e della storia della città.

Verso Olivieri, Garampi ha sempre un rispetto che rasenta la venerazione.

5. - La seconda invasione di Carpegna.

L'11 giugno 1749 l'imperatore Francesco Stefano I di Lorena e granduca di Toscana, invade con qualche centinaio di soldati Carpegna e Scavolino. La notizia arriva a Roma il 18. Ingigantita. Si parla di *cinquecento cavalli fiorentini a Scaolino, e cinquecento nella Carpegna*.

(Di come viene seguita a Roma la nuova invasione di Carpegna abbiamo un riscontro dettagliato nelle lettere che papa Benedetto XIV ed il cardinale francese Pierre Guérin de Tencin si scambiano con cadenza quasi giornaliera).

Papa Benedetto XIV denuncia al mondo la *sporca infrazione dell'ultima pace, della di cui sottoscrizione non è per anche asciugato l'inchiostro*. Il trattato di pace cui si riferisce il papa è quello di Aquisgrana, datato 18 ottobre 1748. Tutti gli Stati si erano impegnati a rispettare i confini in essere a quella data.

Però, diversamente da Clemente XI per Comacchio all'inizio del secolo, Benedetto XIV non pensa affatto di opporsi all'impero con la forza: *la spada non sta bene in mano a chi, benché indegnamente, è Vicario di Gesù Cristo.*

In un mondo organizzato sul principio dell'equilibrio ogni luogo conteso, pur piccolo, può far degenerare pericolosamente la situazione generale. *Più che per l'importanza dei due feudi in sé e per sé, quello che veniva rivendicato era l'antico principio della supremazia della Chiesa nell'ambito del territorio del «Patrimonio di S. Pietro», dice il papa.*

In effetti il papa presume che le mire dell'imperatore non si fermeranno nei sassi della Carpegna e di Scavolino.

6. - La sovranità sui luoghi, materia di dissertazioni storico-giuridiche.

Benedetto XIV va su tutte le furie. Ma, come egli stesso dice, *vanae sine viribus irae.*

I papi del Settecento non sono in grado di reagire ai soprusi con la forza. Non dispongono di milizie. Non hanno i mezzi finanziari per allestire un esercito. I fulmini spirituali cui tante volte hanno fatto ricorso in passato anche per questioni politiche, sono stati resi inefficaci dalla laicizzazione della società.

A Papa Benedetto XIV non rimane che opporsi agli Asburgo facendo partecipe il mondo del sopruso di cui è vittima, attraverso dotte ed erudite dissertazioni storico-giuridiche con cui rivendicare alla Santa Sede la titolarità della sovranità sui luoghi contesi.

Si tratta di dissertazioni elaborate secondo il principio della inalienabilità e imprescrittibilità della sovranità. Principio non sempre e non da tutti condiviso. Ad esempio non condiviso da Muratori che, già nel 1708, ha sostenuto la opportunità di introdurre qualche innovazione: ad esempio la prescrizione. Muratori provò a far accettare una *prescrizione centenaria.*

Secondo Roma, invece, nessuna prescrizione in materia di sovranità può essere introdotta nei rapporti fra gli Stati. Un cambiamento di titolarità della sovranità avvenuto illegittimamente deve considerarsi

comunque e sempre illegittimo finché non viene sanato con un preciso atto pubblico fra le parti a norma di diritto.

Per Roma e per gli studiosi del diritto che fanno riferimento a Roma, diventa importantissimo per dirimere le contese in materia di sovranità su un luogo, il documento più antico che, di quel luogo, riporta, direttamente o indirettamente, la titolarità della sovranità. Da detto documento poi si deve partire per determinare a chi oggi spetti legittimamente tale sovranità, riesaminando gli eventuali passaggi successivi di titolarità legittimamente avvenuti e storicamente provati.

Le dissertazioni sulla sovranità richiedono ampie conoscenze e di diritto e di storia. Ne abbiamo un esempio in Muratori. Muratori fu sollecitato nel 1738 da un suo amico di Roma a scrivere una dissertazione a favore della Santa Sede proprio in merito alle contee di Carpegna contro i toscano-imperiali. Muratori si defilò. A causa della sua posizione... lavorativa. Il duca di Modena, presso cui egli presta servizio come bibliotecario, era filoimperiale. Muratori, però, in segreto, passò l'incombenza all'erudito feretrano Gentili, suo corrispondente zonale per le ricerche storico-antiquarie. E si premurò di dargli - ancora in segreto - indicazioni su come impostare il lavoro e sui documenti da utilizzare.

7. - Roma e Titano accomunati dalla paura.

La notizia della nuova invasione delle Contee dei Carpegna, nel giugno del 1749, induce subito Roma ad allarmarsi anche per San Marino. Esattamente come nel 1738.

Ai primi di luglio il timore della curia romana per San Marino pare trovare un riscontro oggettivo. Dalla Legazione di Urbino giunge voce secondo cui sarebbe *stata trasmessa in nome dell'Imperatore alla piccola Repubblica di S. Marino l'intimazione di dover lasciare il dominio di tre piccoli castelli, Mongardino, Serravalle e Fiorentino, come pretese appendici della Carpegna.*

In effetti a San Marino tale *intimazione* non pare essere mai giunta.

Tuttavia il 4 luglio, di buon mattino, il card. Domenico Riviera - il cardinale protettore di San Marino - messo in allarme dall'Agente della Repubblica di San Marino presso la Santa Sede, Marino Zampini, si precipita in Segreteria di Stato: vuol sapere se la voce di una imminente

occupazione della Repubblica da parte dell'impero ha un qualche fondamento. Ne ricava che *il timore è molto ragionevole, e che pur troppo, ha il suo fondamento*. Insomma, riferisce lo Zampini ai suoi concittadini, *anche in Segreteria di Stato si hanno coll'ultime notizie per riscontri, ch'il Vicario Imperiale abbia in idea di far occupare li due Castelli di M. Giardino, e Serravalle, ch'erano prima dei Malatesta*.

In ballo dunque, secondo questa informazione, non sarebbe la Repubblica nel suo insieme, ma alcuni *castra subdita*: due dei quattro castelli acquisiti dalla Repubblica di San Marino nel 1463 con le guerre malatestiane.

Zampini, nel riferire da Roma ai suoi concittadini queste voci, manifesta tutta la sua sorpresa: non si capisce, scrive, quale attacco possono avere gl'Imperiali sopra dd. due Luoghi più di quello, che posan pretendere d'avere sopra tutto il M.feltro, e la Romagna. Insomma la rivendicazione imperiale sui castelli di Montegiardino e Serravalle non sta in piedi. Tuttavia non ritiene la notizia priva del tutto di fondamento. Insomma, a suo parere, qualche progetto di metter piede dentro la Repubblica di San Marino è probabile che a Vienna o a Firenze sia stato elaborato.

All'origine della famiglia feudataria dei Carpegna c'è un diploma di investitura ottenuto nel 962 dall'imperatore Ottone I. In quel diploma sono elencati moltissimi luoghi compresi fra Sasso Simone e l'Adriatico. Lì ci sono pure Serravalle, Montegiardino e, addirittura, San Marino. Dice lo Zampini: *Se non anno gli Imperiali altro da allegare che il Diploma d'Ottone anno poco assai, perche ogniun sa, ch'è Apocrifo, e ch'è una Cartaccia fatta da un Impostore*. Però si rende conto che il vero fondamento delle pretese dell'impero non è quello ottoniano ma *il Diploma della forza avvalorato dal mal animo contro la Corte di Roma, la quale avendo mire troppo pacifiche lascerà strapazzare se med.ma, e molto più lascerà in braccio alla Provvidenza chi sta sotto la Sua Protezione*, cioè la povera e piccola Repubblica di San Marino.

8. - Roma e Titano si alleano contro l'impero.

Poiché l'impero mira ad impossessarsi non solo di San Marino ma dell'intero Montefeltro, *quest'affare non interessa meno noi, che la S.*

Sede, dice Zampini ai suoi concittadini. Conviene, dunque, far fronte comune con la Santa Sede. Collaborare insomma col papa. Senza illudersi che questo sia sufficiente per salvarsi.

La Santa Sede, infatti, è troppo debole nei rapporti di forza in questo frangente storico per garantire a San Marino una vera protezione. Non è in grado di *prendere quelle vie, che prenderebbero altri Principi in somiglianti emergenze, e che sarebbero necessarie per non vedersi a poco a poco invaso tutto il M.feltro, come purtroppo si avrà da vedere, se con l'indolenza, che si è praticata, e si pratica sinora si lascia passare la parte della Carpegna, e di Scavolino.*

Il Papa ha spedito un Breve all'Imperatore, e alla Regina d'Ungheria per reclamare contro l'occupazione della Carpegna, e Scavolino seguita con infrazioni di Concordati freschi freschi del 1731 e del 1741 e tra Vienna, e Roma. Questo è tutto quello si è curato di fare finora. Come dire, praticamente, nulla, conclude Zampini. Ci si difende con la carta.

In conclusione, le truppe imperiali potrebbero muoversi da un momento all'altro da Carpegna per attuare il loro progetto su San Marino. Senza, in pratica, incontrare resistenza. La Santa Sede non è certo in grado di difendere San Marino, non essendo in grado di difendere se stessa.

Elevata una preghiera al buon *Dio, che si dilegui questo oscuro nembo, che ci minaccia*, di modo che giri altrove e non venga a *scariarsi sopra il piccolo Stato della Rep.ca*, Zampini pensa a quel che di altro si potrebbe fare. Non gli piace stare con le mani in mano ad attendere fatalisticamente gli eventi.

Giacché non si può colla forza, Zampini propone ai suoi concittadini di darsi da fare con proteste, e con altri Atti, perché non vengano pregiudicati i diritti incontrastabili della Rep.ca sopra gli accennati Castelli, ed infine per far udire a Roma, che dal canto nostro si è fatto tutto quello, che si è potuto.

Roma si difende con la carta? A una difesa fatta di carta anche San Marino è in grado di dare il suo, autonomo, contributo.

Nel 1739 a paese (e Archivio) in mano all'Alberoni, Zampini propose ai suoi concittadini di raccogliere tutti i documenti di cui si poteva ancora disporre presso le famiglie dentro e fuori di San Marino per *far-*

ne una scrittura storica della nostra Libertà. Ed avanzò l'idea di farsi aiutare da Muratori.

Questa volta no. Muratori ha simpatie imperiali.

Questa volta, però, si può utilizzare l'Archivio, pur depauperato dall'Alberoni.

9. - Attenzione alle quinte colonne!

Il 19 luglio Zampini comunica ai suoi concittadini che, vista da Roma, la situazione pare essersi bloccata: *non c'è alcuna cosa di nuovo; anzi vi è luogo a sperare, che la disputa si finirà per via di trattato.* Poi aggiunge: a meno che non si verifichi *un ulteriore progresso di violenza.* Come dire, un imprevisto.

Di certo era imprevisto che qualcuno da San Marino tentasse di stabilire un rapporto con gli imperiali. Cioè che si offrisse di collaborare col nemico. Come era successo, in modo palese ed evidentemente in forme molto più gravi, nell'episodio alberoniano.

Zampini allega alla lettera del 19 luglio un biglietto che gli ha mandato il Marchese Cavalieri di Scavolino, su suggerimento del card. protettore Riviera. Biglietto nel quale si fa presente che un certo *Clini*, sammarinese, ha inviato da San Marino un messaggio al detto Marchese, residente a Roma, attraverso *un prete di Scavolino, ch'è colà suo Ministro.*

Lo Zampini invita i Capitani a riflettere se convenga dare una qualche notificazione al Clini oppure, prudentemente, limitarsi a fagli pervenire all'orecchio qualche parola, che gli facesse rientrare nella cognizione che la sua mossa non è passata inosservata.

Non sappiamo quale sia stata la scelta dei Capitani. Di certo l'avvertimento a Clini deve essere stato di quelli risolutivi, visto che il caso è stato comunque definitivamente chiuso. Cioè i documenti non ne parlano più.

10 - La difesa attraverso il diritto.

Il 25 luglio in una lettera al card. de Tencin, il papa scrive: Della Carpegna nulla abbiamo di nuovo. Prosegue l'occupazione d'essa, e di

Scaolino, e non si verifica insino ad ora la petizione fatta degli altri tre castelli alla Repubblica di San Marino. Insomma a Roma pare quasi che ci si meravigli che nel caso di San Marino l'impero non sia passato ancora dalle minacce ai fatti.

Ogni volta che in questo periodo nelle lettere di papa Benedetto XIV al card. de Tencin si parla di Carpegna - praticamente in tutte - si fa qualche accenno ai progressi nelle ricerche storico-giuridiche a sostegno delle tesi pontificie, con relative relazioni da inviare a Vienna. Insomma a Roma si continua a dare un peso molto grande a tali relazioni. Come se un documento rinvenuto in chissà quale sperduto archivio fosse sufficiente a far sì che Vienna ritornasse sulle sue decisioni. Inviata una relazione se ne mette in cantiere subito un'altra più vasta, più approfondita, più ricca di documenti.

Come già era accaduto sotto Clemente XII nel 1738, la Santa Sede intensifica sino alla frenesia la ricerca di documentazione storica mirante a respingere la tesi dell'alta sovranità dell'impero su Carpegna.

La Repubblica di San Marino pure si dà da fare.

Zampini prova a guardare le cose dal punto di vista degli Asburgo. Mettendosi nella logica degli Asburgo, secondo Zampini, a rischio non sono i castelli ex malatestiani di Montegiardino, Faetano e Serravalle: *Piuttosto qualche attacco potrebbesi avere sopra il Castello di Fiorentino, sopra Penna Rossa, e Casole, i quali Luoghi, s'io non prendo un abbaglio, o almeno uno di essi fù comprato da uno di Carpegna, e mi pare di ricordarmi d'avervi costì veduto l'Istrumento.*

In conclusione, secondo Zampini, gli Asburgo, impossessatisi di Carpegna, potrebbero far proprie le pretese che la famiglia Carpegna avrebbe potuto accampare su alcuni luoghi sammarinesi, quali *Fiorentino, Penna Rossa, e Casole*, che un tempo sono stati appunto dei Carpegna. Gli Asburgo potrebbero contestare la legittimità del passaggio di tali luoghi dalla famiglia Carpegna alla Repubblica di San Marino.

Mettersi a discutere sulla legittimità o meno di certi passaggi di sovranità è molto difficile. Alberoni, ad esempio, a suo tempo, ha negato alla Repubblica di San Marino qualsiasi diritto sui quattro castelli ex malatestiani (Fiorentino, Montegiardino, Faetano e Serravalle) benché alla base ci sia un documento papale incontestabile: un atto di Pio II

(addirittura una bolla!), di cui mai nessuno ha disconosciuto l'autenticità.

Sarebbe - per così dire - più facile se si riuscisse a dimostrare che San Marino era titolare della sovranità su *Fiorentino*, *Penna Rossa*, e *Casole* prima che questi luoghi venissero in qualche modo assegnati ai Carpegna: cioè prima del famoso diploma di investitura (falso!) rilasciato da Ottone I ai Carpegna nel 962.

11. - Roma ingaggia Garampi.

Benedetto XIV per dare forza alla rivendicazione della sovranità papale sulle contee di Carpegna, diversamente dal suo predecessore Clemente XII, non si avvale degli eruditi del Montefeltro. Incarica, in gran segreto, mons. Giuseppe Garampi, riminese in carriera da qualche anno a Roma.

Garampi, che aspira alla carica di Prefetto dell'Archivio Segreto Vaticano, coglie al volo la grande occasione, che potrebbe dare una svolta alla sua vita. Accetta immediatamente e con entusiasmo l'incarico. Prima di partire da Roma, il 9 luglio, ha scritto ad Olivieri (le lettere fra i due sono presso la Biblioteca Oliveriana di Pesaro) per annunciarli in tutta fretta il suo arrivo a Pesaro. Basta che gli trovi un letto per dormire perché, dice, ne avrà bisogno. Quanto allo scopo del viaggio, rimane sul vago: *dopo di aver sbrigato varie commissioni a Pesaro verrò a darvi un sospirato abbraccio a Novillara, d'onde dopo qualche giorno mi è necessario partire per andare a trovare mio fratello, riservando poi ad altro tempo la nostra villeggiatura*. Poi ritarda. Fa tappa a Narni, a Loreto, a Senigallia. Non sale a Novillara. È l'Olivieri che scende a Pesaro. Garampi ha fretta di arrivare a Rimini. Da Rimini chiede l'intervento dell'Olivieri per rimediare qualcosa a Ravenna: *voi potreste farmi il favore di scrivere con qualche bel mezzo termine al P. Ab. Ginanni e farvi trasmettere quante notizie hà sopra Carpegna*.

Quella del 1749 è una estate speciale per molti studiosi. La villeggiatura salta non solo per Garampi. Anche per molti altri. Anche per il "pigro" Olivieri che non ama viaggiare e, anziché andare lui a trovarli qua e là i colleghi della Repubblica Letteraria, preferisce aspettarli a Pesaro o farli salire a Novillara, dove passa l'estate.

12. - Anche Olivieri si mette in moto.

Garampi ha confidato a Olivieri lo scopo vero del viaggio ed ha chiesto il suo aiuto di grande esperto della materia storica e conoscitore profondo degli archivi della zona.

Olivieri non si limita ad aprirgli tutta la sua raccolta di documenti ed a fornirgli indicazioni e consigli. Non si mette però pure lui a girare per gli archivi, magari per risparmiargli un po' di lavoro. Ma un archivio sì, uno lo può esplorare per aiutare Garampi: quello della Repubblica di San Marino. Un archivio, fra l'altro, al quale a Garampi sarebbe precluso l'accesso in quanto non sammarinese.

Dunque nell'estate del 1749 Olivieri lascia Pesaro e, soprattutto, Novillara, per inerpicarsi sul Titano e vagliare di persona il contenuto dell'Archivio Segreto della Repubblica di San Marino al fine di raccogliere possibilmente documenti a favore della Santa Sede, contro le pretese dell'impero su Carpegna e San Marino. Olivieri si trasferisce sul Titano con la moglie Teresa e, si immagina, col suocero, Francesco Maria Belluzzi. Alloggia, ovviamente, in casa Belluzzi.

Olivieri agisce in pieno accordo con i governanti sammarinesi. In primo luogo con i Capitani Reggenti. Uno dei due Capitani Reggenti è il dottore in diritto Giuseppe Onofri, il regista della resistenza sammarinese al card. Alberoni.

Garampi non avrebbe potuto entrare nell'Archivio della Repubblica di San Marino, in quanto non sammarinese. In effetti anche Olivieri non è sammarinese. Ma per Olivieri nessun problema. Perché i sammarinesi avevano già avuto modo di verificare la sua fedeltà alla Repubblica durante l'episodio alberoniano. Perché è quasi un sammarinese avendo sposato una Belluzzi. Soprattutto perché ingaggiando Olivieri San Marino può dimostrare alla Santa Sede di contribuire alla comune causa contro l'impero con il massimo impegno.

Lunedì 18 agosto, Garampi, che in quei giorni stava vagliando l'archivio di Pennabilli, scrive a Olivieri per annunciargli che lo raggiungerà sul Titano nel fine settimana. Arriva puntualmente a fine settimana Garampi sul Titano. Anche lui si sistema in casa Belluzzi.

Lunedì 25 agosto 1749, Annibale degli Abbati Olivieri - con Garraffi ancora sul Titano - ‘principia’ l’*Indice di tutte le pergamene esistenti nell’Archivio Segreto della Repubblica di San Marino*.

Primo documento dell’elenco, il Placito Feretrano.

13. - Il Placito Feretrano.

Il contenuto del Placito Feretrano è sintetizzato dallo stesso Olivieri: Giudicato del Vescovo di Montefeltro Giovanni, di Orso Duca, e di altri Giudici in una causa tra Deltone Vescovo di Rimini, e Stefano Abate del Monastero di S. Marino sopra la pertinenza di alcuni beni posti nel territorio feretrano, con la sentenza a favore di Stefano.

A prima vista è solo un documento - sia pure antico - relativo ad una controversia fra vicini. Ma per i sammarinesi, in quell’estate del 1749, ossessionati dall’*oscuro nembo* che li minaccia da Carpegna, cioè da Vienna, è un autentico colpo di fortuna. Due dei luoghi (indicati come *beni*) che figurano nel documento, Casole e Fiorentino, sono proprio quelli che, a detta dell’agente Zampini, potrebbero essere più a rischio in un eventuale braccio di ferro - in termini giuridici, si intende - con l’impero. Nel documento si trova scritto: *fundo Casole e fundo Florentini Maiore et Minore*.

Detti due luoghi - unitamente a qualche altro - risultano essere in legittimo possesso della comunità (*monasterium*) di San Marino alla data di compilazione del Placito: 20 febbraio 880. Quindi assai prima di quel 962, anno di compilazione del diploma di investitura rilasciato ai Carpegna da parte di Ottone I, e che ora gli Asburgo potrebbero mettere a fondamento delle loro supposte pretese su luoghi della Repubblica di San Marino.

Non solo. Dal documento risulta che il possesso dei due luoghi da parte della comunità sammarinese è di molto, molto antecedente all’anno di compilazione del Placito, 880. Infatti, è detto a chiare lettere nel documento che i due luoghi appartengono al *monasterium Sancti Marini* già da tempo immemorabile: *namfra quadraginta, nec namfra quinquaginta, neque namfra centos annos*. Come a dire da sempre.

Ed è un possesso legittimo quello dei due luoghi da parte della comunità sammarinese. È lo stesso *Stefanus venerabilis presbiter abbas*

del *monasterium* a spiegare da dove deriva quel possesso: *abeo et teneo ipse suprascripte res ad iure sancti Marini confessoris domini nostri Jesu Christi*.

È stato dunque il Santo Marino a donare il possesso di quei luoghi alla comunità sammarinese.

Quel *iure sancti Marini* è indubbiamente l'espressione più singolare dell'intero documento. Perché immediatamente usufruibile nella turbolenza politica di quell'estate del 1749, di fronte ad un imperatore che pretende di avere un diritto di sovranità su luoghi sammarinesi.

Il Placito Feretrano è veramente quel che si cercava per dimostrare che la sovranità sammarinese ha una fonte diversa tutta sua, un Santo, il Santo Marino, e che questa ha un suo riscontro in un documento anteriore a quello in possesso della famiglia Carpegna (cioè degli Asburgo).

Ovviamente la prima copia del Placito, Olivieri la dà a Garampi. Garampi la mette assieme a quelle dei tanti altri documenti racimolati nei vari archivi. Però, si presume, in evidenza rispetto agli altri, a giudicare dal rilievo che, in seguito, al Placito viene dato proprio anche dallo stesso Garampi.

14. - Il Placito, un documento da divulgare.

Partito da San Marino negli ultimi giorni di agosto, Garampi riprende il suo peregrinare per gli archivi. Prima tappa Urbino. All'occorrenza, esibisce lettere di presentazione dell'Olivieri, per meglio celare sotto una motivazione accademico-scientifica lo scopo politico della sua ricerca. Da Urbino passa a Urbania, poi a Cagli, poi a Gubbio dove visita almeno tre archivi. Poi a Città di Castello. Il 9 ottobre ricompare a Pennabilli da dove scrive all'Olivieri: *Giunsi finalmente ieri l'altro qui alla Penna dopo di aver lungamente errato per questi monti.... Vi comunicherò poi tutti i miei studi, quando passerò per costà, cioè a Pesaro. Ma, prima, Garampi avrà bisogno di fermarsi 15 ò 20 giorni a Rimini. E dopo Pesaro, dovrà recarsi sollecitamente a Roma. Questo è il programma. Poi si verifica qualche ritardo. Scrive infatti da Rimini il 23 ottobre all'Olivieri che lo sollecita a fermarsi a Pesaro: *io vorrei potermi pur trattenere costà lungo tempo con voi, ma ben sape-**

te se mi preme di tornare presto a Roma, e di qui è impossibile ch'io possa disbrigarmi prima de' Santi. A Rimini, probabilmente, gli arriva materiale anche da altri archivi della Romagna, soprattutto di Ravenna. Anche Anton Maria Zucchi Travagli si è dato da fare da Urbino ed invia a Rimini cose *della Carpegna, ma altresì del Montefeltro.*

Un autentico *tour de force* quello di Garampi nell'estate del 1749. E non certo in tranquillità. Da un momento all'altro potrebbe arrivare la notizia che le truppe imperiali hanno preso a scendere per il Montefeltro. Ed è un timore fondato. Quando, finalmente, nella seconda metà di agosto, un ambasciatore del papa è riuscito a farsi ricevere dall'imperatore, questi, *apertis verbis*, non ha avuto ritegno a giustificare *i provvedimenti da lui presi in Scavolino e Carpegna col solenne giuramento impostogli dai principi tedeschi nella sua elezione: di recuperare cioè con tutta l'energia tutti i feudi imperiali in Italia.*

Solo a novembre inoltrato Garampi rientra a Roma. E può, finalmente, cominciare a selezionare il materiale raccolto.

Fra i documenti raccolti da esaminare, in primis, il Placito Feretrano. Subito vi trova un neo. Neo che Garampi prontamente il 15 novembre segnala ad Olivieri con una lettera che, nel tono e nella forma, dimostra una certa concitazione. La datazione del Placito è sbagliata. Va bene il giorno, 20. Va bene il mese, febbraio. Non va bene l'anno, 880.

Il Placito Feretrano risulta essere stato compilato nel terzo anno di pontificato di un papa di nome Adriano (*Atriani ... papae... anno tertio*) e nel quinto anno di regno di un imperatore di nome Carlo (*Karolo ... magno imperatore anno quinto*).

Il Carlo imperatore nominato nel Placito si presume che sia Carlo il Grosso, che è salito sul trono nell'881 e vi è rimasto fino alla morte nell'887. Nel periodo in cui Carlo il Grosso teneva lo scettro imperiale, cioè fra l'881 e l'887, ci fu effettivamente sulla cattedra di San Pietro un papa di nome Adriano: Adriano III. Ma questo Adriano III, eletto nel maggio dell'884, morì già nel settembre dell'885, cioè prima di raggiungere il terzo anno di pontificato. Insomma non ci fu un "terzo anno di pontificato" per papa Adriano III, come invece risulterebbe nel Placito.

Onde m'induco a credere facilmente che nel vostro Placito l'anno del Papa sia sbagliato, conclude il Garampi rivolto a Olivieri. E termina la lettera in tutta fretta, accampano una motivazione che ci è impossibile controllare: l'ora è tarda non mi posso più dilungare. Addio. Ma poi - forse non è così tardi - trova ancora un attimo di tempo per aggiungere una nota: di simili errori io ne hò notati alcuni nell'Archivio del Mutino, e nel secreto di Gubbio. Come dire: non è il caso di preoccuparsi troppo.

15. - Il piano di divulgazione del Placito.

Olivieri tiene conto dell'osservazione del Garampi circa la datazione. Nell'*Indice delle pergamene...* cancellerà (non sappiamo quando) 880 e scriverà 885. Il Placito sarà conosciuto con questa data: 20 febbraio 885. Infatti con questa data è stato stampato.

Per la stampa del Placito - diversamente da quanto si riteneva fino a qualche anno fa - Olivieri, Garampi, e, probabilmente in qualche modo i sammarinesi, si sono subito messi all'opera, data l'urgenza di avvalersene nello scontro con l'impero.

È Olivieri ad occuparsi della stampa del Placito. Già nel settembre del 1749. Cioè appena rientrato da San Marino.

Il Placito non è stampato da solo. Ad esempio in un foglio singolo, a mo' di manifesto.

Se si fosse stampato il Placito da solo a mo' di manifesto per coglierne subito il vantaggio politico - come l'urgenza politica avrebbe suggerito - si sarebbe corso il rischio, per così dire, di 'bruciarlo'. Per una prevedibile accusa di strumentalizzazione politica. Anche gli studiosi, diciamo così, politicamente neutrali, avrebbero storto il naso, o comunque avrebbero accolto il Placito con una qualche diffidenza.

Olivieri, Garampi e, forse, Onofri decidono di pubblicare il Placito, frammisto ad altri documenti. Quasi a far intendere che Olivieri, l'autore del ritrovamento, non ne avesse subito colto tutta l'importanza sul piano scientifico. Così da lasciare al singolo lettore della Repubblica Letteraria il merito di scoprirne il valore. O, comunque, fare in modo che il lettore abbia questa sensazione.

16. - Il Placito stampato nell'appendice di un libro... ancora da scrivere.

In genere i documenti vengono pubblicati nell'appendice di un libro. A supporto della trattazione svolta nel libro stesso.

Documenti da pubblicare assieme al Placito, Olivieri e Garampi ne hanno a iosa. Ma un libro, in quell'autunno del 1749, un libro pronto da stampare non ce l'hanno. Un libro a firma dell'Olivieri si intende, cioè il personaggio più autorevole di cui il gruppo disponga. Un libro importante. Come sono importanti tutti i libri dell'Olivieri. D'altra parte Olivieri non è certo un tipo da giocare con un lavoretto confezionato alla bell'e meglio la fama andata sempre in crescendo per la precisione maniacale ed il rigore scientifico dimostrati nelle sue pubblicazioni, fin dalla celebre *Marmora Pisaurensia*.

Olivieri, Garampi ed i sammarinesi non si perdonano d'animo. Decidono di pubblicare l'appendice documentaria di un libro che Olivieri ha detto di avere in mente di scrivere: *Memorie della Badia di S. Tommaso in Foglia nel contado di Pesaro*.

Già nella prima decade del novembre 1749 a Pesaro, Olivieri si occupa di predisporre per la stampa l'Appendice di quel suo libro solo progettato. Appendice che contiene, frammisto ad altri documenti scelti di comune accordo con Garampi, il Placito Feretrano.

Olivieri è già in stampa nella seconda metà di novembre quando gli arriva la lettera di Garampi spedita il 15 da Roma. Questo l'incipit della lettera: *sospendetevi di finire la stampa della vostra Appendice perche io spero di mandarvi la copia dell'Instrumento accennato dal Clementini*. Insomma Garampi ha bisogno di inserire nell'Appendice altri documenti. Poi chiede all'Olivieri di procurargli delle cose che gli servono a Roma. Infine gli dice dell'errata datazione del Placito.

La stampa dell'Appendice, e quindi del Placito, subisce, ovviamente, un rallentamento a causa della questione della data. Però non viene interrotta. È pronta per la fine dell'anno. Garampi il 31 dicembre 1749 scrive a Olivieri: *mandatemi l'Appendice stampata del suddetto vostro libro*. L'Appendice era composta da *dieci fogli*, che, appunto, *servire dovevano di giustificazione all'opera intitolata Memorie della Badia di S. Tommaso in Foglia*. Il Placito Feretrano è a pag. 54.

Quanto al libro vero e proprio si fa sapere in giro che è ‘sotto torchio’, cioè in stampa.

17. - Placito, diffusione mirata. Un successo: Zucchi Travagli.

Appena stampata, l’Appendice è inviata a Roma a Garampi.

Poi si comincia a consegnarla a un gruppetto di persone opportunamente selezionate. Persone, diciamo così, *opinion leaders* nella Repubblica Letteraria. Viene consegnata direttamente o da Olivieri o da Garampi o fatta arrivare per interposta persona. In ogni caso il ricevente, coi dovuti modi, è indotto a curiosare a pagina 54.

Sappiamo, per filo e per segno, come Garampi e Olivieri si sono comportati con Anton Maria Zucchi Travagli.

Zucchi Travagli (di qui in avanti per brevità solo Zucchi) è un erudito di Pennabilli. È un gran raccoglitore di documenti storici relativi al Montefeltro. Però è tenuto un po’ ai margini della comunità degli studiosi, perché, generalmente, non ritenuto una cima. Dai primi del 1750 Zucchi è riuscito a impiegarsi a Pesaro qual uditore presso gli uffici della Legazione di Urbino, retta da Mons. Gianfrancesco Stoppani, che si serve di lui proprio per la sua conoscenza storica anche minuta di ogni angolo del Montefeltro.

Lo Zucchi non è del tutto ignoto all’Olivieri. In una lettera ad un amico Olivieri parla di Zucchi in questi termini, non proprio lusinghieri: è un individuo “*atto ... soltanto a consarcinar senza criterio alcuno tutto ciò che bene o male trova*”.

Lo Zucchi è conosciutissimo da Garampi, che è un po’ di casa a Pennabilli, avendo, suo fratello, sposato, appunto, una di Pennabilli.

La prima mossa la fa Garampi. Garampi sa su quale tasto premere per spingere Zucchi a far visita a Olivieri. Lo vediamo dalla lettera con cui preavvisa Olivieri: “*gli scrissi che lo avrei raccomandato a voi, da cui avrebbe potuto imparar molto, e ricevere ottimi lumi*”. Poi, cattivello, aggiunge: *troverete in vero un uomo non ben fornito di Critica*.

Zucchi, come è avvisato da Garampi che Olivieri è ben disposto verso di lui, gli si precipita in casa. È accolto a braccia aperte. È fatto oggetto di mille attenzioni. È lusingato con dolci parole. Come racconterà e riracconterà lui stesso con ostentato compiacimento, anche a di-

stanza di anni. E quando, finalmente, anche lui, Anton Maria Zucchi Travagli, nel 1762 avrà la possibilità di scrivere un libro, trattando del Placito Feretrano, scriverà, visibilmente orgoglioso: *il Ch. Sig. Annibale degli Abbati Olivieri Patrizio Pesarese, su i primi tempi, che fui chiamato a Pesaro del 1750, cortesissimamente ne favorì anche me.*

In conclusione, Garampi e Olivieri mettono in circolazione il Placito, nell'interesse e della Santa Sede (Garampi) e di San Marino (Olivieri), non avendo remore di servirsi, all'occorrenza, di un *uomo onesto* - come dire ingenuo - come lo Zucchi. I due si servono di Zucchi per far arrivare il Placito in mano a un non meglio precisato "*amico dell'amico*". Insomma uno a cui senz'altro Zucchi - i due ne erano certi - sarebbe corso a farlo leggere. Un personaggio, a noi ignoto che, avuto conoscenza del documento da persona che non gli dava adito a sospetti (come appunto Zucchi), avrebbe potuto fornire, inconsapevolmente, apporto alla causa di Garampi ed Olivieri.

18. - Placito, diffusione mirata. Un insuccesso: Contareni.

Garampi fa avere direttamente una copia del Placito a padre Giovanni Battista Contareni.

Contareni è un veneziano dell'ordine dei Domenicani, ormai da una decina d'anni a Pennabilli, per volere del vescovo mons. Crisostomo Calvi - il vescovo del periodo alberoniano - anch'egli veneziano e anch'egli domenicano.

Contareni pubblica il Placito Feretrano verso la fine del 1753, nel suo libro intitolato *de Episcopatu Feretrano*.

Il libro del Contareni, come già quello di Pietro Antonio Calvi (uscito nel 1738 quando Carpegna era invasa dall'impero e a Roma si preparava il blitz alberoniano) è finalizzato alla causa di Pennabilli contro San Leo, per la plurisecolare questione della sede vescovile. Dedica molto spazio anche a San Marino. Contro San Marino, essendo San Marino schierato dalla parte di San Leo.

Già Calvi aveva portato allo scoperto e spiattellato davanti agli occhi dei sospettosi legulei della curia papale, importanti documenti che attestavano essere stato, il Titano, nel Medioevo, sotto il "dominio" dei vescovi del Montefeltro. Contareni rincara la dose e attacca diretta-

mente San Marino e la sua libertà, minandone la base: il collegamento col Santo Marino.

Il testamento del Santo è, per la Repubblica di San Marino, il fondamento storico-giuridico del suo *status* di autonomia. L'equivalente di un 'diploma di investitura'.

Una base sicura, quella del Santo, o almeno ritenuta tale dai sammarinesi, specie dopo la pubblicazione su *Italia Sacra* di quel *Filii, relinquo vos liberos utroque homine*.

Contareni disconosce qualsiasi validità a tale investitura non rilasciata da un papa o da un imperatore. Per lui il riferimento al Santo non è che un tentativo ridicolo, e comunque nullo sul piano storico-giuridico, di scavalcare la serie dei papi e degli imperatori, facendo discendere l'investitura (come diritto di autoamministrarsi) direttamente dal Cielo, cioè da dove proviene la stessa facoltà dei papi e degli imperatori di rilasciare investiture. Un misero, banale, furfantesco *escamotage* per supplire alla mancanza di documenti che legittimino la *status* di cui la comunità del Titano - illegittimamente - gode.

Contareni, teologo, è in grado di trattare di santi senza scottarsi. Attacca, irride il testamento pubblicato su *Italia Sacra*. Attacca e irride la *Vita* del Santo che due giuristi sammarinesi, nel Seicento, avevano scritto per i Bollandisti e che, da questi, era stata apprezzata a giudicare dai riferimenti apparsi nel volume degli *Acta Sanctorum* pubblicato nel 1748.

Per Contareni il Placito stesso è un documento da prendere con le pinze. Dopo averne messo in dubbio, pubblicamente, l'autenticità portando allo scoperto l'errore sulla datazione che comunque rimane anche dopo la correzione, egli getta l'allarme sul contenuto, a suo dire, vistosamente sospetto. Infatti, nell'eventualità che venga contestata ai sammarinesi la titolarità della sovranità sul luogo che abitano, il documento può essere utilizzato senz'altro contro l'imperatore (cioè risponde al fine per cui il Garampi lo aveva raccolto), ma, allo stesso modo, può essere utilizzato contro il papa. Insomma ha una doppia valenza.

Come ha potuto Garampi non accorgersene?

Papa e imperatore sono messi, dal Placito, entrambi sullo stesso piano. Spiazzati entrambi. È il Santo, l'unico vero "padrone" del luogo e quindi i suoi eredi, vale a dire i sammarinesi. Come ha fatto Garampi

che lavora presso la Santa Sede, a fianco del papa, come ha fatto a non accorgersene?

Contareni critica Garampi per il Placito con qualche prudenza, data la posizione del giovane (Prefetto dell'Archivio Segreto Vaticano) a Roma, cuore del potere. Critica Olivieri per il Placito con qualche prudenza, data la fama di cui questi gode nella Repubblica Letteraria. Ma non ha alcun ritegno a dare addosso ai sammarinesi. E lo fa senza freni.

L'attacco ai sammarinesi e al Placito è sferrato da Contareni quando ancora le contee di Carpegna sono occupate dai soldati tosco-imperiali. Però l'apprensione a Roma per quelle truppe ormai è scemata, visto che la paventata invasione del Montefeltro, data per mesi come imminente, poi di fatto non c'è stata. E, si presume, non ci sarà, anche se il pericolo non è del tutto scongiurato.

Il libro del Contareni è pubblicato sul finire del 1753. Già il 2 gennaio 1754 Olivieri scrive a Giambattista Marini, del fronte leontino: *Io ho già letto tutto il libro e subito glielo mando*. Glielo manda per stimolarlo a rispondere. E vorrebbe da subito. Gli assicura la massima collaborazione purché lo faccia subito. Evidentemente i rilievi mossi dal Contareni al Placito Feretrano, hanno irritato profondamente il luminare pesarese.

Per fare un libro però ci vuole tempo. Marini riesce a rispondere al Contareni appunto con *“Saggio di ragioni della Città di Sanleo...”* nel 1758. Anche Marini pubblica il Placito. Ovviamente per difenderlo. Ma ormai è una difesa puramente accademico-scientifica. Infatti nel maggio del 1754 i soldati tosco-imperiali hanno liberato Carpegna.

19. - L'impero si “ritira”.

Il ritiro dell'impero da Carpegna deriva da un cambiamento nello scenario politico europeo. Si sta verificando un rimescolamento delle alleanze che avevano prodotto gli schieramenti che si erano fronteggiati nella prima metà del Settecento. In particolare, Francia ed Austria che si erano pressoché sempre collocate da parte opposta, ora si stanno avvicinando e presto uniranno le loro forze all'interno di una grande coalizione che abbraccerà praticamente tutte le potenze cattoliche. Coali-

zione per realizzare la quale Benedetto XIV non aveva lesinato sforzi fin da Aquisgrana e che porterà di lì a poco ad una nuova guerra, la guerra dei Sette Anni, una guerra mondiale ante litteram per il gran numero dei partecipanti e per lo scenario su cui si svolgerà. Però questa volta gli eserciti si fronteggeranno lontano dall'Italia. Carpegna da luogo al centro di uno scontro di livello europeo, ritorna periferico, insignificante, e così il Montefeltro, e così, *mutatis mutandis*, lo Stato della Chiesa.

Adesso però il pericolo per la Repubblica di San Marino potrebbe tornare, come è stato per secoli, dall'interno dello Stato della Chiesa.

L'8 giugno l'Agente di San Marino a Roma, Marino Zampini, allarmatissimo, riferisce ai suoi concittadini di una voce sparsasi all'improvviso nella capitale circa un attentato imminente di cui la Repubblica di San Marino sarebbe vittima. Voce, poi, già nella stessa giornata, smentita. Tanto la segnalazione che la smentita sono arrivate a Roma a poche ore di distanza l'una dall'altra, da Urbino, a firma del vice presidente, mons. Altieri. Ebbene lo stesso 8 giugno, il Segretario di Stato ha scritto a mons. Altieri: *Sarà bene ad ogni modo che anche Lei sappia, che Nostro Signore non vuole, che si faccia atto veruno, che potesse interpretarsi per coazione del Pubblico di S. Marino, o che venisse in qualche modo vulnerare la libertà del medesimo.*

Lo Zampini, sospettando che fosse in atto un tentativo di sopraffazione della Repubblica da parte di Urbino, ancor prima di verificarne la fondatezza, ha chiesto, ed ottenuto nel giro di qualche ora, che partisse, alla volta di Urbino, lo stop del papa: San Marino non si tocca. Il fallimento alberoniano induce Roma ancora a una prudenza che blocca sul nascere qualsiasi iniziativa contro i sammarinesi.

20. - La singolarità dei rinvenimenti oliveriani.

Ha scritto Paul Aebischer (in *Saggio sulla Storia di San Marino*): il Placito Feretrano è un testo importante per la storia della Romagna e del Montefeltro in generale e per la storia di San Marino in particolare. Questo testo è stato conosciuto dagli studiosi soltanto da circa due secoli. Se il più antico storico sammarinese, Matteo Valli, che pubblicò nel 1633 una opera intitolata *Dell'origine et governo della Repubblica di*

San Marino, si sofferma sugli atti del santo, menzionando una carta del 15 dicembre 1100, un falso del dicembre del 1170 ed un documento del 18 dicembre 1375, tuttavia egli non ci dice una parola del Placito: se fosse stato al corrente della sua esistenza l'avrebbe citato. L'avrebbe citato anche perché il Placito aggiungeva qualcosa di nuovo riguardo alla vertenza su Pennarossa allora nell'occhio del ciclone e che tanto spazio occupa nel suo libretto.

Certo è strano che prima dell'Olivieri nessuno abbia visto il Placito (ed anche il Rotolo del processo di Valle Sant'Anastasio). Nei decenni precedenti all'esplorazione dell'Olivieri le carte dell'Archivio sammarinese erano state voltate e rivoltate più volte ed anche da personaggi di primo piano, eccellenti, colti. Erano state passate al setaccio fino da uomini navigati come il card. Alberoni, eruditi come mons. Enrico Enriquez, scaltri e smaliziati come il Bianchi, appassionati e con tempo da spendere come il Gentili, o da interessati, direttamente interessati in quanto sammarinesi, come lo Zampini. Nessuno ha visto quei documenti. E nemmeno si sa di qualcuno che abbia detto di averli visti prima dell'Olivieri ma di non avervi dato peso.



IL SINDACATO DI LEGGITTIMITÀ COSTITUZIONALE

Presentazione

IDENTITÀ SAMMARINESE, riflessioni sulla libertà e la democrazia... pubblica in queste pagine due *riflessioni* sul sindacato di legittimità costituzionale delle norme, previsto dal testo attuale dell'art. 16 della Dichiarazione dei diritti dei cittadini e dei principi fondamentali dell'ordinamento sammarinese. Due *riflessioni* in sintonia fra loro, così da formare piuttosto un dialogo.

Questi due contributi iniziano, ma certamente non concludono, il discorso sui concetti di legittimità costituzionale e di giustizia costituzionale: un discorso che senza dubbio sta fra quelli al centro di ogni più ampia riflessione o ragionamento sulla libertà e la democrazia.

È infatti un tratto costante di tutte le autentiche democrazie moderne l'istituzione di un organo di controllo e di sicuro intervento contro possibili violazioni delle norme costituzionali da parte del legislatore ordinario. Si realizza in tal modo *la difesa della costituzione attraverso il giudizio sulle leggi*. Il suo scopo è di tutelare giuridicamente i diritti dei cittadini e il regolare funzionamento dello stato democratico anche di fronte al potere legislativo, dal quale le leggi derivano. Ciò presuppone l'esistenza di una costituzione, ossia, comunque la si

chiami, di una *legge fondamentale con efficacia giuridica superiore a quella delle leggi ordinarie*, sicché queste non possono contrastare con i precetti costituzionali e, se vi contrastano, vanno giudicate illegittime ed eliminate.

Gli studi in materia mettono in luce la grande varietà dei modi e degli istituti cui si è fatto ricorso per realizzare il miglior controllo di costituzionalità degli atti legislativi. In via di grande sintesi si distinguono modalità riconducibili all'ipotesi di *controllo diffuso* e modalità ispirate al modello di *controllo accentrato*.

La prima ipotesi si regge sul principio per cui ai giudici compete il diritto-dovere di sindacato sulle leggi. Ogni giudice ha il potere di verificare se le norme che deve applicare nel caso concreto siano o non siano compatibili rispetto alla costituzione; ove le ritenga incompatibili, ha il potere di non applicarle. Non ha anche quello di annullarle: ecco allora che, riproponendosi lo stesso caso di fronte ad altro giudice, c'è la possibilità di contrasti giurisprudenziali, almeno fino alla formazione di una giurisprudenza consolidata o all'intervento del legislatore.

Nell'ipotesi di controllo accentrato il giudizio sulla conformità delle leggi alla costituzione viene affidato o all'organo posto al vertice del potere giudiziario oppure ad un tribunale costituzionale, una sorta di "giudice delle leggi", cioè un organismo costituito appositamente per giudicare non già atti e comportamenti delle persone ma atti legislativi.

Nel controllo accentrato assume particolare importanza la distinzione fra le due procedure che consentono il ricorso alla giurisdizione costituzionale: infatti - come si può leggere nelle *riflessioni* pubblicate di seguito - questo ricorso può aver luogo in *via diretta* oppure in *via indiretta o incidentale*, o in un modo e nell'altro secondo i casi.

Prima di chiudere questa introduzione conviene chiarire alcuni concetti, racchiusi nelle parole che più di frequente ricorrono in questa materia. Così bisogna dire che le diverse leggi, la dottrina e la giurisprudenza usano indifferentemente le seguenti espressioni: *verifica della rispondenza delle norme (o delle leggi...) ai principi fondamentali dell'ordinamento*, oppure *alle disposizioni e ai principi della Dichiarazione 8 luglio 1974*; *verifica (o controllo, sindacato) di legittimità costituzionale*; *questione (o eccezione, incidente) di legittimità co-*

stituzionale oppure di costituzionalità o anche di incostituzionalità; giudizio di costituzionalità, giudizio costituzionale.

Poi è bene chiarire che il sindacato di legittimità costituzionale può essere promosso riguardo ad una legge nella sua interezza oppure per singole norme o disposizioni della legge. Sono soggette al sindacato tutte le leggi ordinarie - da intendere qui per *ordinarie* le leggi diverse dalla Dichiarazione dei diritti - e tutte le singole norme delle singole leggi ordinarie, in vigore nella Repubblica in qualsiasi materia e a qualsiasi proposito, comprese le norme consuetudinarie.

Il Collegio Garante della costituzionalità delle norme è l'organo al quale la Dichiarazione dei diritti (secondo le modifiche introdotte con legge 26 febbraio 2002 n. 36) affida il compito di verificare la legittimità costituzionale delle leggi e di tutte le norme di legge della Repubblica. Una decisione di incostituzionalità da parte del Collegio Garante può avere per effetto l'annullamento della norma in questione, se nei sei mesi successivi il Consiglio Grande e Generale non interviene sulla materia in conformità alle decisioni del Collegio stesso. La formazione e il funzionamento di questo organismo - tre membri effettivi e tre supplenti, eletti dal Consiglio Grande e Generale con la maggioranza di due terzi dei suoi componenti - trovano disciplina nell'art. 16 della Dichiarazione, nella legge qualificata 25 aprile 2003 n. 55 e anche nel Regolamento generale del Collegio 24 marzo 2004 n. 1.

(Lamberto Emiliani)

IL SINDACATO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA DIRETTA

OSSERVAZIONI SUL CONTROLLO DI
LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE DELLE NORME

D I G I L B E R T O F E L I C I
M A G I S T R A T O , C O M M I S S A R I O D E L L A L E G G E

1. La giustizia costituzionale rappresenta lo strumento di difesa della costituzione nei confronti di atti e comportamenti dei poteri pubblici, compresa la legge del Parlamento. Presupposto dell'esistenza di un controllo giurisdizionale di costituzionalità - cioè di un controllo della conformità alla costituzione di atti e condotte tenute da poteri pubblici, affidato ad un organo diverso da quello incaricato alla formazione della legge - è l'esistenza di una costituzione rigida, vale a dire di un insieme di norme cui l'ordinamento riconosce una posizione sovraordinata rispetto alla generalità degli altri atti normativi. Costituzione rigida non significa necessariamente costituzione scritta. Bensì riconoscimento di valori fondanti che possono essere modificati solo: uscendo dalla legalità dell'ordinamento, e quindi pregiudicandolo interamente (si parla, a tal proposito, di limiti assoluti alla revisione costituzionale); attraverso procedure di formazione dell'atto normativo diverse da quelle ordinarie (costituite, ad esempio, da una particolare maggioranza parlamentare, oppure dall'approvazione attraverso consultazione diretta del corpo elettorale), previste dalla stessa costituzione.

La giustizia costituzionale, nell'accezione attualmente comune, nasce in Europa nel XX secolo. Nondimeno, la prima verifica giurisdizionale di costituzionalità delle leggi, in assoluto, viene realizzata negli Stati Uniti da un giudice nel 1803. Anche in Europa, in realtà, già nell'ottocento si era affermato un particolare tipo di giustizia costituzionale: essa era tuttavia finalizzata alla risoluzione dei conflitti di attribuzione tra diversi organi dello Stato, e non riguardava direttamente la conformità delle fonti normative alla costituzione. Così l'art. 113 del-

la costituzione svizzera del 1874 attribuiva al Tribunale federale il potere di procedere alla risoluzione dei conflitti di attribuzione tra Stato e cantoni, e tra cantoni. Una simile procedura era prevista anche dall'ordinamento dell'Impero austro-ungarico.

È solo nel XX secolo che si afferma la giustizia costituzionale intesa come tutela dei diritti costituzionali contro le leggi; nel secolo precedente non erano ancora maturate le condizioni politiche e sociali atte a consentire la nascita di un moderno sistema di giustizia costituzionale. Era ancora prevalente, infatti, una strutturazione politica caratterizzata, nella maggior parte degli Stati, dalla presenza delle monarchie costituzionali: cosicché ad un ceto aristocratico contraddistinto dalla detenzione di grandi proprietà fondiarie, si contrapponeva ancora il ceto cittadino della borghesia, con interessi di tipo imprenditoriale e commerciale. Si trattava di un contesto strettamente dualistico, in cui ciascuno pretendeva di essere il custode dei principi della costituzione; un contesto, quindi, non pluralistico, in quanto tale inidoneo a far nascere un sistema di controllo di costituzionalità delle norme. È tuttavia una situazione precaria, un avvento del principio di democrazia pluralistica, e che costituisce la premessa ideale per la creazione di un sistema di giustizia costituzionale, inteso come strumento di difesa delle minoranze nei confronti di una paventata dittatura della maggioranza, che si esprime anche nei parlamenti. La mentalità odierna, anche comune, associa all'idea di democrazia quella della presenza di un insieme di valori (la costituzione) che non possono essere modificati nemmeno dai poteri dello Stato, e che sono difesi da un apposito organo.

Il sistema di giustizia costituzionale che fa la sua apparizione per la prima volta in Europa nel 1920 (precisamente in Austria e in Cecoslovacchia) contrasta notevolmente con il sistema di giustizia costituzionale americano che si andava abbozzando sulla scorta del precedente *Marbury v. Madison* negli Stati Uniti d'America (ora noto con l'espressione *judicial review*): la Corte Suprema - che non era giudice della costituzionalità, bensì il massimo organo giurisdizionale - per la prima volta disapplicò una legge del Congresso - cioè del parlamento - in quanto costituzionalmente illegittima. La sintetica motivazione è piuttosto significativa dell'esigenza sottesa a tutti i sistemi di giustizia costituzionale, che è una esigenza di democrazia: "o la costituzione è una legge

superiore prevalente, non modificabile con gli strumenti ordinari, oppure è posta sullo stesso livello della legislazione ordinaria, e come le altre leggi è alterabile quando il legislatore ha il piacere di alterarle. Se la prima parte della alternativa è vera, allora una legge contraria a costituzione non è legge; se la seconda parte è vera, allora le costituzioni scritte sono un tentativo assurdo, da parte del popolo, di limitare un potere per sua stessa natura illimitabile”.

La costituzione austriaca del 1920, imitata nello stesso anno dalla costituzione cecoslovacca, agli artt. 139 e 140 attribuiva la facoltà di impugnare le leggi federali e i regolamenti locali rispettivamente al governo federale e a quelli degli Stati membri; in seguito, con revisione del 7 dicembre 1929, si ammise che le supreme magistrature civile e amministrativa potessero sollevare la questione di costituzionalità. Veniva istituita la Corte costituzionale federale, che era l’organo unico ed accentrato cui competeva la soluzione di tali ricorsi.

Si tratta di due sistemi molto diversi per le ragioni che seguono:

- sotto il profilo soggettivo, il sistema americano consente a qualsiasi giudice di effettuare il controllo di costituzionalità, tanto che esso si definisce controllo *diffuso*, mentre il modello europeo nella sua originaria impostazione prevede la competenza esclusiva di un organo *ad hoc* ed è per questo che viene qualificato come controllo *accentrato*;

- sotto il profilo strutturale il modello americano attua un controllo *incidentale* poichè la costituzionalità delle leggi si pone come questione pregiudiziale rispetto alla soluzione di una controversia nell’ambito di un giudizio pendente davanti ad una autorità giurisdizionale con oggetto diverso; diversamente il giudizio di costituzionalità austriaco (e cecoslovacco) è denominato *principale*, in quanto viene esperito con ricorso indipendentemente dall’esistenza di altro giudizio ed al fine di ottenere una verifica astratta della compatibilità della legge impugnata con la costituzione;

- anche sotto il profilo funzionale la differenza tra i due sistemi è di palese evidenza. Ed infatti il modello americano prevede un controllo *dichiarativo*, nel senso che la legge contrastante con il dettato costituzionale non è annullata dal giudice, bensì è dichiarata invalida *ab origine* con effetto retroattivo, ma *inter partes*. Al contrario, il modello au-

striaco contempla un controllo *costitutivo*, con la conseguenza che la legge incostituzionale è abrogata con effetto *ex nunc* ed *erga omnes*.

2. - I predetti due opposti sistemi di giustizia costituzionale trovano il loro naturale retroterra in opposte ragioni politiche, giuridiche ed ideologiche.

Dal punto di vista politico rileva in particolare il principio della separazione dei poteri che in Europa assurge a norma fondamentale nella organizzazione dello Stato. Come corollario di tale principio si afferma il concetto di supremazia del parlamento, al quale si riconosce un potere sovrano nei confronti dello stesso potere regio, storicamente guardato con sfavore in seguito al superamento del periodo assolutista. Il giudice è infatti ancora visto prevalentemente come un funzionario del re e da questi dipendente, quindi un ausiliario del potere oppressore. È la rivoluzione francese che lascia in eredità all'Europa la diffidenza verso il ruolo del giudice per la sua storica connivenza con il potere regio, e la fiducia verso il parlamento elevato alla funzione di vero difensore dei diritti di libertà, fiducia che si tramuta in un vero e proprio *privilegio del legislatore*. Tale privilegio consiste nell'affrancamento delle leggi dal controllo della magistratura ordinaria, che invece vengono affidate al sindacato di un giudice speciale connotato da una composizione frutto di una volontà almeno in parte politica, non proveniente dalla monarchia. Al contrario, il contesto americano guarda con estremo favore al ruolo del giudice inteso come liberatore dalla oppressione del parlamento inglese, il che rappresenta terreno fertile per lo sviluppo di un sistema di giustizia costituzionale di tipo diffuso; d'altronde lo stesso giudice viene designato dal popolo, piuttosto che attraverso una selezione di tipo burocratico.

Dal punto di vista giuridico, l'inesistenza all'interno dei paesi di *civil law* - ossia di tradizione giuridica europeo-continentale, ove la norma è prevalentemente scritta e liberamente interpretabile da ciascun magistrato - del principio dello *stare decisis* - vale a dire del precedente giudiziario vincolante anche per le successive decisioni - gioca un ruolo fondamentale nella nascita di un sistema accentrato di giustizia costituzionale. È facile comprendere infatti come proprio la rilevanza del precedente vincolante rappresenti una sufficiente garanzia

dell'uniforme sindacato di legittimità costituzionale delle leggi. Mancando pertanto nei paesi di *civil law* tale garanzia di uniforme sindacato, si impone un controllo dall'esterno. In altri termini, la vigenza di un sistema di *common law* che impone al giudice di attenersi al precedente giudiziario che pertanto diventa precedente vincolante, rappresenta la base giuridica che facilita la nascita di un sistema diffuso di giustizia costituzionale in cui ogni giudice può legittimamente ergersi a controllore della legittimità delle leggi e dichiararle invalide nel caso in cui dovesse ritenerle contrastanti con i principi fondamentali dell'ordinamento giuridico nel quale opera. L'assenza di una simile regola in ambito europeo non consente la nascita di uguale sistema. Se ogni giudice, in quanto non vincolato al precedente giudiziario, potesse decidere sulla legittimità costituzionale di una legge si rischierebbe di vanificare il principio di certezza del diritto nella sua applicazione: un controllo accentrato, effettuato sempre dallo stesso organo, è garanzia - almeno formale - di uniformità.

Dal punto di vista ideologico, i due sistemi trovano rispettivamente fondamento, in Europa, nel positivismo giuridico cui fa da corollario il principio di legalità basato sul concetto di centralità della legge; e, in America, nel giusnaturalismo che intende la costituzione come tavola di valori immanente aldilà del dato giuridico formale. È interessante rilevare come l'affermazione del sistema di giustizia costituzionale europeo sia coinciso con l'apice dell'opera del giurista austro-ceco Hans Kelsen, principale propugnatore della dottrina liberal-democratica del diritto su base giuspositivista. Mentre la superiorità della costituzione intesa come tavola di valori fa venir meno le ragioni del legislatore, queste ultime, invece, trovano pieno riconoscimento in un sistema imperniato sul principio di legalità, che trova concretezza in un sistema delle fonti di produzione del diritto costituito in forma rigidamente gerarchica (costituzione, legge, consuetudine). In altri termini, ove vige il principio della centralità della legge, quest'ultima rimane in vigore finché non è annullata, mentre laddove predomini un concetto giusnaturalistico di costituzione intesa come tavola di valori appare evidente l'esigenza di una tutela diretta dei diritti soggettivi con conseguente applicazione immediata della costituzione da parte del giudice a discapito della legge incostituzionale. Se esiste un complesso normativo nell'ordine delle cose,

appare necessario che esso venga rispettato anche in presenza di una legge incostituzionale, la quale pertanto andrà dichiarata *ab origine* invalida in quanto incompatibile con la costituzione. Al contrario ove la legge appaia il frutto della volontà dell'uomo legislatore, essa continuerà a rimanere in vigore pur se incostituzionale finché non sarà annullata da un organo che lo stesso legislatore ha legittimato ad esercitare i poteri di annullamento.

L'evoluzione dei sistemi di giustizia costituzionale ha portato nel tempo gli Stati ad adottare nuovi impianti ibridi, in seguito allo svincolarsi dei due sistemi originari dalle ragioni politiche, giuridiche ed ideologiche che ne avevano determinato il sorgere; ma anche alla maggiore circolazione delle idee giuridiche e allo sviluppo del diritto comparato. È così che l'originario sistema di matrice austriaca, terminato il secondo conflitto mondiale e con il dispiegarsi delle democrazie dell'Europa occidentale, risente dell'influsso americano, affiancando al controllo astratto su norme quello concreto che, seppur non consentendo ai giudici di disapplicare la legge ritenuta incostituzionale, tuttavia permette di sospendere il processo per rimettere la questione dinanzi al giudice speciale costituito *ad hoc* che annullerà la norma, anche con effetto retroattivo. Così, in Italia, la costituzione del 1948 (artt. 134-137, legge 9 febbraio 1948 n. 1 e legge 11 marzo 1953 n. 87) ha previsto che, oltre al sindacato in via astratta, i giudici o le parti di un procedimento possano sollevare la questione di costituzionalità avanti alla Corte costituzionale. La legge fondamentale della Repubblica Federale Tedesca del 1949 (artt. 93 e 94) ha istituito un Tribunale costituzionale federale, prevedendo sia l'azione astratta del governo degli Stati federati o di una porzione del parlamento, che l'azione incidentale, con una declaratoria di illegittimità che ha efficacia (al contrario che in Italia) costitutiva (vale a dire retroattiva *ex tunc*); è previsto anche un ricorso individuale di costituzionalità per violazione di diritti costituzionali fondamentali contro atti od omissioni di qualsiasi autorità, una volta esauriti i rimedi giurisdizionali (artt. 90-96 della legge 12 dicembre 1951). La costituzione spagnola del 1948 prevede un Tribunale costituzionale (artt. 159-165), con ricorso in via diretta (anche da parte del Difensore del popolo) o incidentale, nonché il cosiddetto ricorso di "amparo", ricorso in via principale al Tribunale costituzionale, esperibile solo allorché si

assume violato un diritto fondamentale. La costituzione del Portogallo del 1976 (art. 278 e seguenti, come modificati dalla legge di revisione n. 1 del 30 settembre 1982) ha istituito un Tribunale costituzionale che può esercitare anche un controllo preventivo di legittimità; la costituzione greca del 1970 (art. 100) istituisce una Corte suprema speciale che, in via del tutto originale, decide sulla costituzionalità delle leggi quando si siano prodotte decisioni difformi da parte delle supreme magistrature dello Stato (quindi dopo che il controllo di costituzionalità è stato svolto ad opera dei diversi giudici in forma diffusa). La costituzione irlandese del 1937 (art. 34) già attribuiva all'organo al vertice della struttura giudiziaria (Supreme Court) funzioni di controllo accentrato di costituzionalità delle norme. Una scelta generale in favore di un sistema accentrato di controllo della legittimità costituzionale della legge è stata seguita dagli ordinamenti dell'Europa centro-orientale dopo il superamento dei regimi socialisti; il modello del giudice unico è stato adottato anche in altri ordinamenti extraeuropei (Guatemala, costituzione del 1965; Cile, legge di riforma costituzionale del 21 gennaio 1970; Perù, costituzione del 1979; Turchia, costituzione del 1961; Giappone, costituzione del 1946).

Pertanto, la dogmatica giuridica tende attualmente a distinguere come segue i sistemi di giustizia costituzionale:

- *accentrato*, allorché l'esercizio del controllo di costituzionalità è affidato ad un organo apposito; *diffuso*, allorché tutti i giudici possono procedere alla dichiarazione di incostituzionalità della norma, che non viene applicata;

all'interno del controllo accentrato,

- *concreto* (o ricorso in via incidentale o d'eccezione), allorché l'organo apposito procede sulla scorta di un'istanza (che viene definita questione di costituzionalità) avanzata in un giudizio pendente avanti ad un giudice nazionale (cosiddetto giudice *a quo*); *astratto* o diretto (o ricorso in via principale o d'azione), allorché l'organo apposito è investito della verifica di legittimità costituzionale a prescindere dall'esistenza di un giudizio pendente, su iniziativa di soggetti qualificati;

all'interno del controllo astratto o diretto,

- *preventivo*, laddove la verifica abbia luogo prima della promulgazione o dell'entrata in vigore della legge, con eventuale efficacia so-

sponsiva della relativa procedura; *successivo*, allorché la verifica ha luogo successivamente all'entrata in vigore della legge.

3. - Nell'ordinamento sammarinese il percorso normativo che ha condotto alla nascita di un sistema di giustizia costituzionale di tipo europeo prende le mosse dall'art. 16 della legge 8 luglio 1974 n. 59, Dichiarazione dei diritti dei cittadini e dei principi fondamentali dell'ordinamento sammarinese. Anteriormente a tale legge infatti, non esisteva alcun riferimento normativo all'esistenza o a procedure di controllo della legittimità delle fonti rispetto alla costituzione.

È noto come la Dichiarazione abbia trovato le necessarie indicazioni ed approfondimenti dai lavori della "Commissione per lo studio dei problemi istituzionali dell'ordinamento sammarinese", nominata dal Consiglio Grande e Generale nella seduta del 22 maggio 1969, presieduta da Guido Astuti, giudice delle appellazioni della Repubblica e giurista italiano che ha dato un contributo fondamentale (anche) all'ordinamento sammarinese. L'esito dei lavori (*Relazione all'Eccellentissimo Consiglio Grande e Generale della Repubblica di San Marino della Commissione per lo studio dei problemi istituzionali dell'ordinamento sammarinese*, Roma, 1972) invero sconsigliava l'adozione di "un sistema di costituzione rigida [...] con valore vincolante per il legislatore". L'art. 16 della Dichiarazione ha disposto che "le disposizioni della presente dichiarazione possono essere oggetto di revisione da parte del Consiglio Grande e Generale solo con la maggioranza dei due terzi dei suoi componenti. 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". Nell'attribuire una qualche rigidità ad una ben specificata fonte dell'ordinamento sammarinese – la medesima Dichiarazione – si enuclea anche una procedura di controllo della rispondenza delle altre fonti: in altri termini, è abbozzato un sistema di controllo della costituzionalità delle norme.

L'originalità della soluzione adottata ricalca l'originalità della vicenda sammarinese e del suo sistema giuridico. Provando a classificare il sistema con i criteri riferiti al paragrafo che precede ci si rende conto

dell'insufficienza degli stessi: il controllo appare infatti accentrato - vi provvede un unico e solo organo, il Consiglio Grande e Generale - ma allo stesso tempo diffuso - tutti i giudici sono tenuti ad osservare i principi della costituzione non solo nell'interpretazione, ma anche nell'*applicazione* del diritto. Esiste un organo individuato che deve occuparsi del controllo, il quale tuttavia né svolge tale funzione come prevalente (come accade per le corti o tribunali costituzionali), né appartiene al potere giudiziario (non si tratta infatti del massimo organo giudicante, al vertice del potere giudiziario, come avviene in Irlanda o in Giappone). È stato dottamente rilevato che l'assetto concretamente scaturente dalla legge attenua in modo rilevante la rigidità della Dichiarazione dei diritti (S. Caprioli). La funzione di controllo è infatti attribuita allo stesso organo che emette la legge soggetta alla verifica costituzionale. Inoltre, la legge 19 gennaio 1989 n. 4 (che ha dato attuazione all'art. 16, comma 2 della Dichiarazione, prevedendo che il Consiglio Grande e Generale rimetta ad un esperto in diritto, designato all'inizio di ogni legislatura, la questione per l'espressione di un parere, che potrà essere accolto o meno) ha previsto la maggioranza semplice per la deliberazione in ordine all'accoglimento o alla ripulsa del parere espresso dall'esperto in diritto, piuttosto che quella maggioranza qualificata prescritta dall'art. 16 comma 1 della Dichiarazione, necessaria per la modifica delle sue stesse disposizioni. Si tratta di una considerazione che ha portato a scrivere che "il carattere aggravato del procedimento di revisione di quel testo [la Dichiarazione dei diritti ante 2002, ndr] appare ininfluenza nella qualificazione del sindacato di costituzionalità; ancor più per il fatto che è proprio l'organo di revisione a dover assumere il compito di 'esprimersi' sulla circostanza della 'dubbia e controversa' compatibilità delle norme costituzionali previste dalla Dichiarazione stessa. In realtà, la rappresentanza parlamentare, ma più esplicitamente bisogna dire la sua maggioranza, è investita di una sorta di 'competenza delle competenze' (*Kompetenz-Kompetenz*) 'autoreferenziale' riflessa cioè sulla propria produzione normativa, nei cui confronti essa può indossare le vesti di giudice e di parte interessata alla controversia costituzionale [...] l'assenza di una giurisdizionalizzazione separata del sindacato di costituzionalità conferisce all'organo parlamentare una potestà di auto interpretazione della volontà normativa, sulla quale anche la richiesta

di intervento da parte dei giudici traduce una semplice ‘istanza’, più vicina alle petizioni politiche che non al *petitum* processuale” (CARDUCCI, *Il controllo di costituzionalità vigente. L’articolo 16 comma 2 della Dichiarazione dei Diritti*, in *Un collegio garante della costituzionalità delle norme in San Marino*, a cura di Guido Guidi, 2000, pag. 66 e pag. 67). E che può effettivamente portare a deporre per una classificazione della costituzione sammarinese – dell’epoca - con forte caratterizzazione monista (unicità del centro di potere: C. Buscarini). Risulta sottolineato, in questa maniera, il primario rilievo che il sistema di giustizia costituzionale svolge rispetto alle opzioni politiche, rappresentando un elemento determinante del bilanciamento dei poteri dei diversi organi dello Stato.

La peculiare situazione della forma di controllo accentrato non deve tuttavia oscurare il ruolo che la stessa Dichiarazione attribuisce al giudice; risaltando il controllo di tipo diffuso. L’art. 16, infatti, consente all’operatore giuridico interno per eccellenza - cioè all’organo dello Stato chiamato ad accertare l’applicazione della legge ai casi concreti - di non applicare la norma che ritiene costituzionale (cosiddetto potere-dovere di non applicazione della norma costituzionalmente illegittima), da un lato, e, dall’altro, di interpretare il quadro giuridico esistente alla luce dei principi contenuti nella Dichiarazione, scegliendo tra le diverse opzioni esegetiche plausibili da un punto di vista tecnico quella più confacente alle norme costituzionali (cosiddetto potere-dovere di interpretazione costituzionale). Ecco pertanto che l’aspetto di controllo diffuso sembra assumere una funzione prevalente rispetto a quello accentrato. L’applicazione concreta della legge n. 4 dell’anno 1989 non ha dato luogo a numerosi casi di controllo accentrato presso il Consiglio Grande e Generale; mentre la giurisprudenza - vale a dire l’insieme delle decisioni emesse dalla magistratura nelle singole cause - ha citato ripetutamente le norme della Dichiarazione.

La legge 26 febbraio 2002 n. 36, nell’ambito di una generale revisione della Dichiarazione dei diritti, introduce un nuovo articolo 16 che risponde anzitutto e principalmente alla istanza di tenere distinto l’organo legislativo dall’organo di controllo della costituzionalità delle norme: “è istituito il Collegio Garante della costituzionalità delle norme. Esso è composto di tre membri effettivi e di tre membri supplenti

[...] Il Collegio Garante: a) verifica, su richiesta diretta di almeno venti consiglieri, del Congresso di Stato, di cinque Giunte di Castello, di un numero di cittadini elettori rappresentanti almeno l'1,5% del corpo elettorale quale risultante dall'ultima e definitiva revisione annuale delle liste elettorali, nonché nell'ambito di giudizi pendenti presso i tribunali della Repubblica, su richiesta dei giudici o delle parti in causa, la rispondenza delle leggi, degli atti aventi forza di legge a contenuto normativo, nonché delle norme anche consuetudinarie aventi forza di legge, ai principi fondamentali dell'ordinamento di cui alla presente legge o da questa richiamati". Viene quindi introdotto un sistema di giustizia costituzionale che è agevolmente inquadrabile nella distinzione svolta dalla dottrina costituzionalistica europea: si tratta infatti di un controllo accentrato, concreto ed astratto, successivo. Il legame tra organo legislativo e organo di controllo rimane con esclusivo riferimento al momento optativo: i membri del Collegio Garante sono infatti eletti dal medesimo Consiglio Grande e Generale, ma godono di sufficienti garanzie di stabilità nel termine dell'incarico. Parimenti, il controllo diffuso perde il ruolo primario precedentemente svolto: il giudice, fermo restando il potere-dovere di interpretazione dell'ordinamento giuridico alla luce delle norme costituzionali, non può più procedere alla diretta disapplicazione della norma che ritenga costituzionalmente illegittima, ma deve rimettere la questione di costituzionalità all'organo previsto *ad hoc*. È un ulteriore passo di decisivo avvicinamento - o, in chiave critica, di mimesi - rispetto ai modelli europei di giustizia costituzionale. La riforma del 2002 rappresenta quindi una evoluzione di rilievo, ma non una completa soluzione di continuità, fra due sistemi di giustizia costituzionale contrapposti: prima il sistema è prevalentemente di tipo diffuso, potendo il giudice di merito procedere direttamente alla disapplicazione della norma illegittima; dopo, il sistema è esclusivamente di tipo accentrato, fermo restando il dovere di interpretazione costituzionale dell'ordinamento.

4. - La legge n. 36 dell'anno 2002 trova concreta attuazione ad opera della successiva legge qualificata 25 aprile 2003, n. 55 che introduce, con l'art. 11, un sistema di giustizia costituzionale tipico dei paesi di *civil law* – cioè di tradizione europea-continentale - con doppia tipo-

logia di sindacato costituzionale, in via diretta ed in via incidentale. Proprio la verifica di costituzionalità in via diretta (o astratta) costituisce una novità di rilievo assoluto per l'ordinamento sammarinese.

La puntuale disciplina a livello procedimentale è contenuta nell'art. 12 della legge n. 55 sopraddetta. Il comma 1 della norma rappresenta sostanzialmente una ripetizione dei soggetti legittimati a proporla, già individuati nel comma 3 dell'art. 16 della novellata Dichiarazione dei diritti: venti membri del Consiglio Grande e Generale, il Congresso di Stato, cinque Giunte di Castello, 1,5% del corpo elettorale. I commi successivi definiscono la fase procedimentale del giudizio dinanzi al Collegio Garante. Tale giudizio ha inizio con il deposito del ricorso presso l'ufficio di cancelleria del Collegio, che, nell'ipotesi di impugnazione di leggi ovvero di atti aventi forza di legge, deve avvenire entro il termine di quarantacinque giorni dalla pubblicazione *ad valvas* dei succitati atti normativi, a pena di decadenza. Il contenuto imprescindibile del ricorso è costituito in primo luogo dalle norme che si ritengono illegittime, le quali dovranno essere indicate in maniera chiara e analitica, nonché dalle norme della Dichiarazione dei diritti che si assumono violate. Una particolare indicazione è richiesta nell'ipotesi in cui la verifica sia proposta dal corpo elettorale, essendo necessaria, oltre alla sottoscrizione dei promotori, altresì l'indicazione del rappresentante cui far pervenire le comunicazioni e le notificazioni degli atti processuali. Al ricorso in tal caso dovranno essere allegati i fogli contenenti le firme autenticate dei promotori. Seguirà poi il controllo della Cancelleria del Collegio Garante presso l'Ufficio di Stato Civile al fine di verificare l'iscrizione dei firmatari nelle liste elettorali.

Una volta depositato, il ricorso viene pubblicato *ad valvas* e sul Bollettino Ufficiale a cura del Presidente del Collegio Garante, il quale entro i dieci giorni successivi, con provvedimento notificato ai ricorrenti, fissa la data dell'udienza di discussione nella quale saranno sostenute le ragioni della incostituzionalità delle norme impugnate.

L'art. 14 della legge n. 55/2003 disciplina la fase della discussione e quella successiva della decisione, precisando che la discussione si svolge oralmente, nel rispetto del principio del contraddittorio, il che significa che deve essere garantito il diritto di difendere la tesi della costituzionalità della legge sottoposta a verifica. La decisione viene presa

dal Collegio Garante in camera di consiglio entro due mesi. Nella specie vale la pena precisare che il mancato rispetto di tale termine, indicato espressamente come perentorio, determinerebbe l'impossibilità del Collegio di decidere validamente sulla questione. È una situazione che si presta ad osservazioni critiche, non risultando plausibile far ricadere sui ricorrenti gli effetti negativi di un eventuale ritardo nella decisione da parte dell'organo giudicante; sembra piuttosto che il legislatore abbia voluto sottolineare la responsabilità del Collegio, in ragione della primaria importanza della funzione svolta.

Nei ricorsi in via diretta, non esistendo il filtro del giudice *a quo* che ha il compito all'interno dei giudizi in via incidentale di deflazionare il numero delle verifiche dichiarando inammissibili i ricorsi manifestamente infondati, tale compito è affidato allo stesso Collegio Garante, che vi provvede con ordinanza.

Laddove il ricorso è accolto, il Collegio con sentenza dichiara le disposizioni impugnate illegittime. Nell'art. 14 non è precisato se tale dichiarazione di illegittimità abbia effetto retroattivo. Vi ha infatti già provveduto l'ultimo comma dell'art. 16 della riforma del 2002, stabilendo una efficacia *ex nunc* - quindi dichiarativa, non costitutiva - dell'effetto di annullamento della norma, peraltro differito di sei mesi; entro tale termine "il Consiglio Grande e Generale può legiferare sulla materia in conformità alle decisioni di incostituzionalità".

5. - Il nuovo sistema presenta comunque l'elemento fondamentale del sistema di giustizia costituzionale europeo: esiste il cosiddetto privilegio del legislatore anche nel modello sammarinese, dal momento che la sorte della legge è sottratta alla volontà esclusiva del giudice ordinario. La legge rimane obbligatoria per tutti i giudici finché non è dichiarata incostituzionale dall'organo esclusivamente competente a controllarne i vizi. In quest'ottica si inserisce il sindacato di legittimità costituzionale in via diretta, per come disciplinato dagli artt. 12 e 14 della legge n. 55, nel quale non ha alcun rilievo il ruolo del giudice ordinario. Nondimeno, tale privilegio del legislatore deve in ogni caso ritenersi in qualche modo attenuato dal riconoscimento di un ruolo al giudice ordinario. Sotto il profilo strutturale è ammessa quindi la compresenza di un giudizio in via incidentale e di un giudizio in via diretta.

Si può anzitutto rimarcare come si sia inteso introdurre un controllo meramente successivo, a conferma - oltre che del privilegio appena sopra detto - della sovranità prevalente del Consiglio Grande e Generale e quindi del legislatore. Infatti, il ricorso diretto e non mediato al Collegio Garante può intervenire solo allorché la legge sia stata approvata; non invece nel corso del procedimento di approvazione o anteriormente alla promulgazione, né - è da ritenere - prima della sua entrata in vigore (“i ricorsi devono essere presentati entro il termine perentorio di quarantacinque giorni correnti dalla pubblicazione *ad valvas* della legge”; cfr. art. 12, comma 2 della legge qualificata 25 aprile 2003 n. 55; oggetto del ricorso sono “le legge, gli atti aventi forza di legge a contenuto normativo, le norme anche consuetudinarie aventi forza di legge” - cfr. art. 16, comma 3 della Dichiarazione dei diritti - e quindi non l’atto formale bensì la norma sostanziale in quanto diritto vigente; la dottrina prevalente italiana è - ovviamente con riferimento a quell’ordinamento - invece diversamente orientata). L’esercizio del potere sovrano dello Stato - che ha il suo centro nella funzione legislativa esercitata dal Consiglio Grande e Generale - è comunque immediatamente efficace, e non può essere condizionato o ritardato da alcuna iniziativa o potere diversi da quelli endogeni: “ammettere un’impugnativa di carattere preventivo nei confronti degli atti legislativi statali avrebbe equivalso a consentire una indebita ingerenza nell’ambito dello Stato, ente sovrano”. Si può notare come, a conferma della necessaria supremazia dell’ordinamento promanante dallo Stato, alcuni ordinamenti prevedano la possibilità di ricorsi preventivi solo nei riguardi degli atti normativi di enti locali diversi dallo Stato, esperibili dallo Stato medesimo (cfr. art. 127, comma 4 della Costituzione italiana con riferimento alle leggi regionali, anteriormente alla novella introdotta con la legge costituzionale 18 ottobre 2001 n. 3).

L’applicazione di un termine perentorio entro il quale svolgere il ricorso in via diretta - che risulta quindi inibito una volta decorso - rafforza la posizione del legislatore: ma corrisponde alla primaria esigenza di stabilità del quadro giuridico e di certezza del diritto. Tanto è vero che - come detto al termine del paragrafo che precede - ai sensi dell’ultimo comma dell’art. 16 della Dichiarazione dei diritti l’annullamento

della norma illegittima ha efficacia *ex nunc* e decorre a fare data dal sesto mese successivo alla pronuncia.

Si deve però rilevare che a distanza di cinque anni dall'insediamento del Collegio Garante della costituzionalità delle norme non risulta ancora essere stato presentato alcun ricorso in via diretta. Circo- stanza effettivamente singolare, se si considera che tale azione è concessa dall'art. 16 della Dichiarazione a diversi attori istituzionali: membri del Consiglio Grande e Generale, Congresso di Stato, Giunte di Castello, corpo elettorale. Da ultimo, l'art. 1 della legge qualificata 28 aprile 2005 n. 62 ha provveduto alla modifica dell'art. 12 della legge qualificata 25 aprile 2003 n. 55, introducendo il diritto di azione diretta al Collegio Garante per la verifica della legittimità costituzionale delle leggi altresì alla Commissione per le pari opportunità, istituita con la legge 25 febbraio 2004 n. 26 “nell'intento di assicurare la piena realizzazione del principio di cui all'art. 4” della Dichiarazione dei diritti e “allo scopo di promuovere e garantire la piena parità giuridica e le pari opportunità tra tutti i cittadini” (art. 1; importante notare che “i membri della Commissione non possono essere membri del Consiglio Grande e Generale”, art. 3, comma 3).

Attraverso questa ampia possibilità di ricorso il legislatore ha inteso riconoscere uno strumento che caratterizzi in concreto la legge fondamentale come strumento di difesa avverso gli eventuali abusi della contingente maggioranza politica. Da un primo punto di vista, non è necessario il vaglio di non manifesta infondatezza del giudice *a quo* di cui al ricorso in via incidentale, che costituisce comunque un filtro di accesso al Collegio Garante la cui pervasività dipende in concreto dalla sensibilità del magistrato, ma anche dalla giurisprudenza prevalente, nella quale - soprattutto in un sistema di ridotte dimensioni - potrebbero anche trovare, in modo unanime, legittima espressione indirizzi di tipo ideologico. Non è priva di senso concreto la deduzione per cui, in forza del potere di interdizione comunque spettante al giudice del processo principale attraverso il vaglio della non manifesta infondatezza, è questi il vero titolare dell'impulso processuale indispensabile all'accesso alla giustizia costituzionale. Da un secondo punto di vista, esistono atti di carattere normativo che contengono discipline non sempre riconducibili a situazioni giuridiche soggettive di privati (si pensi, ad esempio,

alle norme che regolano il funzionamento degli enti locali o di altri organismi), tali per cui l'impugnazione in via incidentale all'interno di un "giudizio pendente" è difficilmente configurabile.

Da un terzo punto di vista - che è quello di maggiore importanza - l'attribuzione dell'azione diretta avanti al giudice delle leggi, oltre che alla minoranza consigliare, altresì al corpo elettorale ed alla Commissione per le pari opportunità consente di attribuire rilievo ad interessi particolari e specifici, ancora più determinati e aventi una imputazione soggettiva diversa da quella della mera opposizione politica. Ciò è tanto più vero allorché si considerino le dimensioni del corpo elettorale sammarinese; tali per cui la percentuale richiesta (1,5%) corrisponde a circa cinquecento elettori. Numero esiguo che può essere veramente portatore di un interesse particolare (territoriale, ideologico, economico o corporativo, religioso, culturale), che, se violato misconosciuto o non tutelato per mezzo di un atto avente forza di legge, gode così direttamente della facoltà di ricorso al sindacato di legittimità costituzionale. Proprio questo aspetto avrebbe fatto propendere per un più ampio utilizzo di tale strumento giurisdizionale, che invece non pare essere stato colto dalla società civile. Si pensi, a titolo esemplificativo, alle recenti vicende relative alla titolarità o all'esercizio del diritto di voto in capo ai cittadini residenti all'estero, quale gruppo portatore appunto di un interesse particolare, avendo la legge differenziato la posizione degli stessi rispetto a quella degli elettori residenti (l'art. 12 della legge qualificata 5 agosto 2008 n. 1 ha stabilito che gli elettori residenti all'estero esprimono esclusivamente il voto di lista o coalizione, e non anche quello di preferenza). Nonostante l'emersione di un forte contrasto rispetto alle determinazioni assunte dalla legge, e la rivendica della loro illegittimità in quanto discriminatorie, non è stato avanzato alcun ricorso al Collegio Garante; anzi, nella prima ipotesi, si è invece proceduto alla instaurazione di giudizi di merito, sollevando in quella sede la questione incidentale di legittimità costituzionale, che è stata quindi sottoposta al vaglio del magistrato del giudizio principale.

L'attribuzione dell'azione diretta altresì alla Commissione per le pari opportunità si colloca invece nella recente tendenza della legislazione sammarinese, che evidenzia una particolare attenzione al tema della non discriminazione. Tendenza avviata attraverso la riforma del-

lo stesso art. 4 della Dichiarazione dei diritti - che nella sua stesura originaria non conteneva il riferimento al genere sessuale (si vedano l'art. 1 della legge 19 settembre 2000 n. 95 e l'art. 5 della legge 26 febbraio 2002 n. 36, determinanti la modifica dell'art. 1 della legge sulla cittadinanza n. 114 dell'anno 2000, avvenuta ad opera della legge 17 giugno 2004 n. 84) - e proseguita con la coraggiosa ratifica del protocollo n. 12 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (avvenuta con decreto 18 marzo 2003, n. 30), la cui applicazione - proprio quale norma di rilievo costituzionale ed in forza di quanto stabilito dall'art. 1 della Dichiarazione dei diritti - si sta affacciando nella locale giurisprudenza (in materia matrimoniale, in materia elettorale e in materia di libertà sindacale).

IL SINDACATO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA INCIDENTALI IL RUOLO DEL GIUDICE ORDINARIO NEL CONTROLLO DI LEGITTIMITÀ DELLE NORME

DI LAMBERTO EMILIANI

GIUDICE DELLA TERZA ISTANZA IN MATERIA PENALE

1. La *Dichiarazione dei diritti dei cittadini e dei principi fondamentali dell'ordinamento sammarinese* è la legge fondamentale della Repubblica, con efficacia giuridica superiore a quella delle altre leggi. Il suo testo vigente (coordinato con decreto 8 luglio 2002 n. 79) deriva dalla legge 8 luglio 1974 n. 59, modificata con leggi 19 settembre 2000 n. 95 e 26 febbraio 2002 n. 36. Essa stabilisce che il *Collegio Garante* verifica la rispondenza delle leggi e delle singole norme di legge ai principi fondamentali dell'ordinamento sammarinese, espressi dalla stessa Dichiarazione o da questa richiamati. Dunque in questa Repubblica il *sindacato di legittimità costituzionale* (o giudizio di costituzionalità) e i conseguenti provvedimenti spettano ad un organo appositamente costituito quale “tribunale costituzionale” e denominato *Collegio Garante della costituzionalità delle norme*. E però il Collegio non ha potere di iniziativa e può intraprendere il giudizio soltanto su richiesta di altri soggetti costituzionali, ai quali pertanto in qualche modo spetta egualmente il sindacato. Questi sono: il Consiglio Grande e Generale (almeno venti Consiglieri), il Congresso di Stato, le Giunte di Castello (almeno cinque), i cittadini elettori (almeno l'1,5% del corpo elettorale), i giudici della Repubblica (per decisione autonoma o derivata da istanza di una delle *parti in causa*). Quest'ultima espressione (*parti in causa*) corrisponde al testo dell'art. 16 (comma 3 lettera a) della Dichiarazione (come da art. 7 della legge n. 36 del 2002); l'art. 13 comma 1 della legge n. 55 del 2003 sul Collegio Garante usa l'espressione “*dalle parti o dal Procuratore del Fisco*”: da ciò si ricava che il Procuratore del Fisco va compreso fra le *parti in causa* ed ha facoltà di promuovere il giudizio di

legittimità costituzionale (e di intervenire nel giudizio promosso da altri) ma soltanto se interessato per legge alla causa. Egli interviene per legge in tutte le cause penali e in alcune cause civili come rappresentante dello Stato: è parte pubblica (pubblico ministero) mentre parti private sono l'attore e il convenuto nei giudizi civili, l'imputato e la persona offesa o danneggiata in quelli penali. Per chiarezza e semplicità conviene dire "le parti o il Procuratore del Fisco" anche se, a rigore, basterebbe dire "le parti", "ad istanza di parte", ecc.

Gli artt. 11, 12, 13 e 14 della legge qualificata 25 aprile 2003 n. 55 sul Collegio Garante (e anche gli artt. 26 e seguenti, 34 e seguenti del regolamento generale del Collegio 24 marzo 2004 n. 1) forniscono la disciplina della procedura attraverso la quale inizia e si svolge il giudizio di costituzionalità, fino alle sue possibili conclusioni. Queste norme definiscono *sindacato in via diretta* la verifica di legittimità costituzionale richiesta da almeno venti Consiglieri, dal Congresso di Stato, da cinque Giunte di Castello, da un numero di cittadini elettori che rappresenti almeno l'1,5% del corpo elettorale; definiscono *sindacato in via incidentale* la verifica di legittimità costituzionale richiesta dai giudici nell'ambito di giudizi pendenti presso gli organi giurisdizionali della Repubblica. Come si è detto, i giudici promuovono il sindacato di costituzionalità di propria iniziativa (d'ufficio) o accogliendo la richiesta di una delle parti o del Procuratore del Fisco.

Questa ricerca è limitata al ruolo del giudice ordinario nel sindacato di legittimità costituzionale in via incidentale. Essa perciò riguarda l'avvio della procedura di sindacato, il potere di iniziativa riservato al giudice, le facoltà che competono alle parti e al Procuratore del Fisco. Esula da questa ricerca l'analisi della procedura attraverso la quale il Collegio dà un seguito alle iniziative assunte dal giudice: riceve gli atti, ammette (o non ammette) il giudizio, organizza il contraddittorio e perviene a decisione.

2. - Le norme che forniscono la struttura portante del sindacato di costituzionalità in via incidentale non pongono limiti temporali all'avvio del giudizio costituzionale, ma esigono che l'incidente sia sollevato "nell'ambito di giudizi pendenti". Qui *giudizio* è sinonimo di processo, causa, procedimento. Il giudizio può essere civile, penale o amministra-

tivo. È *pendente* quando è in corso, in via di svolgimento: sindacato *incidentale* vuol dire, infatti, che si inserisce accessoriamente in un procedimento *interrompendone* il corso.

La questione di costituzionalità può essere sollevata per tutto il tempo in cui il giudizio è pendente. Può essere proposta e in certi casi riproposta in qualsiasi momento, stato e grado del processo: cioè in primo grado, in appello, nella terza istanza, in grado straordinario o in sede di revisione; nella fase istruttoria, in quella della decisione o dell'esecuzione. Anche nell'ultimo intervento di parte o nell'ultimo atto del giudice prima della conclusione del processo. Non fanno eccezione i procedimenti per rogatoria internazionale in materia civile o penale, le procedure concorsuali (fallimenti, concordati), quelle di volontaria giurisdizione o concernenti le adozioni internazionali, quelle riguardanti le società.

Altrettanto importante è una seconda osservazione. Il sindacato in via *incidentale* può essere richiesto soltanto dal giudice davanti al quale si viene svolgendo un giudizio (che prende nome di *giudizio principale*). Soltanto il giudice può rivolgersi al Collegio Garante per chiedere la verifica di legittimità costituzionale di una norma. Le parti e il Procuratore del Fisco accedono alla giustizia costituzionale mediante apposita istanza scritta, indirizzata al giudice del processo principale e contenente chiara indicazione tanto delle disposizioni di legge di cui ritengono dubbia o controversa la legittimità costituzionale quanto dei principi e delle disposizioni della Dichiarazione che assumono violati. L'istanza, depositata negli atti del processo, va notificata a cura del ricorrente "ad ogni interessato" (da intendere: ai soggetti del processo principale e ad altri, di norma all'Avvocatura dello Stato per il Governo e per la Camera della Repubblica); eseguite tutte le notifiche, il giudice assegna alle parti (e al Procuratore del Fisco, se è *parte*) venti giorni correnti per presentare memorie e deduzioni, dopo di che emette l'ordinanza con la quale ammette o non ammette l'incidente di incostituzionalità.

Quando procede di sua iniziativa (cioè quando solleva *d'ufficio* questione di incostituzionalità di una norma) il giudice non è tenuto a informare preventivamente le parti e il Procuratore del Fisco, a sentirne il parere, ad assegnare termini. Ma può farlo, se lo ritiene.

L'ordinanza del giudice (sollevi d'ufficio questione di incostituzionalità o provveda sulla domanda di altri per ammetterla in tutto o in parte o per respingerla) deve comunque essere notificata alle parti (e al Procuratore del Fisco ma soltanto se interessato per legge alla causa).

Quando procede d'ufficio, e quando accoglie la richiesta di verifica avanzata da altri, il giudice rimette gli atti del processo principale al Collegio Garante per il giudizio incidentale di costituzionalità: perciò è tenuto a disporre che l'*ordinanza di rimessione* sia senz'altro trasmessa, insieme al fascicolo processuale, al Collegio Garante. Il giudizio rimane sospeso dalla data del provvedimento di rimessione sino al giorno in cui gli atti sono restituiti.

Al Collegio compete un giudizio preliminare di ricevibilità: in altri termini, deve verificare che l'ordinanza del giudice sia conforme alle disposizioni di legge sul sindacato delle norme in via incidentale; qualora il Collegio riscontri vizi che determinano irricevibilità dell'ordinanza, rinvia al giudice *remittente* segnalandogli queste irregolarità.

3. - Ora va detto di una serie di regole di particolare importanza, perché qualificano e danno carattere peculiare al ruolo del giudice ordinario nel processo costituzionale. Parliamo in primo luogo dell'ordinanza detta "del giudice *a quo*" (cioè del giudice *dal quale* proviene l'inizio del giudizio di costituzionalità). Come si è detto, è l'ordinanza che il giudice della causa principale emette sulla *verifica di legittimità costituzionale di una norma*. Cioè: (a) per promuoverla d'ufficio, (b) per ammetterla riconoscendo la pertinenza, la rilevanza e l'ammissibilità della questione di legittimità costituzionale sollevata da una delle parti o dal Procuratore del Fisco, (c) per non ammetterla, giudicando infondata l'istanza di parte o del Procuratore del Fisco. In definitiva è l'ordinanza con la quale il giudice ordinario, nell'ambito di un processo in corso, promuove d'ufficio questione di costituzionalità di una norma davanti al Collegio Garante, oppure accoglie o respinge la richiesta in tal senso di una delle parti o del Procuratore del Fisco.

Una prima regola è quella per cui il giudice "non ammette i ricorsi manifestamente infondati". Questo vuol dire che deve farsi carico di accertare che l'azione intrapresa da una delle parti o dal Procuratore del Fisco si basi su buone ragioni di diritto; ma vuol dire anche che il

giudice deve fornire buone ragioni di diritto all'azione ch'egli stesso intenda assumere in maniera autonoma, sollevando d'ufficio questione di legittimità costituzionale. Nell'un caso e nell'altro - decida dell'istanza di parte, per accoglierla o respingerla, o presenti e illustri l'iniziativa assunta d'ufficio - il giudice darà ampia motivazione di quanto deciso. Ma si faccia attenzione: il giudizio costituzionale in via *incidentale* non è ammesso se la questione di costituzionalità non è rilevante nel giudizio ordinario *principale*, tanto da influire in maniera determinante sul suo esito. In altre parole, la questione sollevata deve riguardare una norma *pertinente al giudizio e rilevante nella sua decisione*. Pertinenza e rilevanza della norma sussistono quando il processo ordinario non può essere definito senza l'applicazione di quella norma. Di qui una conseguenza importante: poiché il giudizio incidentale riguarda la fondatezza o infondatezza di una questione di legittimità costituzionale sorta nel corso di un processo ordinario e in questo processo ben radicata, ogni altra questione, per quanto fondata in astratto, non può essere portata davanti al Collegio Garante con la procedura del sindacato incidentale: la questione *non pertinente*, e la questione *pertinente ma irrilevante* (vale a dire che ha poca o nessuna importanza in quel particolare processo ordinario in corso) non possono dar luogo a sindacato incidentale. Va detto però che il collegamento tra questione di costituzionalità e processo ordinario in corso - per cui la questione di costituzionalità deve essere pertinente all'oggetto del processo ordinario e rilevante sul suo esito - è particolarmente intenso, sicché la valutazione della pertinenza e rilevanza effettuata dal giudice "remittente" è tutt'altro che insindacabile da parte del Collegio, nel giudizio preliminare di ricevibilità e nella pronuncia di merito.

Una seconda regola di rilievo è quella per cui la dichiarazione di inammissibilità contenuta nell'ordinanza del giudice non impedisce la riproposizione della stessa istanza "negli altri gradi del giudizio" (cioè davanti agli altri giudici che via via si occuperanno dello stesso processo: art. 13, comma 5, della legge qualificata n. 55 del 2003). In altri termini, l'ordinanza di inammissibilità non fa stato nelle ulteriori fasi del processo ordinario. E tanto meno può far stato - e rappresentare giurisprudenza vincolante - "in procedimenti diversi". Invece, quando una

questione di legittimità costituzionale sia stata sollevata e definita in via *diretta*, la questione non è riproponibile in via *incidentale*.

Terza regola. Si è detto che la verifica di legittimità costituzionale può essere chiesta per la prima volta in ogni fase o grado del giudizio, e che la questione dichiarata manifestamente infondata può essere riproposta nella fase successiva dello stesso giudizio. Bene, ma vanno fatte due osservazioni:

1) occorre che il giudizio *principale* (processo ordinario in corso) risulti in ogni caso validamente instaurato. Per essere chiari: se risulta che il giudizio principale, fin dall'inizio o nella fase in via di svolgimento, è stato promosso al di fuori delle previsioni e degli schemi di legge (per esempio, un appello proposto fuori termine), tanto che il giudice si trovi carente di giurisdizione, questa carenza di giurisdizione impedisce al giudice di iniziare qualsiasi giudizio *accessorio* di costituzionalità, il quale pertanto non può essere ammesso. Si tratta di una semplice conseguenza dell'indole incidentale del sindacato previsto e disciplinato dall'art. 13 della legge qualificata n. 55 del 2003;

2) secondo un principio che non è scritto nelle norme ma è egualmente chiaro nella costruzione del legislatore, l'ordinanza del giudice *a quo* non è impugnabile né reclamabile né soggetta a qualsivoglia gravame, e non può quindi pervenire alla fase d'appello e alla terza istanza. Altrimenti non avrebbe senso la norma per cui, in caso di rigetto, la richiesta di sindacato in via incidentale può essere riproposta negli altri gradi del procedimento; e non avrebbero senso la norma per cui l'ordinanza con la quale il giudice promuove d'ufficio o ammette l'istanza di verifica di costituzionalità deve essere *senz'altro* trasmessa insieme al fascicolo processuale al Collegio Garante per essere sottoposta a giudizio preliminare, e la norma che attribuisce all'ordinanza di rimessione l'efficacia di sospendere *immediatamente* il giudizio principale (art. 13, comma 6, della legge qualificata n. 55 del 2003).

4. - Questo è il sistema vigente nell'ordinamento sammarinese. Esso non è diverso da quello di altri Stati, in primo luogo l'Italia, ma segue un processo di formazione proprio, che ne caratterizza in modo particolare i tratti salienti. Bisogna infatti ricordare che secondo il testo originario della Dichiarazione dei diritti (art. 16, comma 2) “*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". Con un sistema congegnato in tal modo l'ordinamento assegna ai singoli giudici ordinari l'obbligo e al tempo stesso l'autorità ossia il pieno ed esclusivo diritto-dovere di *sindacato di costituzionalità*. E quindi ogni giudice può con la sua sentenza negare applicazione alla norma ritenuta illegittima, oppure, al contrario, attestarne la rispondenza ai principi fondamentali dell'ordinamento, o ancora superare il dubbio di legittimità della norma con l'impiego di un procedimento di *interpretazione costituzionale*. Quando la legittimità di una norma sia dubbia o controversa, il giudice *può* anche in questo caso decidere direttamente; sempre che discrezionalmente non ritenga di chiedere al Consiglio Grande e Generale "che si esprima, sentito il parere di esperti".

Si realizza così un sistema di *controllo giurisdizionale diffuso* in cui ogni giudice è chiamato a verificare la costituzionalità delle norme che nel caso concreto è chiamato ad applicare; col conseguente potere-dovere di non applicare al caso le norme ch'egli giudica incompatibili rispetto ai principi. Il giudice non ha tuttavia il potere di *annullare* queste norme sicché ogni altro giudice è abilitato a riesaminare la questione, con la possibilità di evidenti contrasti giurisprudenziali almeno finché non si formi un orientamento condiviso o non intervenga una modifica del testo legislativo.

La legge 19 gennaio 1989 n. 4 non ha introdotto un diverso sistema di controllo della legittimità costituzionale delle leggi. Essa infatti non ha apportato modifiche al secondo comma dell'art. 16 della Dichiarazione ma, realizzando quel processo di formazione del diritto per stratificazioni successive che rappresenta un tratto caratteristico dell'ordinamento sammarinese, ha fornito la "regolamentazione" del giudizio di cui viene investito il Consiglio Grande e Generale, per volontà e su richiesta del giudice, quando la legittimità costituzionale di una norma sia dubbia o controversa.

Dunque la legge del 1989 non ha privato il giudice del potere e dell'obbligo di *non-applicazione diretta della norma incompatibile*, né del potere-dovere di *interpretazione costituzionale* ossia di inter-

pretare in modo autonomo le norme alla luce dei principi della Dichiarazione, accogliendo o no gli orientamenti già espressi da altri giudici e concorrendo così alla formazione della giurisprudenza. Soprattutto questa legge ha ribadito che solo il giudice ha la facoltà di adire il Consiglio Grande e Generale dal momento che, quando provvede d'ufficio, la sua iniziativa non incontra limiti (se non di merito, ossia di correttezza e congruenza delle scelte e delle relative motivazioni) mentre le istanze presentate dalle parti e dal Procuratore del Fisco sono soggette al “filtro” del giudice che, con atto insindacabile, *non ammette i ricorsi manifestamente infondati o semplicemente dilatori* (art. 3).

La raffigurazione del giudice come filtro dell'accesso al giudizio di costituzionalità viene rafforzata da quello che può considerarsi un tratto innovativo della legge n. 4 del 1989 rispetto all'art. 16 della Dichiarazione, vale a dire la pronuncia di incostituzionalità con effetto di annullamento della norma (“La norma dichiarata illegittima dal Consiglio Grande e Generale è annullata dalla data di pronuncia di illegittimità”, art. 8), effetto al quale, per quanto già si è detto, concorrono *necessariamente* la volontà del giudice e quella del Consiglio Grande e Generale.

Più radicale l'intervento operato dal legislatore con l'art. 7 della legge 26 febbraio 2002 n. 36, di integrale modifica dell'art. 16 della Dichiarazione. La norma istituisce il Collegio Garante, introduce il sindacato di legittimità costituzionale in via diretta e anticipa quella che sarà la legge qualificata n. 55 del 2003.

Restiamo al sindacato in via incidentale: con questa riforma i giudici ordinari perdono il potere di diretta *non-applicazione* ma conservano, oltre al potere di *rimessione* al “giudice delle leggi”, quello di *interpretazione costituzionale*. Per rendere chiari i termini di quest'ultima osservazione bisogna ricordare che il principio enunciato dalla Dichiarazione dei diritti (testo originario, art. 16 comma 2) per cui “*i giudici sono tenuti ad osservare i principi della presente Dichiarazione nella interpretazione ed applicazione del diritto*” trova esatto riscontro nel Preambolo della Dichiarazione nel testo vigente, laddove si stabilisce che l'azione dei diversi poteri dello Stato e quindi anche dei giudici “*si informa ai diritti e ai principi*” della stessa Dichiarazione, ed altresì nell'art 1 della legge costituzionale 30 ottobre 2003 n. 144 a tenore del quale “*gli organi del potere giudiziario esercitano le loro fun-*

zioni secondo quanto previsto dalla Dichiarazione...i giudici sono soggetti alla legge e tenuti alla puntuale interpretazione ed applicazione del diritto vigente". Con ciò l'ordinamento assegna ancora ai giudici ordinari una sorta di *sindacato diffuso di costituzionalità* nel senso che ogni giudice, ove consideri dubbia la legittimità di una norma, anziché rimettere la questione al Collegio Garante ben può ritenere il dubbio superabile con l'impiego di un procedimento di *interpretazione costituzionale*. Così facendo il giudice in modo autonomo interpreta la norma alla luce dei principi della Dichiarazione e le attribuisce un significato in conformità degli stessi. Per altro verso la riforma non modifica il ruolo dei giudici ordinari nel "processo costituzionale" dal momento che: 1) la pronuncia di manifesta infondatezza rende incontestabile nel giudizio principale l'applicazione della norma rispetto alla quale una delle parti abbia sollevato il dubbio di costituzionalità; 2) ad adire il Collegio Garante può essere soltanto il giudice della fase processuale in corso, quando ritenga che il processo instaurato davanti a lui non possa essere definito senza applicazione di una determinata norma e che la rispondenza di questa norma ai principi costituzionali debba essere verificata dal Collegio Garante; 3) lo stesso giudice è il titolare esclusivo del potere di impulso processuale; egli dispone di un autentico *potere di interdizione* nei confronti delle richieste di verifica avanzate dagli altri soggetti del procedimento: a lui l'ordinamento affida il compito di selezionare le vere questioni di legittimità costituzionale da quelle che sono tali solo in apparenza.

5. - Il rilievo marcato e determinante che l'ordinamento sammarinense tradizionalmente attribuisce alla valutazione e all'attività del giudice ordinario fa sì che l'attuale *sindacato incidentale* mantenga elementi non trascurabili e quindi caratteristiche peculiari di *controllo diffuso*, per ritornare allo schema del *controllo accentrato* nella fase della decisione rimessa al Collegio.

In particolare si può ritenere che nel *sindacato delle norme in via incidentale* il giudice sia l'autentico titolare del potere di chiamare in causa il Collegio. L'azione di incostituzionalità è azione del giudice, che la esercita in piena autonomia: d'ufficio oppure delibando le ragioni che le parti o il Procuratore del Fisco gli hanno esposto in virtù del *potere di mera denuncia* di cui essi dispongono. Egli agisce nell'ambito

della capacità riconosciutagli dall'ordinamento di interpretare le norme e i principi della Dichiarazione e, alla luce di questa, tutte le altre leggi dello Stato; accogliendo o no le istanze di parte e gli orientamenti espressi da altri giudici nello stesso o in altri procedimenti.

È chiaro che ci riferiamo al giudice della fase processuale in corso, e a questo soltanto. Il giudice davanti al quale la questione venga nuovamente proposta in altro grado di giudizio deve esaminarla autonomamente e non in via di riesame. Il che, come già visto, significa che l'ordinanza del giudice *a quo* non ammette impugnativa: né quando concretizza un'iniziativa d'ufficio né quando concerne un'istanza proveniente da altri soggetti processuali, né per quanto attiene al giudizio di ammissibilità né per le statuizioni sugli atti della procedura di verifica. Siamo dunque tipicamente di fronte ad un *atto potestativo* in quanto nasce dal potere e dipende dalla volontà di uno dei soggetti processuali, mentre gli altri non possono opporsi all'atto e alle modificazioni ch'esso produce nel processo.

Per concludere, due brevi considerazioni sulla giustizia costituzionale quale disegnata dal legislatore sammarinese (senza dire della sua resa sul campo, argomento estraneo all'oggetto di questa ricerca come di quella pubblicata nelle pagine precedenti).

Il ruolo primario, prevalente su quello di ogni altro soggetto processuale, che il giudice è chiamato a svolgere nel sindacato incidentale dimostra che anche questo *ramo* della giustizia costituzionale - al pari di quello rappresentato dal sindacato in via diretta - ha lo scopo di attuare interessi generali dell'ordinamento e non interessi di soggetti particolari, i quali ricevono una tutela solo indiretta o riflessa e parziale.

È altrettanto chiaro che la giustizia costituzionale - quale risulta dopo la riforma del 2002 e 2003, con l'introduzione del sindacato in via diretta e la modifica di quello incidentale - rappresenta nel nostro ordinamento (come è avvenuto in altri ordinamenti) un istituto antitetico rispetto al principio della *sovranità della assemblea parlamentare*: sovranità basata sul principio della preminenza del parlamento considerato come non limitabile e comunque in nessun modo giuridicamente sindacabile nell'esercizio dei suoi poteri sovrani. E in definitiva antitetico anche al principio di sovranità popolare. Notazioni di indubitabile interesse nell'analisi dell'evoluzione dell'ordinamento costituzionale sammarinese.



SAN MARINO E L'UNIONE EUROPEA: AVANTI TUTTA, PIANO PIANO

D I A D O L F O M O R G A N T I
P R E S I D E N T E D I P A N E U R O P A S A N M A R I N O

Il dibattito attorno alle possibili evoluzioni del rapporto fra San Marino e l'Unione Europea, dall'attuale terzietà fino a forme diversificate di reciproco riconoscimento e collaborazione, prosegue da molti anni alla superficie del dibattito politico-istituzionale della Repubblica, ma è solamente da un paio d'anni che ha abbandonato il terreno delle facili petizioni di principio per confrontarsi con la concretezza dei problemi che ogni opzione comporterà per San Marino. Gli esiti, al momento attuale, non ci sembrano entusiasmanti, ma è anche vero come questo discutere abbia avuto il pregio di segnalare quanto questo problema sia oramai diventato urgente ed ineludibile, dichiarando nel contempo apertamente quante difficoltà, prima di tutto culturali, affliggano buona parte della società politica sammarinese.

Non è infatti passato da troppi anni il tempo in cui autorevoli Segretari di Stato, intervistati da un altrettanto noto settimanale economico sammarinese, sbagliavano con *nonchalance* sia il numero degli Stati allora facenti parte dell'UE (15), sia quello degli Stati che all'inizio del 2005 vi sono stati ammessi (10) nel completo silenzio del settimanale medesimo; al di là delle innumeri parole in libertà sull'ingresso o meno di San Marino nell'UE non tutti sembrano esser coscienti del fatto che,

se mai la cosa si farà (e si potrà fare solamente col beneplacito di tutte le parti in causa), si tratterà comunque di un processo lungo e complesso.

In primo luogo nessuno verrà a bussare a Palazzo chiedendo agli inquilini del momento se San Marino gradisce entrare nell'UE: dopo la grande *entrée* del gennaio 2005, e l'appendice che nel 2007 ha visto entrare nell'UE Romania e Bulgaria, la procedura di ingresso di nuovi Stati permane letteralmente la seguente:

A) Ogni Stato europeo che desideri diventare membro dell'Unione ne trasmette domanda al Consiglio dei Ministri dell'Unione.

B) Il Consiglio dei Ministri si pronuncia in merito *all'unanimità*, dopo aver consultato la Commissione Europea e dopo l'approvazione del Parlamento europeo.

C) Condizioni e modalità dell'ammissione devono a questo punto già essere formalizzate in un Accordo *tra gli Stati Membri* e lo Stato candidato.

D) Tale accordo è sottoposto a ratifica dai parlamenti di tutti gli Stati aderenti all'UE (a tutt'oggi, 27).

Non è inopportuno fare un po' di conti. Se la ratifica dell'Accordo di cooperazione e unione doganale fra la Comunità Economica Europea e la Repubblica di San Marino firmato il 16/12/91 ha richiesto quasi un decennio (con, ricordiamolo, solo 12 Stati firmatari che hanno dovuto convocare il proprio Parlamento per l'indispensabile votazione), non è azzardato che con gli attuali ritmi, *anche se non sorgesse alcun problema* per la stesura dell'Accordo bilaterale fra l'UE e la Repubblica di San Marino si tratterebbe di un processo di portata ben più che decennale. E San Marino non appare disporre di grandi armi di pressione per accelerare, qualora lo desiderasse, questi tempi.

Si aggiunga anche che la generale "lentezza" con cui San Marino ha lavorato alla ideazione, discussione bilaterale e sottoscrizione dei Trattati resi possibili dal Titolo II dell'Accordo di cui sopra (una via consigliata nel 2000 anche dall'allora Presidente del Consiglio dei Ministri italiano, Romano Prodi) non ha certo migliorato né la situazione economica della Repubblica né le relazioni generali con l'UE e gli Stati che la compongono (a partire dall'Italia); in ogni caso l'ingresso di San Marino nell'UE, sia come membro a pieno titolo che come membro a di-

verso titolo associato, sarà l'esito di un processo complesso, che richiederà e consentirà da un lato una maturazione complessiva della politica estera della Repubblica, e nel contempo ci concederà tutto il tempo che vogliamo per preparare e patteggiare le condizioni più adeguate all'ingresso.

In una parola, *lo sviluppo del rapporto fra San Marino e l'UE non può essere compresso nei tempi e modi di una campagna elettorale* che sembra sempre già iniziata.

In compenso, bisogna oramai accettare che la realtà fattuale dell'esistenza dell'Unione Europea e della sua legislazione richiede una rivoluzione copernicana nella visione *strategica* della politica estera sammarinese. L'Accordo di cooperazione San Marino-UE non può ovviamente sminuire il partenariato fondamentale che ci lega all'Italia, ma arricchisce questo partenariato concedendo alla Repubblica un'ampia possibilità di movimento ad altri livelli: a) le Istituzioni Comunitarie; b) gli altri Stati dell'UE, a partire dai Piccoli Stati Europei che sono già entrati nell'UE (Malta, Cipro) che condividono con San Marino almeno *alcuni* problemi comuni nel rapporto con la grande famiglia politica comunitaria.

In breve, è oramai finito il tempo in cui San Marino poteva pensarsi al riparo di un rapporto bilaterale privilegiato con l'Italia, che ultimamente si sta rivelando sempre più difficile e a sua volta complesso; Roma potrà far sempre meno "la voce grossa" (ammesso che voglia farlo) con Bruxelles. E' quindi necessario che San Marino comprenda tutto il valore di una presenza progettuale più attiva all'interno delle Istituzioni comunitarie, fin d'ora.

Cosa han scelto di fare gli altri Piccoli Stati Europei?

Nel contempo, è necessario guardarsi un poco intorno: in modo sempre più chiaro il dibattito attorno alle modalità e i *fondamenti* del processo di integrazione europeo coinvolgono ed interessano i Piccoli Stati Europei (PSE), ognuno dei quali ha cercato - in modi e con tempi assai diversi - di comprendere come e se un rapporto più stretto con le nascenti Istituzioni comunitarie europee potesse costituire una risorsa per la propria comunità, o viceversa un pericolo esiziale.

Vedere in breve le modalità e “stile” dei rapporti che i PSE hanno creato con l’Europa unita a partire dai decenni successivi alla seconda Guerra mondiale può senz’altro aiutarci a capire meglio il cammino che anche la Repubblica di San Marino potrà liberamente percorrere negli anni che oramai ci sono di fronte.

Andorra.

Piccolo co-principato di 463 km² al confine fra Francia e Spagna, da secoli radicato in una cultura del “passaggio” e del rapporto pacifico con l’altro-da-sé, al punto che la sua denominazione tradizionale è “*Valls neutres d’Andorra*” (Valli neutrali di Andorra). Dal 1993 è entrata in vigore una Costituzione, sotto la guida di Francesc Areny Casal, che ne sancisce la natura di Stato di Diritto. Nei rapporti con l’Unione Europea, dopo il 2000 ha sviluppato un approccio aperto e nello stesso tempo prudente, mantenendo da un lato un partenariato forte soprattutto con la Corona di Spagna (uno dei due Stati che esercita il co-principato), e nello stesso tempo rimanendo aperto a possibili sviluppi del processo di integrazione continentale.

Cipro.

L’isola di Cipro (9.250 km² con circa 715.000 abitanti), situata a sud della penisola anatolica, nasce come entità politica autonoma in epoca medievale, come Regno Crociato. Dopo la perdita della Terrasanta alla fine del XIII secolo, diviene sede di un Regno autonomo. Invaso dai Turchi ottomani e successivamente colonia inglese, recupera la sua sovranità il 16 agosto 1960, ponendosi come ponte naturale fra il continente europeo e il mondo arabo-islamico. In seguito all’invasione turca del 1974 ed alla proclamazione della Repubblica Turco-Cipriota del 1983, ancor oggi un terzo del suo territorio è occupato illegalmente dall’esercito della grande nazione vicina. A dispetto di questa situazione di occupazione militare, condannata da tutte le Istituzioni internazionali, la Repubblica di Cipro ha proseguito il proprio cammino verso l’Europa unita, ed il 9 aprile 2003 il Parlamento Europeo ne ha definitivamente approvato l’ammissione nell’Unione Europea, evento realizzatosi il 1 maggio 2004. Da questa data Cipro fa parte dell’Unione Europea.

Islanda.

Grande isola nel nord Atlantico, più vicina al continente americano che all'Europa (abitata da circa 270.000 persone) fu colonizzata dai Monaci irlandesi verso il IX secolo d.C., e si dette una struttura di governo comunitaria culminante nell'*Althing*, la Grande Assemblea nazionale, già dal 999 d.C. Successivamente fu colonia norvegese e poi danese, ottenendo l'indipendenza dalla Danimarca il 17 giugno del 1944. Con un'economia fondata sulla pesca e su un crescente turismo, l'Islanda ha mantenuto forti rapporti culturali con gli Stati nord-europei da cui fu colonizzata, come la Norvegia, è entrata nella NATO nel 1949 e seguendo l'esempio norvegese ha scelto di non aver rapporti significativi con l'Unione Europea al fine di tutelare in piena autonomia i propri proventi essenziali, derivanti dalla gestione dell'industria della pesca, pur facendo parte dell'EFTA dal 1970 ed avendo sottoscritto nel 1972 un "Accordo di libero scambio" con i paesi dell'UE.

Liechtenstein.

Il Principato del Liechtenstein è una piccola Monarchia costituzionale racchiusa tra la Svizzera (cantoni San Gallo e Grigioni) ad ovest e l'Austria (*Land Vorarlberg*) a est. Ha un territorio di circa 160 km² e 32.500 abitanti. La famiglia austriaca dei Liechtenstein acquistò rispettivamente nel 1699 e nel 1713 i feudi di Vaduz e di Schellenberg, trasformati poi nel 1719 in principato indipendente nell'ambito del Sacro Romano Impero con il nome di Liechtenstein. Nel 1919 il Liechtenstein affidò la gestione delle sue relazioni esterne alla Svizzera; dalla fine della seconda guerra mondiale in poi l'importanza del paese come centro finanziario ha continuato a crescere, insieme alla sua prosperità. Con il 64,3% delle preferenze il principe Hans Adam II ha vinto il referendum popolare del 16 marzo 2003, che ha approvato il testo della nuova Costituzione che gli riconosce maggiori poteri. Le riforme accettate dalla popolazione concedono al monarca il diritto di licenziare il governo, porre il veto sulla legislazione e nominare giudici. Allo scopo di proteggere nel modo migliore la propria autonomia finanziaria il Principato non ha finora accettato di stabilire legami con l'Unione Europea.

Lussemburgo.

Le sue origini risalgono al 963 d.C., e il Lussemburgo divenne un Granducato nel 1815, indipendente dei Paesi Bassi. Confina con la Germania (*Lander* Renania-Palatinato e Saarland) a est, con la Francia (dipartimenti della Mosella e di Meurthe-et-Moselle in Lorena) a sud e con il Belgio (province del Lussemburgo e di Liegi in Vallonia) a ovest. Ha un territorio di circa 2.600 km², 450.000 abitanti ed è una monarchia costituzionale. Cedette più di metà del suo territorio al Belgio nel 1839, ma ne guadagnò un'ancor maggiore autonomia, mentre la piena indipendenza fu ottenuta nel 1867. Cessò la sua neutralità nel 1948 quando entrò a far parte del Benelux e quando aderì alla NATO l'anno seguente. Nel 1957, il Lussemburgo divenne una delle sei nazioni fondatrici della Comunità Economica Europea, distinguendosi per il contributo dato al processo di unificazione europea, prima di tutto attraverso l'opera dell'allora primo Ministro Joseph Bech.

Da allora il Lussemburgo è stato in prima fila in tutti i passi del lungo processo dell'integrazione europea: dalla CECA all'EURATOM, alla CEE. Dal 1999 il Lussemburgo ha partecipato al lancio della moneta unica europea, l'Euro.

Malta.

Repubblica composta dalle tre isole di Malta, Gozo e Comino situate in mezzo al Mediterraneo, fra la Sicilia e la Tunisia, con un totale di quasi 400.000 abitanti. Nacque nel Medioevo come Stato militare dell'Ordine dei Cavalieri Ospitalieri (il più antico Ordine cavalleresco transnazionale del tempo delle Crociate poi, dopo la ritirata dalla Terrasanta nel XIII secolo detti "di Rodi", e quindi appunto "di Malta") e poi colonia inglese; divenne indipendente nel 1964, mentre venne proclamata Repubblica nel 1974. Fin dai primi anni della sua esistenza come soggetto politico autonomo oscillò a lungo fra l'Africa e l'Europa, e grazie ai Governi a guida del Partito Nazionalista (aderente al PPE) ha scelto definitivamente quest'ultima.

Il 9 aprile 2003 il Parlamento Europeo ha definitivamente approvato l'ammissione nell'Unione Europea di Malta e Cipro, evento realizzatosi il 1 maggio 2004. Da questa data Malta fa parte dell'Unione Europea a tutti gli effetti.

Principato di Monaco.

Stato feudale fondato dalla famiglia d'origine genovese Grimaldi a partire dal 1297, confinante con il Mar Mediterraneo e con la Francia, oggi conta su un minuscolo territorio di 1,95 km² e circa 32.000 abitanti.

Dopo un periodo passato sotto il protettorato spagnolo, Monaco si mise sotto la protezione della Francia con il trattato di Peronne (1643). Dopo la fine dell'impero napoleonico, e il 2° trattato di Parigi, Monaco fu messa sotto "protezione" del regno sardo-piemontese. Nel 1848, Mentone e Roccabruna, che facevano parte del Principato fecero secessione e si dichiararono "Città libere" e nel 1860, quando Nizza e Savoia furono cedute da Cavour alla Francia per ringraziarla dell'aiuto dato alla causa sardo-piemontese, ripagò con 4 milioni di franchi-oro il Principe di Monaco acquistando le due città. Perdendo l'ottanta per cento del suo territorio e la parte agricola più ricca iniziò una politica "turistica" e approfittando dell'arrivo del treno e della creazione di una strada carrozzabile diede origine al casinò, prima sulla Rocca, poi sull'altipiano delle Spelughe, in seguito battezzato "Monte-Carlo" in riferimento a Carlo III.

Oggi la moneta che ha corso legale è l'Euro: nonostante il Principato non faccia parte dell'Unione Europea (e non potrà farne parte finché nel suo territorio non vi saranno imposte dirette per i propri cittadini), è sempre stato legato alla moneta in corso in Francia.

2004: Due Piccoli Stati Europei nell'Europa Unita.

Nello stesso tempo, il dibattito politico europeo scatenato dalla stesura del Trattato Costituzionale Europeo firmato il 29 ottobre 2004 a Roma, e dalla sua successiva bocciatura nei referendum popolari in Francia e Paesi Bassi è stato fino ad oggi quantomai vivace, e la firma del "Mini-Trattato" europeo di Lisbona il 13 dicembre 2007 non ha certamente sopito le discussioni.

Questo dibattito che coinvolge da anni la società civile europea, prima ancora che le Istituzioni comunitarie e degli Stati membri, rischia di trovare dei protagonisti inediti: i *Piccoli Stati Europei*. La Repubblica di San Marino partecipa da anni ad un circuito di PSE con cui vengono realizzati stimolanti eventi sportivi e radi appuntamenti culturali, per cui i nostri concittadini hanno più volte avuto modo di cono-

scere alcuni aspetti della realtà di due PSE, Malta e Cipro, che dal 2004 sono entrati a tutti gli effetti nell'Unione Europea.

È bene ricordare che a suo tempo questo ingresso provocò più di una eco nella nostra Repubblica, passando rapidamente da una sostanziale indifferenza nei confronti del lungo cammino che questi Stati avevano percorso verso l'Europa Unita ad un affannoso dibattito di tipo impressionistico.

Eppure questi PSE ce l'hanno fatta, e nell'impresa non ci hanno rimesso, anzi. Hanno insospettabilmente guadagnato anche in peso politico: l'esempio più recente è quello di Cipro, che costituisce da anni il massimo ostacolo istituzionale all'ingresso della Turchia nell'UE un tempo (ma ora sempre più tiepidamente) caldeggiato dall'Amministrazione statunitense e dai governi europei più filoatlantici, per cui il presidente cipriota è stato a lungo corteggiatissimo da tutti i governi dei grandi Stati europei.

Di fatto Cipro si trova da decenni in una situazione intollerabile: un terzo del proprio territorio è ancor oggi occupato militarmente dall'esercito turco, e il governo cipriota ha esigito una risoluzione equa e duratura della questione prima di prendere in considerazione l'inizio dei colloqui di pre-adesione della Turchia con l'UE. Ed è ovvio che in questo il governo cipriota doveva avere, come ha avuto, tutta la nostra solidarietà: come sammarinesi non possiamo accettare che esigenze politico-militari di qualsiasi sorta schiaccino i diritti di un popolo, piccolo ma antico e dignitoso.

Ma sono PSE anche i 3 Stati baltici recentemente entrati nell'Unione: Estonia, Lettonia e Lituania, che rispetto al gigante russo non superano le nostre proporzioni rispetto all'Italia; per non parlare dei Balcani, in cui molti PSE attendono di poter crescere fino a dare la scalata a quell'Unione Europea che a loro sembra, con molte ragioni, un autentico paradiso.

E forse, come ci ha confidato un uomo politico e docente universitario portoghese durante un Corso dell'Università d'Estate di alcuni anni fa, a parte alcuni grandi Stati che tutti conoscono, l'Unione Europea è in realtà fatta da molti Piccoli Stati, con esigenze e problemi molto più prossimi di quanto superficialmente appaia, soprattutto nelle loro relazioni con i "grandi" Stati confinanti.

San Marino e l'Europa Unita; avanti, adagio e con molti timori.

E siamo arrivati al cuore del nostro problema: di fronte alla costruzione dell'Unione Europea, cosa può fare la Repubblica di San Marino? Il Trattato di Cooperazione con l'UE entrato in vigore nell'anno 2000, dopo più di un decennio di pellegrinaggi parlamentari, è nato vecchio e per di più non è stato nemmeno utilizzato al meglio. Ma una cosa ci sembra oramai certa: per San Marino l'Unione Europea è nello stesso tempo una *necessità*, un'*opportunità*, un *problema*.

Ci si scusi l'ovvietà, ma come i nostri imprenditori stanno sperimentando sulla propria pelle, la Repubblica di San Marino non può permettersi né economicamente, né tantomeno politicamente, di ignorare il processo di costruzione dell'Europa Unita. Il costo di un'indipendenza di antico stile, in cui si trasferiscono verso Bruxelles gli stessi usi e costumi collaudati da decenni nel rapporto con Roma, è destinato a crescere costantemente nel tempo, e sta già superando il punto di equilibrio con i benefici. Misurarsi con l'allargamento dell'Unione Europea è quindi per la Repubblica di San Marino *una semplice necessità vitale*, e chi pensasse di fermarsi per paura, verrà semplicemente travolto dalla storia (che come ci ricorda Franco Cardini non ha un *senso*, però assume una *direzione* che è utile cogliere, se non altro per non esserne travolti).

Ma l'Europa deve essere vista prima di tutto come un'*opportunità*. Non desidero ripetere cose dette e scritte più volte, ma dall'educazione all'economia, dal turismo alla cultura, dal commercio alla formazione all'università San Marino ha un grande bisogno di *più Europa*, di *tutta l'Europa possibile*, pena l'arretramento culturale e sociale e l'impovertimento economico, fenomeni negativi di cui già - a dire il vero - da qualche anno si vedono in Repubblica i primi cenni.

E in questa direzione chi prenderà per primo l'iniziativa godrà non solo di un vantaggio tattico, ma anche di frutti migliori, di importanti benefici come i nostri amici maltesi possono autorevolmente ricordarci; dobbiamo tuttavia constatare che a San Marino, dopo almeno un paio di iniziative di livello adeguato, questa iniziativa ancora non si vede.

L'apparente ovvietà di queste considerazioni, condivise da una percentuale largamente rappresentativa della società sammarinese dalle categorie produttive a buona parte delle forze politiche, non rende

infatti ragione di un dato di fondo: nella Repubblica di San Marino, per quanto concerne il rapporto con l'Unione Europea fino ad ora i fatti sono stati assai in ritardo rispetto alle parole. L'Europa unita rappresenta quindi un *problema* per una parte dei ceti dirigenti della nostra Repubblica, un problema evidentemente non facile prima di tutto da inquadrare e comprendere in tutta la sua ampiezza e complessità.

Da anni siamo giunti alla conclusione che la natura profonda di questo problema è, di nuovo, squisitamente *culturale*: una Repubblica di San Marino che si ricongiunga alla grande famiglia europea sarà ad esempio chiamata a cambiare radicalmente alcune modalità di rapporto con i cittadini, dovrà chiarire prima di tutto a sé stessa quali valori ed identità di fondo non siano cedibili nel confronto tecnico-politico in sede di pre-adesione, dovrà in pratica decidere un progetto culturale e politico per il proprio futuro, non solo per il mese successivo o in vista della prossima tornata elettorale. In pratica, una *rivoluzione copernicana* nel mondo della rappresentanza politica, che di fatto in tutti i paesi europei ha attraversato trasversalmente le appartenenze ideologiche e partitiche per aprire nuovi spazi ad antichi valori.

L'Europa si avvicina sulle gambe di questi fatti concreti, e dalla forza di questi fatti si rinforza l'invito che *Paneuropa San Marino* rivolge da tempo e con inesausto calore al mondo politico sammarinese, senza alcuna discriminazione partitica: se un'epoca è finita, è necessario dotarsi della volontà di aprirne un'altra, senza subirla o, peggio, far finta di non vederla.

Quello che San Marino può fare per l'Europa.

Non bisogna poi commettere l'errore di pensare che il rapporto fra la Repubblica di San Marino e l'Unione Europea debba essere a senso unico. *San Marino non deve solo porsi il problema di cosa può chiedere all'UE, ma in primo luogo deve chiedersi cosa può dare all'Europa unita.*

Come emerge dall'esperienza di molti concittadini che per i motivi più svariati hanno avuto modo di frequentare con un minimo di profondità la società civile e le rappresentanze politiche dei paesi membri dell'UE, ad eccezione della vicina Italia è ancor oggi possibile constatare come la nostra Repubblica goda di una considerazione che facilmen-

te può essere giudicata da noi, cittadini sammarinesi, incomprensibile o eccessiva.

Il motivo è un altro: San Marino possiede un patrimonio inestimabile, il cui valore non è sempre compreso appieno dai sammarinesi, così come il pesce non capisce il valore dell'acqua in cui nuota.

San Marino non attrae per il suo PIL, ma per un patrimonio fatto di Storia e di Memoria. Un'identità antica che ha saputo attraversare i secoli della modernità ideologica senza perdere le proprie specificità. Un modello di partecipazione diretta che ancora oggi vive dell'esempio dell'Arengo, ossia del coinvolgimento personale dei corpi intermedi alla base della comunità, la famiglia, nei processi decisionali. Ricordiamo che i PSE sono i più antichi Stati del continente. Queste caratteristiche profonde farebbero della Repubblica di San Marino una sede ideale per numerose Istituzioni e Commissioni Comunitarie.

Ma accanto all'aspetto valoriale ve n'è un altro, più squisitamente politico, legato agli esiti del dibattito sui fondamenti stessi della costruzione europea che ancora prosegue dopo Lisbona.

Tutti sanno che uno dei principi cardine dell'Unione Europea è il cosiddetto "principio di Sussidiarietà"; è vero che negli ultimi anni questo termine non è sempre stato usato a proposito anche in ambito comunitario, e molti ricorderanno le ambiguità contenute in proposito nel testo del "Trattato Costituzionale Europeo" oramai sepolto, quando non addirittura delle vere e proprie contraddizioni: in qualche pagina essa è stata correttamente interpretata secondo la propria natura che si radica nei principi della Dottrina Sociale Cattolica; in altre pagine, spesso vicinissime alle prime, la Sussidiarietà venne svuotata in un vago decentramento statocentrico e statolatrico, che ne costituisce la negazione più radicale ed il suo diametrico opposto (Cfr. ad es. Tit. III, "Competenze dell'Unione", artt. 9 e 11).

In modo abbastanza fondato è stato detto che la Costituzione ha rappresentato un inizio, non una fine del percorso dell'Europa politicamente unita, e il suo fallimento e la ripresa della discussione che ha condotto gli Stati europei alla firma del Trattato di Lisbona rivestono anche per il nostro futuro un'importanza fondamentale.

In questa chiave la funzione dei PSE è cruciale, perché con le loro dimensioni e le consequenziali fragilità non potrebbero tollerare un'in-

voluzione accentratrice delle Istituzioni Europee e di fronte - un esempio chiaro per tutti - all'imposizione rigida di criteri eguali per tutti gli stati dell'Unione in materia di mobilità di forza-lavoro, di circolazione di capitali e di diritto societario, perderebbero rapidamente ogni margine di autonomia, svuotandosi di ogni libertà concreta.

La tutela delle legittime esigenze dei PSE rappresenta quindi per tutte quelle forze avverse alla costruzione di un super-stato europeo accentratore uno strumento politico di grande importanza: di contro all'Europa dell'omologazione, i PSE possono dare un grande contributo a far prevalere l'Europa delle differenze.

Per non concludere...

La Repubblica di San Marino ha bisogno prima di tutto di capire cosa vuol essere non “in Europa” (perché facciamo parte dell'Europa dalla sua Fondazione, ossia da sempre), ma *nell'UE*. È l'identità della Repubblica che va confrontata con i grandi processi di aggregazione sovranazionale e di globalizzazione in atto, e nello stesso tempo è *esattamente l'identità storica e culturale* di San Marino a possedere un interesse ed una funzione politica potenziale all'interno dell'UE. Ciò che sovente molti sammarinesi non considerano in tutto il suo valore (perché ritengono che non sia immediatamente monetizzabile, e sbagliano anche in questo), è proprio quanto gli altri Stati europei ammirano in noi. Cultura. Storia. Identità. Dignità delle libertà concrete. Diritto consuetudinario. Persino Tradizione.

Sta oramai in realtà alla Repubblica di San Marino fare delle proposte alle Istituzioni Comunitarie, come micro-stato europeo “di punta”. Sfuggendo alla tentazione di vedere le grandi Istituzioni a noi vicine (gli Stati, le Istituzioni Comunitarie) come serbatoi da cui attingere, perché anche questo tempo sta per esaurirsi.

Forse è giunto il momento di essere ambiziosi, e di non chiedersi cosa possono fare gli altri per noi (con ciò non cogliendo le disponibilità più volte attestate), ma cosa può fare San Marino per l'Europa. E non aver paura di offrire prima di chiedere.



CONOSCENZA SCIENTIFICA E SVILUPPO DEL TERRITORIO. IL PROGETTO DEL PARCO SCIENTIFICO SAN MARINO-ITALIA

D I G I O R G I O P E T R O N I
R E T T O R E D E L L ' U N I V E R S I T À D E G L I S T U D I
D E L L A R E P U B B L I C A D I S A N M A R I N O

1. Introduzione

Con questo contributo s'intende presentare al lettore le linee di un progetto di sviluppo territoriale nato all'interno del Dipartimento di Economia e Tecnologia dell'Ateneo del Titano e che da qualche tempo è fatto oggetto, non solo all'interno della Comunità Sammarinese, di varie analisi e discussioni. Ne discutono segnatamente uomini politici, studiosi, imprenditori, professionisti e cittadini comuni che generalmente mostrano un forte interesse per la prospettiva delineata dal progetto in esame, anche se non sempre forse si ha piena consapevolezza non tanto dei suoi obiettivi, quanto piuttosto dei processi di profondo cambiamento economico e sociale che la sua realizzazione potrà comportare nell'area appenninica che direttamente a ridosso della

riviera adriatica, unisce San Marino al Montefeltro. Il percorso lungo il quale il progetto è maturato in sintesi è stato il seguente:

- un primo “draft” del progetto è stato messo a punto dal Dipartimento di Economia e Tecnologia nella primavera del 2005; questo primo documento è stato poi proposto all’attenzione di alcuni esperti del mondo industriale e finanziario sammarinese che ne hanno arricchito contenuti ed articolazione;

- in una fase successiva (e in via del tutto informale) le linee del progetto sono state portate a conoscenza di alcuni uomini politici, imprenditori, accademici (Università di Bologna e di Urbino) e professionisti delle province di Pesaro-Urbino, Rimini e Forlì-Cesena;

- nel Giugno del 2008 un Gruppo di lavoro costituito ad hoc con un decreto del Congresso di Stato sammarinese e costituito da Docenti dell’Università di San Marino oltre a funzionari della Segreteria di Stato per l’Industria e di quella degli Affari Esteri, ha consegnato al Governo medesimo un Progetto molto strutturato e frutto di arricchimenti e approfondimenti dei “draft” precedenti; quest’ultimo documento rappresenta il testo formale in base al quale è iniziata una trattativa tra Governo della Repubblica Italiana e Congresso di Stato sanmarinese.

2. Origini e sviluppo dei Parchi scientifici e tecnologici.

Un Parco scientifico e tecnologico (di seguito PST) è un luogo fisico nel quale i Laboratori di ricerca e sviluppo d’imprese (industriali e di servizi) convivono con Laboratori universitari o appartenenti ad altri Centri di ricerca pubblici e privati. Gli obiettivi di una simile struttura consistono nello sviluppo d’innovazioni industriali (di prodotto o di processo) a favore delle imprese insediate nel PST, nella creazione di “spin off” (imprese nuove ad alta intensità tecnologica) oppure nel favorire la realizzazione di processi di trasferimento di tecnologie. Per conseguire questi obiettivi un PST tipicamente ospita al proprio interno infrastrutture e servizi quali reti informatiche, biblioteca, centri di formazione, impianti per la produzione di energie e vapore, strutture di living per il personale scientifico ed amministrativo, parcheggi ecc. In molti casi all’interno di un PST opera un incubatore di nuove imprese dotato di strutture tecniche e gestionali (come, ad esempio servizi di

marketing, pianificazione e controllo, assistenza tecnica ai clienti ecc.) strettamente finalizzate allo sviluppo di piccole imprese innovative. I primi PST sono nati negli USA (segnatamente nella costa occidentale) nei primi anni sessanta per iniziativa di ricercatori e tecnologi universitari che negli stessi campus universitari hanno generato piccole strutture di ricerca gestite con logica imprenditoriale e subito rivelatesi come unità capaci di raggiungere importanti innovazioni sia in campo elettronico sia in campo biotecnologico. Questa loro peculiare fisionomia non è sfuggita alle grandi Imprese industriali che hanno dato impulso decisivo alla nascita di altri PST che rapidamente hanno trovato diffusione in quasi tutto il territorio statunitense. Avevano colto, infatti, le grandi imprese l'importanza, ai fini della produzione d'innovazioni industriali, dell'effetto di prossimità tra laboratori di ricerca e sviluppo industriale e laboratori universitari. Ci si era accorti in particolare che nei PST si registrava una sensibile accelerazione dei processi innovativi essenzialmente dovuta all'ampia gamma di competenze scientifiche e tecnologiche che nei PST si rendeva disponibile proprio in forza della interazione tra ricercatori accademici e ricercatori industriali. L'impulso quindi iniziale allo sviluppo dei PST va essenzialmente attribuito all'impegno di grandi imprese quali General Motors, General Electric, Dupont ed Eastman Kodak nel settore chimico, Pfizer e Mercks nel settore farmaceutico, General Food nel comparto alimentare, Xerox, 3 M ecc. Nei primi anni settanta lo stesso approccio venne adottato nel Regno Unito, dove ancora decisivo è stato il ruolo delle multinazionali. Da allora sono sorti in Inghilterra oltre sessanta PST. Vanno tra questi ricordati il PST di Cambridge fortemente impegnato nel settore delle biotecnologie e tecnologie sanitarie ed il PST di Surrey all'interno del quale dal Dipartimento universitario di Electric Power Engineering è nata per *spin off* un'impresa (Surrey Satelites Limited) che rapidamente ha raggiunto il ruolo di leadership mondiale nella produzione e commercializzazione di piccoli satelliti. Dopo questa prima fase un forte impulso alla nascita di nuovi PST si è registrato negli anni ottanta a seguito del declino di quelle produzioni (e connesse matrici tecnologiche) che avevano costituito la base del forte sviluppo industriale verificatosi dopo la fine della seconda guerra mondiale. Gli anni ottanta segnano, infatti, una forte contrazione delle cosiddette *hard*

Technologies che avevano alimentato per oltre un trentennio, le produzioni metallurgiche e siderurgiche, le produzioni di polimeri, lo sviluppo di molti segmenti della meccanica pesante (ad esempio carpenteria e caldereria), le produzioni tessili ecc. In molti Paesi industrializzati si è cercato di reagire a questa crisi profonda attivando nuove strutture impegnate nelle *soft Technologies* (biotecnologie, informatica, elettronica, protezione dell'ambiente, sistemi di sicurezza, apparecchiature biomedicali ecc.) ancora una volta nate in prossimità di campus universitari o addirittura all'interno delle grandi fabbriche ristrutturata dopo l'abbandono delle vecchie produzioni. Un ruolo centrale nello sviluppo di questa nuova fase dei PST è stato svolto dalle Istituzioni del Governo locale particolarmente interessate ai programmi di reindustrializzazione e quindi al recupero di nuove fonti di occupazione. Questa fase inoltre ha interessato tutti i maggiori Paesi industrializzati cosicché nuovi Parchi scientifici sono sorti in Asia (Giappone e Corea in particolare), negli Stati Uniti ed in Europa dove si sono particolarmente sviluppati nei Paesi scandinavi oltreché in Germania. Tra i PST nati nei primi anni ottanta vengono spesso citati, nella letteratura specializzata, quelli di Taiwan, Singapore, Tampere in Finlandia, Trieste-Area Science Park (che ha preso avvio appunto nel 1979) ed il grande Parco scientifico francese di Sophie Antipolis.

Con la terza fase il raccordo tra PST e sviluppo del territorio si fa più stretto nel senso che le conoscenze tecnico-scientifiche vengono considerate come strumenti elettivi per lo sviluppo economico di bacini territoriali che tradizionalmente sono stati interessati solo marginalmente dalla società industriale. Quest'orientamento viene assunto anche dall'Unione Europea che con diversi progetti ha stimolato attraverso i Governi regionali, lo sviluppo, nei territori meno progrediti, d'impresie innovative. In questa direzione si collocano gli indirizzi e gli aiuti finanziari forniti da Bruxelles per la realizzazione dei "Business Innovation Centers" (Eurobic) e degli stessi PST. Queste sollecitazioni sono state raccolte da vari Paesi dell'Unione dove sono nati molti PST a far data dalla seconda metà degli anni ottanta. Si possono citare al riguardo il PST di Malaga, di Montpellier, di Budapest dove è nato un

grande Parco monotematico cioè interamente focalizzato sulla tecnologia dell'informazione.

3. Le basi concettuali che giustificano l'esistenza dei Parchi scientifici e tecnologici.

È utile rilevare che la progressiva evoluzione dei PST verso il paradigma di struttura di supporto alla crescita economica di un territorio mediante la produzione di innovazione tecnologica e gestionale, ha indotto una apertura maggiore di questo Ente verso il sistema delle piccole e medie Imprese (PMI). All'interno dei PST, infatti, nati negli ultimi anni, si è venuto decisamente allargando lo spazio (e le risorse) riservato alla nascita ed allo sviluppo di piccole imprese "high tech" e al rafforzamento delle piccole e medie imprese esistenti nel territorio, tramite appropriati programmi di trasferimento tecnologico. Accanto cioè ai laboratori di ricerca e sviluppo delle grandi imprese interessate ad interagire con i laboratori universitari (come tipicamente è accaduto nel paradigma originario dei PST) si sono moltiplicati i piccoli nuclei imprenditoriali marcatamente specializzati e di conseguenza sempre più numerosi sono comparsi gli incubatori di imprese. Accanto al cosiddetto "effetto di prossimità tecnico-scientifica" che, come accennato più sopra, ha notevolmente abbassato la soglia da superare per conseguire l'innovazione, sono emersi altri fattori di convenienza che possono sollecitare la nascita dei PST. L'esperienza ha segnatamente rivelato la possibilità di ottenere rilevanti economie di costi nella produzione d'innovazione rispetto ad altre soluzioni. In particolare la forma organizzativa "Parco scientifico":

- può ridurre i costi d'informazione. Si pensi, per esempio, al sistema delle PMI che spesso hanno difficoltà nel venire in contatto con strutture di ricerca universitarie o strutture pubbliche di ricerca con altre fonti di potenziale innovazione tecnico-scientifica;

- può inoltre diminuire i costi di negoziazione e di coordinamento (i cosiddetti "costi di transazione"). Si tratta dei costi che insorgono quando si tratta di far lavorare in progetti che richiedono un approccio cooperativo, varie imprese oppure le stesse imprese con i Dipartimenti universitari;

- può infine (la “forma Parco Scientifico”) generare vantaggi di scala nell’acquisizione e utilizzazione di beni strumentali e servizi di ricerca. A questi vantaggi va infine aggiunta l’acquisizione di conoscenze e competenze che è ineluttabile in tutti i processi d’interazione come quelli che vengono attivati all’interno di un PST.

4. I Parchi scientifici e tecnologici in Italia.

La vicenda italiana dei PST appare piuttosto complessa. Nel dare vita inizialmente a queste strutture, a differenza di quanto accaduto in altri Paesi europei o extraeuropei, nessuna grande impresa ha assunto la leadership organizzativa o comunque ha svolto un ruolo traente. Le prime due importanti realizzazioni di questo tipo e cioè il Parco scientifico “Novus Hortus” di Bari ed Area science Park di Trieste sono, infatti, nate per iniziativa essenzialmente della Mano pubblica e segnatamente, nel primo caso, i promotori sono stati l’Università di Bari ed il Consiglio nazionale delle ricerche oltre alla Regione Puglia, mentre, nel secondo caso, un ruolo determinante è stato svolto dal Ministero degli Affari Esteri e dal Ministero per l’Università e la Ricerca in collaborazione con l’Ente regione Friuli-Venezia Giulia. Un evento rilevante della vicenda è costituito dall’entrata in vigore del D.L. n. 29 del 3/2/1993 ispirato dall’allora Ministro per l’Università e la Ricerca, prof. Umberto Colombo, illustre tecnologo italiano e profondo conoscitore della realtà industriale anche internazionale. La legge in questione ha costituito la base per la nascita e lo sviluppo di PST nelle Regioni meridionali del Paese; i Parchi in oggetto erano concepiti correttamente come strumenti di raccordo tra le piccole e medie imprese dei territori meridionali e il mondo scientifico italiano (Università e altre strutture private e pubbliche di ricerca). Il progetto del Prof. Colombo ebbe tuttavia nei primi anni novanta, uno scarso successo poiché allora gli indirizzi di politica industriale venivano essenzialmente focalizzati sui Distretti industriali italiani la cui importanza era stata declamata e sorretta da una nutrita pubblicistica ed anche da numerosi lavori accademici. Le maggiori attenzioni, in altre parole, venivano riservate, in quegli anni, dai Governi nazionali a quegli aggregati territoriali di imprese che in modo cooperativo realizzavano produzioni relative a particolari segmenti di mercato

come il tessile a Prato, la seta a Como, la maglieria a Carpi, le produzioni di materiale per l'edilizia a Sassuolo, la concia in Val d'Arno o nell'Avellinese (Solfora) o ancora ad Arzignano nel vicentino, oppure la lavorazione del marmo nel veronese, la produzione di seggiole a Manzano in Friuli ecc. Pochi avevano previsto peraltro (fra questi per la verità c'era anche il Ministro Colombo) che i Distretti industriali italiani sarebbero gradualmente "evaporati" a seguito del processo di globalizzazione dell'economia industriale che proprio all'inizio degli anni novanta aveva preso un avvio tumultuoso. In quegli anni era, infatti, iniziato un poderoso processo di delocalizzazione di molte produzioni distrettuali in altri Paesi (per esempio Nord Africa o Paesi dell'Est Europa) che offrivano un interessante differenziale del costo del lavoro. È accaduto così che negli anni successivi nelle sedi storiche dei Distretti industriali italiani sono rimaste solo le Direzioni delle imprese con competenze in tema di strategia, marketing e amministrazione. Molto maggiore interesse suscitavano finalmente i PST dopo che la Legge n. 59 del 15/3/1997 aveva trasferito alle Regioni le competenze ex titolo V della Costituzione italiana. Veniva affidata agli Enti regionali, con questo provvedimento, anche la responsabilità diretta dello sviluppo economico del territorio. Questa competenza faceva finalmente emergere l'importanza della tecnologia come strumento di crescita economica delle comunità locali. Pur con l'incertezza dovuta alla scarsa preparazione delle strutture regionali necessaria per affrontare un siffatto problema, vennero assunte, a far data dai primi anni del 2000, numerose iniziative anche da Comuni e Province in tema di sviluppo del rapporto tecnologia e crescita del territorio; tra queste va registrata in quegli anni una forte accelerazione anche in Italia, della nascita dei PST ottenuta in base ad una intensa, efficace collaborazione tra Università, Enti locali ed Associazioni imprenditoriali.

Può essere infine utile, per una corretta comprensione del profilo delle strutture che nel territorio svolgono un ruolo di promozione e sviluppo delle attività produttive, citare i cosiddetti "Poli tecnologici" spesso assunti come riferimento delle politiche industriali delle Regioni. La nozione di Polo tecnologico può chiaramente rilevarsi per differenza con le nozioni di Parco scientifico e tecnologico e di Distretto industriale. Il PST, come già specificato, costituisce tipicamente la sede di

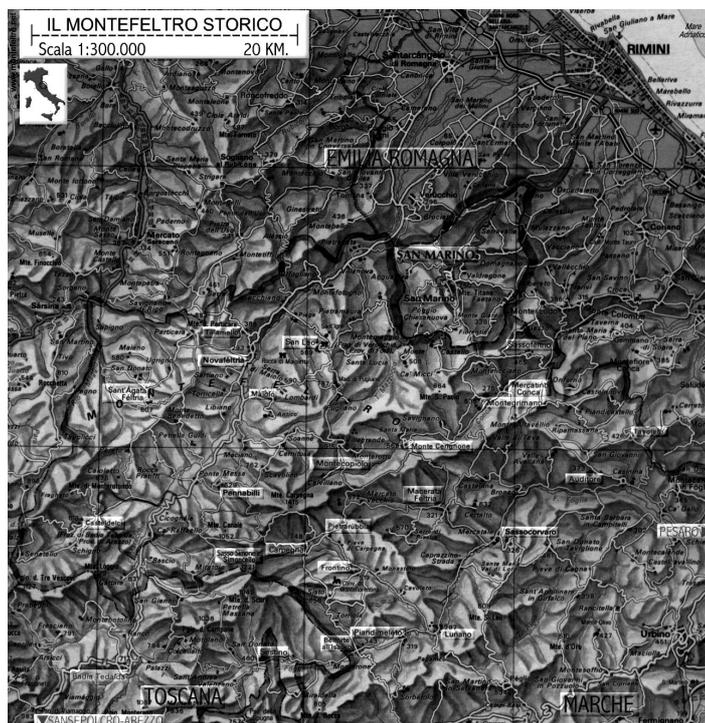
Laboratori di ricerca, Incubatori e piccole imprese high tech concentrati in un terreno ristretto cioè con una superficie, nella maggioranza dei casi, non superiore a dieci ettari. Il Distretto industriale è costituito invece da un aggregato di imprese che in modo cooperativo operano realizzando specifiche linee di prodotti (maglieria, seta, piastrelle, seggiole ecc.). Normalmente detti aggregati di imprese hanno sede in comprensori territoriali che hanno al proprio centro una città e comunque rappresentano delle porzioni di territorio di una Provincia (Arzignano, per esempio, Carpi, Sassuolo, Manzano, Solfora ecc.). Il Polo tecnologico identifica delle strutture produttive che possono essere presenti in un vasto territorio (per esempio una parte del territorio di una Regione) e che sono fortemente caratterizzate da specifiche matrici tecnologiche (es. Polo agro-industriale, delle nanotecnologie, ecc.).

Oggi i PST membri di APSTI (Associazione italiana dei Parchi scientifici e tecnologici) sono 28. Molte sono le loro differenze: pochi sono i Parchi “generalisti” impegnati cioè in diversi fronti della ricerca e sviluppo tecnologico. Tra questi si collocano AREA Science Park, Novus Hortus, Chilometro rosso che sorge (con un forte impegno della Soc. Brembo) in un’area a ridosso della città di Bergamo), il Parco della Valle Scrivia ubicato nelle vicinanze di Tortona ed il Parco “Aurelia” nato in prossimità di Pisa con forte impegno di quella importante Università e della Soc. Piaggio. In maggioranza dunque i PST italiani sono monotematici oppure sono impegnati in un ristretto numero di tecnologie industriali. Citiamo al riguardo il PST di Catania e Palermo (con laboratori ovviamente dislocati in due sedi) particolarmente impegnato nelle tecnologie agro-alimentari come del resto il PST di Lodi nato recentemente per iniziativa della Amministrazione provinciale, dell’Università di Milano (Facoltà di Agraria), della Associazione degli industriali lodigiani e del Banco popolare. Fortemente impegnate nei PST sono le Istituzioni scientifiche torinesi (in particolare il Politecnico) che è “magna pars” anche del PST del Canavese nel quale le attività di ricerca e sperimentazione sono prevalentemente rivolte al segmento delle biotecnologie ed a quello della microelettronica. In questo caso l’attività del PST si innesta in una antica cultura industriale che è quella della ex-Olivetti. Analogo spettro limitato di impegno è quello del PST di Verona la cui attività appare essenzialmente focalizzata sulle tecnologie

agro-alimentari e nella tecnologia informatica. Molto interessanti sono infine i casi del PST San Raffaele di Milano e del PST Vega di Venezia. Il primo è frutto esclusivo di una iniziativa privata (fa appunto capo alla poderosa struttura sanitaria S. Raffaele e svolge una attività di ricerca di altissimo livello scientifico nel settore delle biotecnologie farmaceutiche mentre il secondo (PST di tipo generalista) è sorto nella vecchia area industriale chimica e petrolchimica di Porto Marghera.

5. La scelta dell'area territoriale San Marino-Montefeltro.

Nel progetto consegnato al Congresso di Stato (citato nell'introduzione di questo lavoro) sono stati indicati alcuni siti che potrebbero ospitare il futuro Parco scientifico e tecnologico. Si tratta di indicazioni relative ad intersezioni di territori contigui che segnatamente comprendono porzioni di territorio (composte in un unico terreno della superficie di 7-10 ettari) appartenenti rispettivamente alla Repubblica di San



Marino ed alle Province di Pesaro-Urbino e Rimini. Il progetto delinea in sostanza un Parco scientifico e tecnologico collocato in posizione transfrontaliera tra due Stati e tale da attivare risorse e benefici sia a favore della Repubblica sia a favore di molti Paesi del comprensorio geografico (e soprattutto identificato come unità storico-culturale) che prende il nome di Montefeltro.

Questa scelta appare motivata da numerosi fattori di tipo economico-sociale e politico. Possiamo, come di seguito, brevemente elencarli:

- il PST in questione (che dovrà essere promosso da una Autorità di Diritto sammarinese) è soprattutto concepito come una struttura capace di sviluppare occupazione particolarmente qualificata e flussi di reddito nel segno di una Società fondata sulla conoscenza. Si può ragionevolmente stimare che in un decennio dalla sua entrata in esercizio, il PST potrà occupare non meno di 600, 700 ricercatori e tecnologi che con le proprie famiglie vivranno a San Marino e nei territori contigui. Si tratterà di una popolazione costituita essenzialmente da giovani per gran parte provenienti da vari Paesi europei e dagli USA;

- la presenza del PST potrà dare un contributo rilevante nel modificare la struttura economica di San Marino che da qualche anno ormai soffre dell'affievolimento di alcune tradizionali fonti di reddito (in particolare dovuto alla crisi del turismo ed al progressivo attenuarsi degli effetti della cosiddetta "monofase");

- un notevole impulso potrà trarre dalla presenza del PST il sistema produttivo della Repubblica e quello dei territori contigui; è prevedibile infatti la nascita e lo sviluppo in questi territori di imprese high tech;

- l'intero comprensorio del Montefeltro (considerato tradizionalmente un "cono d'ombra" dal punto di vista economico) potrà trarre dal PST notevoli vantaggi per il proprio sviluppo;

- l'opportunità di avviare un turismo congressuale su tematiche scientifiche;

- un impulso non trascurabile infine deriverà dalla presenza del Parco non solo alla Università di San Marino ma anche alla Università di Urbino ed alle sedi staccate di Rimini e Forlì dell'Università di Bologna.

A questi vantaggi di natura economica si aggiungeranno indubbi benefici immateriali costituiti dalla crescita culturale dell'area, dalla prospettiva di nuove opportunità di impiego per giovani culturalmente più ricche e socialmente più elevate ecc.

5.1 La proposta di creazione del PST trova fondamento anche nelle caratteristiche fisico-geografiche del territorio in questione. Può essere al riguardo molto rilevante la circostanza che San Marino sia collocato al centro dell'Italia in un contesto paesaggistico di grande qualità ed a ridosso del mare. Per una popolazione di ricercatori e tecnologi può rappresentare un forte motivo di attrattività il fatto che San Marino è al centro di un territorio dotato di uno dei più preziosi giacimenti artistico-culturali. In un raggio di 100 Km. si trovano infatti città come Urbino, Ravenna, Arezzo, Firenze, Gubbio, Sansepolcro, ecc. nelle quali è disponibile una parte molto rilevante delle testimonianze artistiche medievali e rinascimentali italiane. Non mancano ovviamente ostacoli da superare per la piena valorizzazione di questo patrimonio ed allo stesso tempo, per rendere più agevole il percorso verso la realizzazione del PST. In primo luogo va segnalata la necessità di una viabilità meno disagiata. Un segno inequivocabile del profilo di "cono d'ombra" del Montefeltro è la rete di strade (probabilmente un tempo interpoderali) piuttosto tortuose e che, oltre alla pericolosità della circolazione, comportano tempi di percorrenza non compatibili con le esigenze di un grande e moderno Parco scientifico. Difficoltà potranno inoltre derivare allo sviluppo del progetto dalla precarietà dei collegamenti aerei dell'aeroporto di Rimini. Per assicurare infatti una vita agevole al Parco è necessario disporre di uno scalo collegato stabilmente con Fiumicino e Malpensa.

5.2 Non possono essere trascurati alcuni fattori di natura squisitamente politica che fortemente militano a favore, a giudizio di chi scrive, della realizzazione del Progetto. Ci si vuol riferire in particolare alle condizioni di disagio economico e sociale, recentemente denunciate anche in modo clamoroso, di molti centri del Montefeltro. Il recente referendum propositivo di alcuni Comuni del comprensorio ha indubbiamente costituito un forte campanello di allarme in primo luogo per gli uomini politici italiani. Il loro comprensibile interesse per il progetto del PST si è recentemente consolidato con la costituzione di un gruppo

interpartitico di parlamentari italiani eletti nelle Province di Pesaro-Urbino e Rimini con finalità essenzialmente di *lobbying* a favore del Parco. Non sfugge inoltre alle Autorità italiane che la creazione di solide condizioni di sviluppo nei territori del Montefeltro potrebbe contribuire a decongestionare le aree rivierasche che da qualche anno stanno registrando un forte deterioramento nella qualità della vita dovuto al dilagare della criminalità. Il PST costituisce quindi un *asset* forte in mano alle Autorità sammarinesi anche in vista della difficile trattativa appena iniziata per il rinnovo dell'accordo di cooperazione con la Repubblica italiana.

6. Quali insediamenti promuovere nel Parco.

La fisionomia transfrontaliera del PST risponde ad una precisa logica economica. Chi ha curato la progettazione dell'iniziativa ha, infatti, identificato, due vantaggi nel proporre, per ospitare il Parco in oggetto, un territorio appartenente a due differenti Stati e cioè:

- una gestione con fiscalità agevolata delle attività del PST la cui vita sarà regolata dal Diritto sanmarinese e

- la possibilità di attingere, tramite le Regioni italiane interessate (Emilia Romagna e Marche), ai fondi che l'Unione Europea rende disponibili per lo sviluppo, tramite programmi di diffusione della tecnologia, dei territori (come il Montefeltro) a ritardato sviluppo.

Questo disegno è ovviamente piuttosto attraente per le Imprese industriali. Si può d'altro canto prevedere che, una volta costituito il PST dal punto di vista fisico e giuridico, si debba procedere ad una selezione dei candidati all'insediamento. Non è poi escluso che, accanto ai Laboratori di ricerca e sviluppo che collaboreranno fruttuosamente con vari Dipartimenti universitari, possono essere selezionate per l'insediamento altre piccole strutture imprenditoriali o nuclei di ricercatori e tecnologi. Si tratterà in particolare di ammettere quelli capaci di fare impresa ed operanti comunque nei diversi segmenti delle "soft technologies". Ciò coerentemente con quanto avviene nei più moderni PST nei quali hanno trovato spazio anche molte piccole imprese ad elevata intensità tecnologica impegnate nel settore dei nuovi materiali, in

quello delle biotecnologie, nel settore dell'informatica, nei sistemi di sicurezza, nelle tecnologie progettate per la protezione dell'ambiente.

Naturalmente uno dei criteri guida che potranno orientare la sopramenzionata selezione sarà la coerenza e la complementarità delle unità che si candideranno con le culture tecniche e professionali già presenti nel territorio. Nell'area territoriale di riferimento del futuro PST sono già presenti interessanti entità produttive nel settore dell'informatica gestionale, nell'area delle biotecnologie, in quella della automazione meccanica e nel settore ambientale. La prospettiva d'altro canto, della prossima realizzazione del Parco ha già richiamato l'attenzione di alcune imprese High tech. Una di queste, appartenente al secondo Gruppo europeo operante nel comparto dell'aerospazio, ha scelto San Marino come sede provvisoria per insediare un Centro di ricerca che affronterà due aree tematiche particolarmente avanzate: la costruzione e sperimentazione di nuovi materiali (come fall-out delle tecnologie satellitari) e l'approntamento di nuovi sistemi di sicurezza (image processing) che sostituiranno i vecchi, ingombranti sistemi basati sui processi di irradiazione.

La comunità sammarinese e le sue Istituzioni davanti al Progetto di Parco Scientifico e Tecnologico.

A conclusione di questo contributo va ripreso e specificato, ancorché brevemente, il cenno fatto in premessa sui cambiamenti che saranno richiesti ai cittadini sammarinesi ed alle loro Istituzioni politico-amministrative. L'esperienza ha dimostrato che le dinamiche del cambiamento sociale sono molto difficili da progettare ed ancora più complesse forse da gestire. Quello del cambiamento quindi è un tema cruciale e decisiva sarà la sua corretta gestione per realizzare il progetto qui sopra descritto. In estrema sintesi cambiamenti importanti saranno quelli relativi a:

- funzionamento della Pubblica amministrazione, in particolare sarà necessario che una unica Autorità interloquisca efficacemente con i candidati all'insediamento per risolvere problemi di scelta del tipo di immobile (e relativa superficie) da riservare ai laboratori, problemi di

alloggio e living delle famiglie dei ricercatori e tecnologi, problemi relativi a strutture per l'organizzazione del tempo libero ecc.;

- servizi scolastici. Il buon livello della Scuola sammarinese può essere un assett positivo. Probabilmente tuttavia va cambiato il suo profilo complessivo avvicinandolo maggiormente ai più avanzati modelli europei;

- tipo di professionalità necessarie. Sia a livello di Scuola media superiore sia a livello di Facoltà universitarie (per rispondere rispettivamente alla domanda di tecnici di laboratorio e di ricercatori) sarà necessario ampliare l'area delle discipline tecnico-scientifiche;

- andranno inevitabilmente potenziate le strutture di ospitalità capaci di ricevere tecnici e ricercatori che potranno avere delle permanenze temporanee in connessione con i propri impegni nel PST;

- allo scopo infine di evitare che il PST divenga una "enclave" lontana dalle comunità del Montefeltro, sarà necessario aprire ai nuovi residenti le strutture sociali di accoglienza ed integrazione (club culturali, sportivi, organismi rappresentativi delle comunità ecc).



DIFENDIAMO LA NOSTRA SALUTE

D I G I A M P A O L O R O L L I
MEDICO SPORTIVO, GIÀ DIRIGENTE DEL SERVIZIO DI MEDICINA DI BASE

L'O.M.S. (Organizzazione Mondiale della Sanità) definisce la salute “non come assenza di malattia, ma come stato di completo benessere psico-fisico e sociale”. Dalla ricchezza di questa definizione si comprende come la salute sia “tutto” nella nostra vita.

Stare bene è qualcosa di più che non essere malato: la salute è quanto di più prezioso possa esistere nella vita di una persona; senza di essa ogni altra opportunità è preclusa e la qualità di vita è destinata a peggiorare. La salute è il risultato del contributo della società e dei singoli individui, è una risorsa che ci consente di realizzare le nostre aspirazioni, di vivere in modo autonomo e allo stesso tempo in modo armonico e solidale con gli altri. È un equilibrio che non può essere raggiunto una volta per tutte, ma va ricercato, mantenuto e difeso giorno per giorno.

Non esiste ovviamente un livello di salute uguale per tutti, ma un massimo di salute possibile, diverso da persona a persona in rapporto alla costituzione psico-fisica, all'ambiente che ci circonda, all'attività lavorativa, allo stile di vita che adottiamo.

La salute può essere conquistata e difesa solo con l'impegno quotidiano del singolo cittadino e con il contributo indispensabile di chi amministra le risorse economiche, sociali e sanitarie del paese. Oggi, alme-

no in Occidente, si vive più a lungo che in passato, grazie alle migliori condizioni generali di vita e al progresso della medicina.

Il quadro delle malattie nel mondo occidentale è decisamente cambiato negli ultimi decenni: ormai sconfitte o rese meno gravi malattie che un tempo mietevano migliaia di vittime fra la popolazione (vaiolo, poliomielite, tubercolosi, ecc.), oggi dobbiamo confrontarci con problemi di salute che derivano prevalentemente dal nostro stesso modo di vivere; in modo particolare le malattie con cui abbiamo a che fare sono le malattie cardiovascolari (che colpiscono il cuore e il sistema circolatorio), i tumori, le broncopneumopatie, il diabete: molte di esse, chiamate cronico-degenerative, sono legate principalmente all'inquinamento ambientale e ad abitudini di vita dannose come il fumo, la scarsa attività fisica, l'abuso di alcool, l'alimentazione eccessiva e squilibrata, lo stress, l'uso di droghe.

È chiaro che il cambiamento nella tipologia delle malattie che ha coinvolto i paesi industrializzati pone nuovi problemi e chiama in prima linea i cittadini e la società intesi come parti fondamentali della lotta per il mantenimento della salute.

È importante sottolineare che il progresso medico tecnologico non comporta necessariamente più salute: bisogna mettere da parte l'illusione di avere a disposizione strumenti e farmaci "miracolosi", capaci di curare ogni malattia, e pensare invece a come sia importante operare scelte responsabili di vita che favoriscano il mantenimento dello stato di salute. In tempo di fiducia quasi illimitata verso le conquiste della medicina, parlare di impegno personale e sociale per mantenerci sani può sembrare superfluo; si è portati a credere che a tutto possa esservi rimedio, ma non è così: se da un lato la ricerca medica riesce a realizzare interventi impensabili solo pochi decenni fa, dall'altro però si affacciano all'orizzonte nuove malattie, spesso causate da comportamenti individuali scorretti. Si pensi ad esempio agli eccessi alimentari, alla mancanza di esercizio fisico, all'abuso di alcool e droghe, specie nella popolazione giovanile.

Da qui la necessità di dedicare più attenzione ai comportamenti individuali e a fare della prevenzione e delle battaglie contro i cosiddetti fattori di rischio il modo più sicuro per essere e conservarsi in buona salute.

Alleanza per il cuore

Il cuore, che è il muscolo “specializzato” più importante dell’organismo, ha il compito di spingere il sangue in tutto il corpo, rifornendo del prezioso liquido e dell’ossigeno in esso contenuto organi fondamentali come il cervello, i reni, il fegato e il cuore stesso attraverso le arterie coronarie. Il cuore lavora in silenzio, batte regolarmente e, senza che ce ne accorgiamo, si adatta alle condizioni che gli imponiamo: accelera quando facciamo uno sforzo o siamo agitati, rallenta quando rimaniamo rilassati a leggere un buon libro o ad ascoltare della buona musica. Quasi tre miliardi di battiti, fin da prima della nascita e poi per tutta la vita, incessantemente senza perdere un colpo. È un motore praticamente perfetto e potentissimo che pompa circa 8000-9000 litri di sangue in un giorno, oltre 3000 tonnellate in un anno, in una vita 250.000 tonnellate!

Perché il cuore possa pulsare senza difficoltà ed abbia sempre il nutrimento necessario per le sue cellule occorre però che il sangue arrivi in quantità sufficiente; se si riduce il flusso sanguigno attraverso una o più arterie coronariche, magari perché l’ipertensione le ha rese più strette e tortuose o per la presenza di un ostacolo che limita l’apporto di sangue, il cuore finisce irrimediabilmente per soffrire. In questo modo può andare incontro a gravi carenze di ossigeno che possono interessare le cellule cardiache o i neuroni (cellule cerebrali) se gli stessi fenomeni interessano le arterie che irrorano il cervello: nel primo caso si rischia l’infarto del miocardio, nel secondo l’ictus cerebrale. Il discorso ci conduce alle malattie cardiovascolari che sono la principale causa di mortalità, invalidità ed ospedalizzazione in tutto il mondo occidentale, con oneri assistenziali ed economici a carico dei servizi sanitari sempre crescenti e difficilmente sostenibili in prospettiva. In tale situazione la scelta prioritaria deve essere quella della prevenzione della malattia e delle sue complicanze, prevenzione da considerare quale investimento e non come spesa, capace a medio e lungo termine di incidere positivamente sui bilanci delle sanità pubbliche, evitando i ri-ricoveri, i reinterventi ed altri oneri aggiunti. La prevenzione delle malattie cardiovascolari ha solide basi scientifiche e si è dimostrata efficace in numerosi studi di prevenzione primaria e secondaria, ed in interventi sulla popo-

lazione: un recente rapporto dell'O.M.S. afferma che oltre il 50% della mortalità e disabilità da cardiovascolopatie può essere evitato semplicemente correggendo i principali fattori di rischio. Un piano globale di prevenzione, per avere successo, deve articolarsi in interventi a diversi livelli e cioè creare condizioni sociali ed ambientali favorevoli alla salute, sollecitare stili di vita che promuovano il benessere cardiovascolare, individuare e correggere i fattori di rischio, specie in soggetti ad alta probabilità di ammalare, garantire l'accesso in tempo utile alle cure appropriate, gestire correttamente la prevenzione secondaria e la riabilitazione. Questo approccio globale esige tuttavia, per essere concretamente attuato, una organica cooperazione fra diversi soggetti: governo, organizzazione legislativa, dicasteri, medici (medici di medicina generale e cardiologi in particolare), operatori della salute (dietisti, infermieri), personale socio-sanitario, media, fondazioni, associazioni di volontariato.

Fattori di rischio. Breve rassegna

Per fattori di rischio di una patologia si intendono i fattori di origine ereditaria o acquisita, che, in presenza di elementi predisponenti, possono aumentare la possibilità di insorgenza di una particolare patologia. La maggior parte degli studi epidemiologici su larga scala mostra che la relazione fra i vari fattori di rischio ed incidenza di cardiopatia ischemica è di tipo continuo, lineare o curvilineo, senza alcuna evidenza di un valore "soglia" che sia in grado di discriminare tra alto e basso rischio; l'assenza di punti di cut-off naturali per i livelli di colesterolo, pressione, peso corporeo relativo, depongono per l'attuazione di una strategia di popolazione con la quale si mira a migliorare la distribuzione dei fattori di rischio traslandoli verso valori medi più bassi.

I fattori di rischio possono classificarsi come non modificabili e modificabili: i primi sono rappresentati dal sesso, dall'età e da fattori genetici; anche se non è possibile intervenire su di essi la loro conoscenza è importante perché può motivare il soggetto su quelli modificabili. I fattori modificabili, suscettibili cioè di interventi non farmacologici (stili di vita) e farmacologici, sono il fumo di sigaretta, l'ipertensione arteriosa, il diabete mellito, l'ipercolesterolemia, l'obesità e la sedentarietà.

Fattori di rischio non modificabili

Età e sesso

Nelle popolazioni occidentali il rischio di sviluppare una cardiopatia cresce con l'avanzare dell'età: una caratteristica peculiare della cardiopatia coronarica è che al di sotto dei 55 anni risulta molto più diffusa tra gli uomini che tra le donne. Prima della menopausa queste ultime sono infatti raramente soggette ad attacchi cardiaci, poiché è verosimile che la produzione di ormoni femminili offra una certa protezione. Dopo la menopausa il rischio aumenta e la percentuale delle donne raggiunge quella degli uomini: dopo i 75 anni i valori all'incirca si equivalgono. L'incremento della pressione arteriosa, associata al progredire dell'età, non si osserva nelle popolazioni orientali, ma quando queste emigrano, allora acquisiscono un andamento pressorio simile a quello delle popolazioni ospitanti. La causa può ricondursi alle modificazioni dello stile di vita (dieta più ricca di grassi, proteine animali, sodio e ritmi più stressanti).

Ereditarietà

Si parla di anamnesi familiare positiva per cardiopatia coronarica quando uno o più parenti stretti del paziente soffrono o hanno sofferto di questa malattia: la spiegazione del perché esista una predisposizione familiare risiede in parte nei fattori genetici ereditari quali ad esempio l'ipercolesterolemia "familiare" - difetto di trasporto del colesterolo dal sangue al fegato con conseguente aumento di deposito a livello di parete arteriosa -, l'ipertensione "familiare", il diabete, e in parte nel fatto che i membri di una stessa famiglia conducono uno stile di vita molto simile.

Fattori di rischio modificabili

Fumo

Chi fuma triplica il rischio di infarto, pur in assenza di altri fattori di rischio come ipertensione e ipercolesterolemia, la cui presenza aumenta in modo esponenziale la mortalità cardiovascolare. Le sostanze chimiche rilasciate dal fumo, assorbite dal sangue attraverso i polmoni,

e messe in circolazione nell'organismo, raggiungono ogni cellula, ma scatenano la loro azione soprattutto sull'apparato respiratorio e su quello cardiovascolare. Su quest'ultimo esercitano un'azione tachicardizzante (aumento dei battiti cardiaci), vasocostrittrice (restringimento dei vasi sanguigni), aumento della tendenza delle piastrine a formare trombi. Il fumo è il fattore di rischio che più di altri può essere tenuto sotto controllo e i benefici dovuti allo smettere di fumare si evidenziano in tempi relativamente brevi: tra 5 e 10 anni dalla cessazione del fumo, anche un fumatore accanito presenta un rischio cardiovascolare pari a quello di un suo coetaneo che non ha mai fumato.

Ipertensione

La pressione arteriosa è la pressione esercitata dal sangue, pompato con forza dal cuore, sulle pareti delle arterie che distribuiscono il sangue stesso nell'organismo. È possibile distinguere una pressione arteriosa massima, o sistolica, che corrisponde al momento in cui il cuore pompa il sangue nelle arterie, ed una pressione minima, o diastolica, che corrisponde alla pressione che rimane nelle arterie nel momento in cui il cuore si ricarica di sangue per il battito successivo. Si parla di pressione alta o ipertensione quando i valori di pressione sistolica sono maggiori di 140 mm di mercurio e quelli di pressione diastolica maggiori di 90 mm di mercurio; ovviamente questi limiti non devono essere intesi in modo troppo restrittivo. I valori superiori a queste soglie vengono considerati in 3 gruppi: ipertensione arteriosa lieve (140 ÷ 159 max/ 90 ÷ 99 min), moderata (160 ÷ 179 max/100 ÷ 109 min), e grave (oltre 180 di massima/ oltre 110 di minima). L'ipertensione arteriosa rappresenta un problema clinico di straordinaria importanza per la sua diffusione pressoché universale, per la sua elevata incidenza e per la capacità di contribuire allo sviluppo di complicanze cardiovascolari sicuramente invalidanti e molto spesso letali. Nell'ambito della popolazione generale l'ipertensione arteriosa coinvolge circa il 20% degli individui adulti; tale numero è destinato inevitabilmente a crescere in ragione del progressivo invecchiamento della popolazione mondiale: una stima relativamente recente suggerisce che la percentuale di pazienti ipertesi è destinata a triplicarsi nel corso dei prossimi 30 anni, con conseguente proporzionale incremento del carico imposto alle società più civilizzate

in termini clinici ed economici. L'ipertensione arteriosa determina un evidente danno anatomico e funzionale a carico di organi vitali quali cuore, cervello, reni, vasi arteriosi, retina.

Chi ha la pressione leggermente al di sopra dei valori normali, può, attraverso un semplice cambiamento delle abitudini quotidiane, farla rientrare nella norma: e cioè con esercizio fisico - per 4 e più giorni a settimana 30 minuti di attività aerobica, cioè esercizi con sforzi lenti e prolungati, come passeggiate, corsa lenta, nuoto, ciclismo in pianura-; combattendo l'eventuale sovrappeso attraverso una riduzione delle calorie assunte, privilegiando generose quantità di frutta e verdura, controllando la quantità di grassi, e dando la preferenza a quelli di origine vegetale come l'olio di oliva extravergine, i grassi polinsaturi come gli omega 3 contenuti nel pesce; riducendo l'apporto di sale (il cloruro di sodio tende a trattenere liquidi nel sangue, aumentando così la fatica che il cuore deve sostenere per spingere il sangue nell'organismo) e riducendo i cibi che ne sono già ricchi (salumi, formaggi stagionati, ecc.); le spezie (timo, salvia, origano, rosmarino) possono sostituire il sale per insaporire gli alimenti.

Sovrappeso e obesità

Il sovrappeso e l'obesità facilitano, attraverso modificazioni metaboliche che incidono sui sistemi di controllo dell'organismo, l'insorgenza di diverse malattie. Ad esempio aumentano il rischio di andare incontro ad alcune forme tumorali come quelle del colon e della mammella, favoriscono l'insorgenza del diabete e dell'osteoporosi oltre naturalmente ad un maggior pericolo di andare incontro ad infarto ed ictus cerebrale. Per valutare se si è in sovrappeso bisogna calcolare il "Body Mass Index" (BMI), indice di massa corporea, che è dato dal rapporto tra il peso (espresso in kg) e il quadrato dell'altezza (espresso in metri quadrati): se è inferiore a 25 si è nella norma, fra 25 e 29,9 si è in sovrappeso, tra 30 e 34,9 si è obesi, se superiore a 35 si è grandi obesi.

Attività fisica

L'attività fisica è un vero salvacondotto per la salute a tutte le età: se ci si muove regolarmente si proteggono vasi e cuore, riducendo il pericolo di infarto ed ictus. L'esercizio fisico riduce il peso e la pressione,

abbassa il numero dei battiti cardiaci, aumenta il colesterolo buono, cioè incrementa le lipoproteine HDL (che trasportano il colesterolo fuori dai vasi sanguigni), fa diminuire lo stress, essendo uno scarico potente per la tensione emotiva; dal movimento non trarrà beneficio solo il motore (cuore), ma anche la carrozzeria (i muscoli) e il telaio (le ossa).

Colesterolo

Il colesterolo, presente in tutte le cellule e nei liquidi dell'organismo, si trova in circolo con valori variabili tra 150 e 200 mg/dl, con rilevanti variabili individuali, ed è trasportato in tutto il corpo dal sangue, dal quale le cellule ne prelevano direttamente la quantità necessaria. È uno dei cardini per la costruzione delle membrane cellulari ed in particolare di quelle del sistema nervoso: è anche grazie al colesterolo che la cellula può effettuare costantemente invisibili scambi con l'ambiente che la circonda; consente di formare correttamente gli acidi biliari, ingredienti della bile necessaria all'apparato digerente per una corretta digestione ed assimilazione dei grassi che si introducono con gli alimenti.

Il colesterolo contribuisce inoltre a formare alcuni ormoni come il testosterone, gli estrogeni e gli ormoni prodotti dalla zona corticale del surrene (ad esempio il cortisolo); aiuta a produrre la vitamina D, fondamentale per l'assorbimento del calcio nell'intestino e quindi rendendola disponibile per il mantenimento della struttura ossea.

Il colesterolo non si scioglie in acqua, quindi non può viaggiare libero nel sangue: per questo viene trasportato da sostanze solubili, le lipoproteine, di cui le più importanti sono le LDL e le HDL.

Le LDL sono lipoproteine a bassa densità (colesterolo cosiddetto cattivo) e il colesterolo da esse trasportato può accumularsi nelle pareti delle arterie, formando la placca ateromastica, tipica dell'aterosclerosi.

Le HDL, lipoproteine ad alta densità (colesterolo buono), hanno il compito di trasportarlo fuori dai vasi verso il fegato, dove viene metabolizzato; le HDL sono quindi una sorta di "spazzino" dei vasi sanguigni, e svolgono azione protettiva per le arterie, che vengono così ripulite dal colesterolo in eccesso.

Il colesterolo totale non dovrebbe superare i 130 mg/dl nelle persone sane, mentre i valori dovrebbero essere inferiori a 100 mg/dl nelle

persone che presentano altri fattori di rischio come per es. ipertensione e diabete. Il colesterolo HDL non dovrebbe mai scendere sotto i $35 \div 40$ mg/dl; per tenere sotto controllo il colesterolo totale e le sue frazioni LDL e HDL sono importanti la dieta e l'attività fisica e, se necessario, il ricorso a medicinali (le statine) in grado di ridurre il rischio cardiovascolare sia in prevenzione primaria, cioè nelle persone "sane", sia in prevenzione secondaria, ovvero negli individui che hanno già avuto una cardiopatia ischemica (infarto, angina pectoris) o una vasculopatia cerebrale (ictus) o periferica (arteriopatie).

Diabete

La glicemia, ossia la concentrazione di glucosio nel sangue, è la principale fonte di energia e nutrimento per l'organismo ed è regolata dall'insulina, un ormone prodotto dal pancreas. Il valore della glicemia a digiuno può variare da 60 a 125 mg/dl: a 2 ore dal pasto tale valore può salire a 140 mg/dl (glicemia post-prandiale). Se l'insulina non agisce in modo corretto, o non è presente nella giusta quantità, si ha un accumulo di glucosio nel sangue, iperglicemia, principale sintomo delle varie forme di diabete (di tipo 1, che presenta una spiccata predisposizione genetica e che colpisce in prevalenza bambini e giovani, le cui cellule pancreatiche non sono più in grado di produrre insulina; e di tipo 2 che colpisce individui in età adulta anche se comincia a colpire giovani in forte sovrappeso, poiché la presenza di ampie fasce di tessuto adiposo ostacola il corretto impiego dell'insulina).

La prevalenza del diabete nella popolazione aumenta con l'aumentare dell'età: dal 2-3% nella popolazione generale fino al 10-20% nei soggetti oltre i 60 anni. In Italia almeno 2 milioni e mezzo di persone soffrono di diabete, ovvero hanno valori di glucosio nel sangue superiori a 126 mg/dl. Molti di questi soggetti non sanno di essere diabetici di tipo 2, il diabete che compare in età adulta legato soprattutto a cattive abitudini di vita (dieta squilibrata, assenza di attività fisica, stress), per il semplice motivo che non provoca alcun disturbo e che, nella maggior parte dei casi, viene individuato solo nel corso di un esame medico; il diabete diventa così una seria minaccia per la salute, come l'ipertensione, altro killer invisibile, con il quale spesso si allea per fare danni sempre maggiori.

L'azione del diabete coinvolge negativamente i vasi sanguigni in due modi: attaccando le arterie più piccole ed i capillari - microangiopatia -, e attraverso un processo patologico definito macroangiopatia, che interessa i grandi vasi sanguigni, in modo particolare coronarie e carotidi; il risultato è che il diabete rappresenta un fattore di rischio cardiovascolare fondamentale.

Conclusioni

È chiaro che qualunque politica di prevenzione primaria deve puntare alla riduzione dell'esposizione a questi determinanti attraverso modificazioni delle abitudini di vita quando si tratti di comportamenti insalubri (fumo di sigaretta, alimentazione scorretta, sedentarietà e stress) e al riconoscimento precoce della presenza di condizioni predisponenti all'insorgenza di patologie circolatorie (ipertensione e ipercolesterolemia). Inoltre i benefici della riduzione dei principali fattori di rischio si estendono non solo a diminuire l'incidenza di primi eventi ischemia, ma anche a prevenire la recidive.

Altrettanto importanti sono i comportamenti di prevenzione secondaria, che risiedono essenzialmente nella diagnosi precoce. In particolare, per quanto riguarda l'informazione/educazione dei cittadini, un ruolo significativo sarà giocato dagli enti pubblici, dalle scuole, dalla stampa, dai mezzi di comunicazione, dalle imprese e dalle associazioni no-profit, nonché dagli operatori sanitari e dalle strutture sanitarie dedicate.



IL COMITES E LE ASSOCIAZIONI ITALIANE A SAN MARINO

DI MASSIMO SCANDROGLIO
PRIMO PRESIDENTE DEL COMITES DI SAN MARINO

Sino agli inizi del 2004, se si esclude l'Ambasciata d'Italia, nessuna istituzione italiana era presente sul Monte Titano. Per quanto riguarda le associazioni riconosciute dagli organismi sammarinesi, l'unica esistente, seppur non più operativa, era il locale comitato della Società Dante Alighieri, costituitasi all'inizio del secolo scorso. Esisteva inoltre qualche altra associazione anche se nessuna di queste aveva chiesto il riconoscimento giuridico al Tribunale competente.

Una tale scarsità di associazioni di ispirazione italiana è probabilmente imputabile ad una serie di elementi che, combinandosi, non hanno fatto sentire agli italiani la necessità di aggregarsi in gruppi, comitati o associazioni per difendere le proprie radici. I rapporti tra i due Stati confinanti sono stati infatti costantemente fluidi, i cittadini di entrambi i Paesi hanno da sempre imparato a vivere all'interno ora di una ora dell'altra comunità con facilità estrema. La vicinanza territoriale certamente ha aiutato in misura notevole tale facilità, come lo hanno fatto radici comuni quali lingua, moneta, religione e cultura.

Solo nel 2004 nasce anche a San Marino il Comites - *Comitato degli Italiani all'Estero* - nuovo ente di stato italiano che entra a pieno titolo nella vita della Repubblica sammarinese.

La Legge 293 del 23 ottobre 2003, che attualmente li regola, prevede che i Comites debbano “*contribuire ad individuare le esigenze di sviluppo sociale, culturale e civile della propria comunità di riferimento, promuovendo, in collaborazione con l’autorità consolare, nonché con enti, associazioni e comitati operanti nell’ambito della circoscrizione consolare, opportune iniziative nelle materie attinenti alla vita sociale e culturale.*”

Previsti sin dal 1985 dalla Legge 205 dell’8 maggio, i Comites erano da tempo attivi in molti altri paesi. La fondamentale differenza introdotta nel 2003 è quella di essere passati da una fase in cui questi Comitati erano presenti solamente se sorti spontaneamente a quella in cui gli stessi “devono” esistere; è infatti previsto che in quei casi in cui non siano eletti, sia il Ministero degli Affari Esteri ad istituirli su nomina della locale autorità consolare. Altra importante differenza rispetto al passato è che per la prima volta i Comites siano ufficialmente definiti “*organi di rappresentanza degli italiani all’estero nei rapporti con le rappresentanze diplomatico-consolari*”, valorizzando in tal modo il loro ruolo, tanto nei confronti della collettività di cui sono espressione, tanto dell’Autorità consolare. La nuova legge enfatizza infatti gli stretti rapporti di collaborazione e cooperazione che debbono instaurarsi fra autorità consolare e comitati, anche tramite un “*regolare flusso di informazioni*”.

Al finanziamento del Comites provvede lo stesso Ministero degli Affari Esteri tramite uno speciale capitolo di bilancio. In merito alla loro natura giuridica è ormai assodato che gli stessi, istituiti e disciplinati per legge e destinatari di contributi a carico della finanza pubblica per le spese di gestione, abbiano quindi assunto a tutti gli effetti il ruolo di Enti di Stato. Ormai attivi in ogni paese del mondo ove risiedono più di 3.000 italiani, è infine previsto che, ove ne esistano particolari concentrazioni (Svizzera, Francia, Argentina, Germania etc), possa essere chiesto che siano istituiti anche più di un comitato all’interno di un singolo stato.

In conseguenza all’entrata in vigore della nuova legge, nel 2004 vengono eletti gli attuali 126 Comites presenti in 38 stati esteri.

Gli strumenti che i Comites hanno a disposizione per il raggiungimento dei propri obiettivi sono svariati, ma certamente il più poten-

zialmente proficuo è la relazione con la locale rappresentanza consolare, con la quale per legge è previsto siano tenute riunioni congiunte per l'esame di iniziative e progetti ritenuti importanti per la comunità italiana. Si dovrebbe nel tempo pertanto attivare un meccanismo di osmosi che assicuri tanto al Comites che alla rappresentanza consolare un costante flusso di informazioni sulle iniziative che entrambi hanno in animo di realizzare. Sempre la Legge istitutiva prevede infatti che *“la locale rappresentanza diplomatico consolare renda partecipe il Comitato degli incontri ufficiali con le autorità locali sulle questioni di interesse della comunità rappresentata, ad esclusione di quelle che attengano ai rapporti tra gli Stati”*.

Le elezioni del 24 marzo 2004, avvenute per corrispondenza tra i 5.651 italiani di maggiore età residenti in Repubblica, hanno portato all'elezione di dodici rappresentanti scelti dal promotore della lista elettorale *“Italiani per il Titano”* in modo quanto più eterogeneo possibile, proprio perché il carattere di rappresentatività (art. 5.3, Legge 293/03) di questa istituzione fosse rispettato. Gli italiani residenti possono oggi quindi contare sui loro dodici rappresentanti eletti a suffragio universale, coordinati da un Presidente e da un Vicepresidente, carica che sin dall'inizio è stata ricoperta da Oliviero Soragni. Sono dei giovani, delle persone attive nel mondo della propria professione e dei pensionati, uomini e donne provenienti praticamente da tutti gli strati sociali.

All'ordine del giorno di una delle sue primissime riunioni, su sollecitazione di Lamberto Emiliani, uno dei suoi componenti più autorevoli, si è posto in discussione *“La funzione del Comites nella singolarità del territorio”*; era necessario infatti riflettere sulla funzione che il Comites può svolgere a San Marino, proprio per quel singolare rapporto territoriale, e di conseguenza culturale, che corre tra la Repubblica del Titano e l'Italia. Queste discussioni hanno messo in luce un dato importante che rappresenta la chiave di volta della nostra attività: il rapporto fra cittadini italiani e sammarinesi in San Marino è reso particolarmente naturale e cordiale dall'appartenenza alla stessa nazionalità ed alla medesima cultura, radici comuni e profonde che prevalgono sia sulla diversità di cittadinanza sia su di ogni eventuale contrapposizione di interessi.

Di qui il rispetto reciproco, la reciproca comprensione delle esigenze e dei problemi grandi e piccoli, l'estrema correttezza dei rapporti, l'affabilità e la schiettezza delle relazioni interpersonali. Ciò non potrebbe essere - non sarebbe stato possibile negli anni difficili e non lo sarebbe ora - senza il concorso di un altro elemento: il rispetto da parte degli italiani qui residenti delle prerogative politiche e istituzionali derivanti dalla differenza della cittadinanza, il rispetto delle leggi, delle tradizioni e delle peculiarità di questo Paese. Solo chi non ha avvertito la necessità e la naturale propensione all'osservanza di queste regole ha trovato difficoltà o disagio nel vivere e lavorare a San Marino.

All'interno delle proprie iniziative l'attività del Comites è sempre stata coerente con queste riflessioni; l'esempio più significativo è stato lo spettacolo teatrale "Passaggi e Paesaggi" che, nato da un'idea di Paola della Ciana e sotto la regia di Fabrizio Raggi, è divenuto di fatto quasi un manifesto per il Comites sottolineando i benefici che possono derivare sia dall'accoglienza che dalla riconoscenza. Così pure, assistendo le varie associazioni, il Comites ha sempre fatto quanto in suo potere affinché le singole attività avessero quale comune denominatore il rispetto e la collaborazione verso i sammarinesi e San Marino.

Altro passaggio fondamentale è stato il confronto con Comites di maggior tradizione, in particolare con quelli della Svizzera e della Croazia. È stato grazie alla esperienza di questi organismi che abbiamo appreso che il miglior strumento per rendere efficace l'attività del Comitato è il rapporto con le associazioni italiane operanti sul territorio; questo non solo per una pur preziosa attività di coordinamento del loro operato ma per ridurre eventuali sovrapposizioni e per poter contare sull'effetto moltiplicatore conseguente al numero degli iscritti a queste associazioni. Proprio per questo, con un costante lavoro a fianco dell'Ambasciata d'Italia, il Comites ha cercato di promuovere nuove associazioni italiane che operano sul territorio, dando nel contempo nuova vita a quelle già esistenti. Di ognuna di queste mi piace tracciare un breve profilo.

La Dante Alighieri di San Marino era stata fondata nel 1911 dai nomi più illustri del tempo; è la più antica associazione italiana presente sul territorio, nata solo qualche decennio dopo l'istituzione del Consolato d'Italia.

Dopo essere di fatto rimasta inoperosa per parecchi anni, ha trovato una sua nuova vita l'8 settembre 2005 grazie alla volontà del Comites ed all'intervento di un Comitato Promotore della sua ricostituzione, Comitato che vedeva, tra l'altro, la presenza dell'allora Ambasciatore d'Italia Renato Volpini, del Rettore dell'Università di San Marino Giorgio Petroni, del mai sufficientemente rimpianto altro componente il Comites Alberto Dormio oltre che dell'intramontabile "Peppino" Rossi, già Preside del locale Liceo Ginnasio e vero monumento alla cultura sammarinese.

L'associazione, grazie ad un paziente lavoro del Presidente Franco Capicchioni, è arrivata ad aggregare quasi un centinaio di associati provenienti dal mondo della cultura, della diplomazia e dell'imprenditoria tanto italiana quanto sammarinese. Tra le varie iniziative, sta ormai divenendo una tradizione il "Mese Dantesco", ciclo di conferenze e rappresentazioni che nella primavera di ogni anno vede la crescente partecipazione di una eterogenea schiera di appassionati al Sommo Poeta.

L'Associazione Combattenti e Reduci Italiani è sempre attivissima sul territorio, nonostante il numero dei propri iscritti, dal dopoguerra ad oggi, sia notevolmente diminuito per ovvi motivi anagrafici. La tenacia del presidente Fulvio De Mattia è certamente esemplare nonostante le non poche primavere che gravano sulle sue spalle; tutto questo grazie a quel forte senso di aggregazione che esemplarmente lega chi ha combattuto assieme e che ancora oggi unisce gli associati nella volontà di tener viva l'associazione. Non può essere sottaciuto che questo risultato è stato possibile grazie al contributo di Felice Pavone, componente l'esecutivo del Comites, che con l'efficienza e la generosità che tutti gli riconoscono è stato sempre vicinissimo all'associazione.

Non si può dimenticare che questa associazione conserva viva l'"anima" del Gruppo Volontari Sammarinesi, ospitando nella propria sede le sue insegne ed il suo labaro. Il Gruppo si era formato subito dopo la fine della 1^a Guerra Mondiale grazie all'opera di coloro che nel 1916 a Trieste avevano predisposto un primo ospedale da campo con personale medico e paramedico sammarinese, oltre a combattere fianco a fianco con le truppe italiane durante la Grande Guerra.

Un esempio davvero esemplare di come gli abitanti di un Paese neutrale come San Marino, forte della millenaria cultura della libertà tanto radicata in territorio sammarinese, avevano messo in gioco la propria vita per amore di un ideale superiore.

La locale delegazione dell'Accademia della Cucina Italiana ha visto la luce a San Marino nel 1985 ed attualmente opera sotto la squisita regia di Leo Marino Morganti. Nel corso di periodici incontri, ovviamente di carattere conviviale, vengono presentate ricerche sui valori e sulle tradizioni della cucina della penisola italiana.

L'Associazione Nazionale Carabinieri, attualmente presieduta da Giuseppe Vaglio, è nata nel 1992 come sottosezione di Rimini cui si riferiva sino al 1994, anno in cui è divenuta indipendente assumendo la veste di sezione estera, rispondendo quindi direttamente alla sede centrale di Roma. L'associazione riunisce, con finalità assistenziali ed aggregative, militari provenienti dall'Arma dei Carabinieri da cui, sino al 1984, provenivano gli uomini in forza al locale Corpo della Gendarmeria.

Il Comitato Tricolore per gli Italiani nel Mondo, costituitosi all'inizio del 2006 su iniziativa di Nubbia Reggini è attualmente presieduto da Franco Pagliarani. Dopo un inizio promettente l'associazione ha subito un certo rallentamento nella propria attività e probabilmente sta ancora individuando un proprio percorso di crescita nell'attività di assistenza e di aggregazione degli italiani che risiedono sul Monte Titano.

L'Associazione San Marino-Italia è l'ultima tra le citate per il solo motivo che la sua costituzione risale al 2007. Viene fondata con l'obiettivo di favorire relazioni e promuovere gli scambi culturali tra le due nazioni. Nata sotto la presidenza del sammarinese Mauro Chiaruzzi è attualmente presieduta da Silvio Lombardi.

L'associazione raccoglie, sempre con grande attenzione alla bilateralità, oltre un centinaio di iscritti e sin dalla sua fondazione si è attivata per organizzare manifestazioni ed incontri pubblici cui sono presenti interessanti oratori, assicurando così al territorio di San Marino un'occasione di conoscenza e di scambio di opinioni sui temi della politica e dell'economia che abbiano influenza sulla vita all'interno tanto dell'Italia che di San Marino.

Ripercorrendo questo elenco tornano alla memoria gli incontri e le cene che hanno permesso al Comites di conoscere queste associazioni; il dialogo che con esse si è instaurato ha sempre avuto l'obbiettivo che le stesse tendessero a muoversi in modo il quanto più possibile coordinato e che tutte al proprio interno potessero contare su una forte presenza di sammarinesi al fine di spuntare eventualmente iniziative eccessivamente nazionalistiche. In passato qualche associazione - penso alla triste ed oscura vicenda della Camera di Commercio Italiana a San Marino, finita nelle mani di personaggi senza scrupoli - era miseramente "saltata", ma speriamo che questi fatti non si debbano ripresentare in futuro. Di quelle sulle quali mi sono soffermato, certamente qualcuna è ancora poco visibile - e forse non lo sarà mai - ma tutte potenzialmente sono in grado di contribuire ad una sempre migliore convivenza tra cittadini italiani e sammarinesi. Questo processo è ben noto alle istituzioni sammarinesi che, non solo con risorse finanziarie ma anche - e soprattutto - con i patrocini delle Segreterie di Stato alle varie iniziative e la collaborazione della Consulta delle Associazioni e del suo Presidente Augusto Ciavatta, ne appoggiano la crescita e lo sviluppo.

Infine, al di là della loro numerazione, mi fa piacere evidenziare come tutte loro queste associazioni, anche grazie al contributo del Comites, abbiano sempre dimostrato un rispettoso ed equilibrato rapporto tanto nei confronti degli italiani che dei sammarinesi. La gran parte ha chiesto ed ottenuto il riconoscimento sia dal locale Tribunale che dall'eventuale Federazione italiana di riferimento. In questo modo hanno voluto comunicare, prima ancora di iniziare ad operare, un comune profilo di rispetto delle istituzioni dei due Paesi, di correttezza e trasparenza del proprio operato, significando in tal modo che il rispetto, la correttezza e la trasparenza sono la base del successo di ogni iniziativa.

Mentre scrivo queste poche righe una tegola rischia di cadere sull'istituto del Comites; entro non molti mesi verrà varata una nuova legge per ridisegnarne limiti, compiti e funzioni. In effetti, nonostante le limitatissime risorse finanziarie, per un paese democratico quale l'Italia ha scelto di essere, dove sovrana è la volontà degli elettori, il

peso politico di un organismo designato direttamente dai cittadini è parecchio forte.

Dall'analisi dei vari disegni di legge è nata la preoccupazione per l'eventualità che venga elevato da tremila a ventimila italiani residenti il limite per poter aver diritto all'esistenza di un Comites elettivo sostituendo lo stesso, nella migliore delle ipotesi, da un organismo designato dalla locale Ambasciata. L'eventualità che il Comites non possa più disporre di una sede autonoma, che possa perdere l'attuale ruolo di rappresentanza così come quella che vengano posti altri vincoli di cui si vocifera, potrebbe realmente limitarne il ruolo. San Marino verrebbe in tal modo privata di un'istituzione che se, nel rispetto della legge, fosse sempre messa nella situazione di ben collaborare con la propria rappresentanza diplomatico consolare potrebbe contribuire al miglioramento della vita di tante persone.

Per tutti quei componenti il Comites che, una volta eletti, hanno colto l'importanza di questa istituzione ed hanno preso con serietà l'impegno di rappresentare i propri connazionali, quella che va ormai a concludersi resterà solo una bella esperienza, una sporadica occasione di essersi resi concretamente utili alla tanto auspicata serenità nei rapporti tra italiani e sammarinesi.

Non posso dimenticare comunque che i risultati ottenuti nel corso del mandato legislativo non avrebbero potuto essere raggiunti senza la disponibilità di molti dei funzionari dell'Ambasciata d'Italia e così pure di tutti i vari collaboratori della Segreteria di Stato agli Affari Esteri di San Marino oltre che dei suoi titolari pro-tempore con cui abbiamo avuto il piacere di collaborare.



SAN MARINO PATRIMONIO DELL'UMANITÀ UNA VITTORIA TITANICA

DI EDITH TAMAGNINI
AMBASCIATORE DELEGATO PERMANENTE DI SAN MARINO PRESSO L'UNESCO

Dalla Dichiarazione di Valore Universale Eccezionale adottata dall'UNESCO:

“San Marino è una delle più antiche repubbliche del mondo e l'unica Città-Stato che sussiste, rappresentando una tappa importante dello sviluppo dei modelli democratici in Europa e in tutto il mondo. Le espressioni tangibili della continuità della sua lunga esistenza in quanto capitale della repubblica, il suo contesto geopolitico inalterato e le sue funzioni giuridiche e istituzionali si ritrovano nella sua posizione strategica in cima al Monte Titano, il suo modello urbano storico, i suoi spazi urbani e i suoi numerosi monumenti pubblici. San Marino ha uno statuto emblematico ampiamente riconosciuto in quanto simbolo della città-Stato libera, illustrato nel dibattito politico, la letteratura e le arti nel corso dei secoli... San Marino e il Monte Titano costituiscono una testimonianza eccezionale dell'istituzione di una democrazia rappresentativa fondata sull'autonomia civica e l'autogoverno, avendo esercitato con una continuità unica e senza interruzione il ruolo di capitale di una Repubblica indipendente dal XIII secolo. San Marino è una testimonianza eccezionale di una tradizione culturale vivente che perdura da settecento anni...”

Risale al 1974 l'ingresso della Repubblica di San Marino nell'UNESCO, ove fu accolta all'unanimità nella grande famiglia delle Nazioni Unite.

Era Direttore Generale, Amadou Mahtar M'Bow, Segretario di Stato per gli Affari Esteri Gian Luigi Berti.

Un passo importante per il nostro Paese, che si affacciava sul panorama della grande politica internazionale.

Poi, con tanto impegno per un piccolo Stato, l'adesione all'Organizzazione Mondiale del Turismo, al Consiglio d'Europa e, soprattutto nel 1992, all'ONU.

I Direttori Generali che si sono succeduti alla guida dell'UNESCO e più volte hanno effettuato visite ufficiali in Repubblica, hanno sempre riconosciuto a San Marino, piccolo Paese, un grande ruolo. Quello di rappresentare un simbolo di pace, di dialogo, di solidarietà e di attiva cooperazione internazionale soprattutto verso i Paesi che rappresentano il "sud" del mondo, dove fame, conflitti e povertà non cessano di dilaniare i popoli e le minoranze.

Oggi la famiglia dell'UNESCO annovera ben 191 Stati Membri. Quest'Agenzia delle Nazioni Unite continua la lotta per l'alfabetizzazione, per tante nobili missioni culturali, umanitarie e scientifiche.

Faro dell'azione dell'UNESCO è proprio il Patrimonio dell'Umanità, al quale ogni Stato membro può candidarsi solo se ha sottoscritto e ratificato la Convenzione del Patrimonio Mondiale del 1972 seguendo il complesso e severo Regolamento approvato nel febbraio del 2005, centinaia di pagine che fissano i criteri, per candidare il Bene da iscrivere, e le relative modalità.

Praticamente, questo Regolamento che rende, rispetto al passato, ancora più difficile la conquista dell'ambito titolo, è una vera e propria "ghigliottina".

Con le sue clausole capestro, taglia speranze e velleità a molti Paesi i quali prima presentano le candidature ma spesso, dopo reiterati tentativi, rinunciano, tanto si presenta complesso non solo il lavoro di documentazione, ma anche l'esame, sottoposto all'approvazione unanime dei 21 Paesi componenti il Comitato del Patrimonio Mondiale. Terzo aspetto importante è il giudizio del Comitato sul Piano di Gestione, che il Paese da iscrivere deve presentare per tutelare il Bene.

Ciò significa che, superati tutti gli esami, l'UNESCO chiede allo Stato garanzie, attraverso l'invio di regolari rapporti, sulla linea politica e culturale di conservazione, per evitare il deterioramento dello spazio urbano o dell'ambiente naturale, per proteggere con coerenza l'autenticità storica, architettonica ed urbanistica. L'UNESCO rispetta l'autonomia dello Stato, ma chiede al medesimo di attivare tutti i provvedimenti legislativi e amministrativi più consoni alla protezione del Bene dal momento che il Bene iscritto sulla Lista è entrato a far parte del Patrimonio dell'Umanità, a seguito del valore universale eccezionale che il Comitato gli ha riconosciuto.

Questo percorso, affascinante, conclusosi felicemente a Québec, il 7 luglio 2008, in Canada, durante la 32^a Sessione del Comitato del Patrimonio Mondiale, ha comportato un lavoro molto sofferto e complesso.

Credo di aver coronato un grande sogno.

Ho sempre creduto nel valore del nostro Paese e, constatando che si erano maturati i tempi e le professionalità per raccogliere la sfida, ho proposto al Segretario di Stato, On.le Fabio Berardi, titolare degli Affari Esteri, di attivare, nel 2004, il lavoro per la candidatura.

La risposta, da parte dell'On.le Berardi è stata immediata ed estremamente responsabile. Così si è attivato un Gruppo di Lavoro, coordinato dalla scrivente e composto da Alti Funzionari dello Stato.

Per impostare la ricerca, si è ritenuto opportuno avvalersi della collaborazione dell'Arch. Alfeo Tonnello, stimato professionista con esperienza ultraventennale all'UNESCO ed in ambito culturale internazionale. Lunghe e tormentate le sedute, con l'impegno di produrre, ognuno secondo le proprie competenze, dati, testi, documentazioni, elementi utili a costruire un dossier che doveva ottemperare a tutte le clausole dell'UNESCO.

In poche parole, il Gruppo stava assimilando il linguaggio dell'UNESCO, un'impresa non facile, e si lavorava con tempi serrati. Siamo cresciuti e maturati molto, seguendo i consigli dell'Arch. Tonnello ed il primo dossier, consegnato rispettando rigorosamente la scadenza (pena essere rinviati di un anno) del gennaio 2006.

Bisogna ammettere che il lavoro era stato formulato così bene da poter nutrire fondate speranze di riuscire.

Ma, nel marzo 2006, una risposta categorica del Centro del Patrimonio Mondiale non lasciava più spazio ad alcuna speranza. Il dossier era stato respinto.

Con dignità e umiltà si accettava il responso e, anziché riporre il documento in un cassetto e passare ad altro, si ricominciava un nuovo dossier. Un dossier che, ovviamente, teneva conto di tutti gli elementi utili del precedente, ma che doveva essere impostato secondo una concezione nuova, che conciliasse il valore intangibile, la civiltà vivente e ininterrotta da secoli, con i valori tangibili, i beni ambientali e monumentali, gli antichi palazzi del Centro Storico, l'antico Mercatale - Borgo Maggiore - il Monte Titano.

Un lavoro non da poco, ormai le forze erano esauste e qualche scetticismo cominciava ad affiorare. Perché non abbiamo mai “mollato”? Semplice: perché avevamo dentro la consapevolezza di essere nel giusto.

San Marino è un'icona, e lo è da sempre. Questo Monte che svetta fiero sulla linea dell'orizzonte dell'Adriatico ha affascinato Lincoln, Napoleone, i grandi della storia, della cultura e dell'arte per la originalità di essere un esempio unico di libera Città-Stato con una indipendenza ininterrotta e documentata dal XIII secolo.

L'elaborazione della candidatura ha richiesto delle competenze dei Funzionari dello Stato, i soli depositari della conoscenza di argomenti così specifici, insieme ad Esperti della materia. Un lavoro sinergico che ha richiesto circa cinque anni di tempo prima di giungere al successo finale. Per cui, durante la Legislatura XXVI, il Segretario di Stato per gli Affari Esteri, On. le Fiorenzo Stolfi, ha proseguito ad autorizzare deliberazioni complementari a quelle adottate durante la XXV Legislatura dall'On. le Fabio Berardi.

Il progetto è super partes. Ora la XXVII Legislatura inaugurerà il nuovo percorso, cioè la gestione del Bene, per restare sulla Lista del Patrimonio dell'Umanità. Il Programma di Governo, appena varato, ha già sancito l'impegno di attuare strumenti legislativi e misure atte a proteggere e valorizzare l'intera area iscritta, consistente in 55 ettari, di cui 42 di proprietà dello Stato, quindi con ampio margine di intervento nelle scelte politiche di tutela.

È un progetto che deve coinvolgere tutte le volontà politiche, sociali e culturali, senza distinzioni e con un forte coinvolgimento dei cittadini sammarinesi.

Sono loro i veri vincitori di questa sfida, la più bella in assoluto. Non c'è niente che ci possa rendere più orgogliosi del difendere le radici della nostra identità e della nostra terra. Questa dichiarazione di valore universale è di un'importanza storica e di una bellezza straordinaria.

Il mio pensiero va a ritroso alla fase più difficile, quella dell'elaborazione a ritmi velocissimi del secondo dossier. Cosa che non sarebbe stata possibile se non avessi avuto al mio fianco, senza limiti di tempo e condividendo lo stesso ideale, stimati professionisti: l'Arch. Katri Lisitzin, Esperta del Patrimonio dell'Umanità, l'Arch. Lucia Mazza, Dirigente del Ministero al Territorio e l'Arch. Alessandro Galassi, autore di una tesi di laurea sul Centro Storico.

Insieme, abbiamo lavorato con una velocità che la stessa Lisitzin ha definito impressionante. In un mese e mezzo, sulla base di e-mail vorticose abbiamo composto il nuovo dossier, pronto secondo la data richiesta per il secondo esame. Il volume di lavoro ha comportato l'invio di circa duemila e-mail!

Finalmente, il 5 marzo 2007, potevamo tirare un sospiro di sollievo! Non avevamo tenuto conto dei fuori-orario o di vacanze, però eravamo riusciti ad ottenere il gradimento del Centro del Patrimonio Mondiale, il dossier veniva accolto. Ci attendevano altre tappe importanti.

La prima di esse era costituita dalla Missione dell'Esperto, inviato proprio durante ferragosto 2007, a San Marino dal Centro internazionale dei Monumenti e dei Siti, (I.C.O.M.O.S.) per la verifica in territorio.

Sono stati quattro giorni di lavoro molto stressanti. L'Esperto ha apprezzato il nostro impegno, ma si è mantenuto impenetrabile. La Missione doveva essere inoltre coperta dalla massima riservatezza e non sarebbe stato possibile, così è la regola, conoscere l'esito del rapporto, che sarebbe rimasto top-secret nelle mani dell'UNESCO.

Altro momento cruciale è stata la richiesta di I.C.O.M.O.S. di chiarimenti circa il "critero III", il rapporto tra il Bene tangibile e intangibile.

Nel giro di ventiquattro ore, io, Lucia Mazza e Alessandro Galassi eravamo ad una riunione a Roma, ospiti dell'Ambasciata di San Marino, dove abbiamo discusso di questo difficile argomento con l'Arch. Paola Falini (Università la Sapienza di Roma) e l'Arch. Jukka Jokilehto (Esperto Int.le).

Al rientro, avevamo la testa più confusa di prima, però dopo l'ennesima pioggia di e-mail, secondo i termini previsti partiva puntuale la risposta, che veniva come sempre redatta e documentata in lingua inglese. Non posso, nel ricordare questo, omettere l'aiuto prezioso di Marina Volpinari, interprete presso la Segreteria di Stato per gli Affari Esteri. Quante ore passate davanti al computer! Anche il contributo di Italo Pedini e Mariacristina Perlini è stato determinante per non trasformare questa pioggia di e-mail in una maionese impazzita!

Quindi, siamo rimasti in attesa della valutazione da parte dell'UNESCO, preliminare alla 32^a Assemblea del Comitato del Patrimonio Mondiale, dove 21 Stati avrebbero dovuto stilare il giudizio con un voto all'unanimità. Ebbene, a maggio 2008, è arrivata una sentenza preventiva glaciale: l'ammissione di San Marino nel Patrimonio dell'Umanità a giudizio di I.C.O.M.O.S. era da rinviare poiché doveva essere completata la messa in opera del Piano di Gestione.

Devo confessare che questa sentenza mi aveva fatto l'effetto di una pugnalata, per cui il lasso di tempo intercorso tra questa sentenza e l'esame finale non è stato per me uno dei più sereni. Tuttavia, insieme ai dubbi, andava avanti inarrestabile la consapevolezza della validità del nostro lavoro, quello della squadra, che si doveva sostenere perché ognuno di noi aveva dato il meglio delle proprie conoscenze.

Nel frattempo, non era mai cessata l'azione diplomatica per sensibilizzare i Paesi Membri del Comitato, cioè: Australia, Bahrein, Barbados, Brasile, Canada, Cina, Cuba, Israele, Egitto, Giordania, Kenya, Madagascar, Mauritius, Marocco, Perù, Repubblica di Corea, Spagna, Svezia, Tunisia, Stati Uniti d'America.

Nonostante l'invio di molte Note verbali, nonostante l'azione della Segreteria di Stato tramite i canali ONU: New York, Roma, Strasburgo, UNESCO, nonostante l'invio da parte mia di pubblicazioni prestigiose a tutti gli stati Membri, ancora al 30 giugno, ben tredici Paesi non si erano espressi in nostro favore specificando che si dovevano attenere al giudi-

zio del Comitato, che si sarebbe riunito in Canada dal 1 al 12 luglio 2008. Questo l'antefatto.

Durante la Missione canadese, il lavoro è stato senza sosta, Il *jet lag* che non aiuta a dormire, è stato per me e per il Ministro Delegato Permanente Aggiunto, Dr. Dominic Bunford, un toccasana, perché così tutto il tempo veniva dedicato ai lavori della conferenza, ai contatti diplomatici, allo studio di una strategia finale che ci permettesse di vincere questa missione. Non è fuori luogo dire che la stessa sembrava impossibile.

L'atmosfera era proprio quella che caratterizza le grandi occasioni e le conferenze internazionali più difficili.

I giornalisti non erano ammessi, tutto era registrato tramite video-camera ma non si poteva richiedere la registrazione dei dibattiti; gli Ambasciatori e Delegati erano protetti dalla più rigorosa delle *privacy*.

Non ci siamo arresi.

Condividiamo le nostre trepidazioni con il mondo intero. La Francia doveva sostenere le sue strategie affinché sulla Lista entrassero i capolavori del grande architetto militare Vauban, l'Italia aveva una delegazione di esperti guidati dall'Ambasciatore Giuseppe Moscato per la candidatura delle splendide Mantova e Sabbioneta, la Papuaasia Guinea, con i suoi delegati, vicino a noi, aveva la terra bellissima di Kuk, e, insieme a questi Paesi, tante altre belle storie. Il Patrimonio del Mondo era là, nelle sue affascinanti immagini e nelle intricate procedure dell'UNESCO.

Tra una seduta e l'altra dividevo una tazza di thé e le nostre impressioni con il Ministro Bunford e l'Arch. Manuel Guido, Grande Esperto Italiano del Patrimonio: tutti e tre pensavamo la stessa cosa.

Chi non c'era dentro non avrebbe mai potuto capire fino in fondo quanto tutto fosse complicato!

Domenica 6 luglio, giorno del mio compleanno, inizia il dibattito delle nuove candidature. Inizio la mia giornata alle 7.30, con la mia passeggiata meditativa nel Centro Storico di Québec. Questa graziosa storica Capitale mi era ormai entrata dentro, fa parte del Patrimonio dell'Umanità dal 1985.

Arrivo alla Conferenza alle 8.30, con mezz'ora di anticipo. La nostra postazione è come una scacchiera.

Lì sono i documenti, tanti, molti evidenziati con un bel tratto rosso, perché le argomentazioni devono balzare subito agli occhi. Dossier, CD, delibere, tutto!

Trovo energie positive, guardo i miei vicini di posto, ormai sono tante le ore trascorse in conferenza: si crea un bel rapporto di stima e reciproca solidarietà.

L'attesa per il nostro esame si protrae ed è solo il giorno 7 che sul megaschermo appare la scritta "San Marino: Centro Storico e Monte Titano" seguito da immagini panoramiche aeree, quelle che conosco a memoria, da anni perché i miei amici dell'Aereo Club mi hanno aiutato in mille modi a sorvolare il Monte. Ci siamo! Il mio cuore batte all'impazzata, ma sono calma.

Il mio Paese non mi è mai sembrato così bello. E dico a me stessa "San Marino anche tu ce la devi fare, perché è giusto, il tuo valore eccezionale è indiscutibile!"

Questo è il mio pensiero, in pochi attimi, e sento dentro di me una determinazione di cui mi sorprendo io stessa.

Siamo candidati, ma la parola ci viene concessa solo su precisa richiesta del Comitato e per un minuto, questa è la regola.

Un minuto prezioso e incalcolabile.

Come spiegare secoli di storia, la vita di un uomo come Gino Zani, dedicata al suo paese, a una ricostruzione complessa e difficile, dove ha prevalso la ricerca non di uno stile, ma l'identificazione della sovranità, impressa nella pietra sammarinese? La mia ammirazione per lui è quella di una allieva timida ma tenace.

Grazie all'iscrizione nella Lista, entra nel Patrimonio dell'Umanità anche il lavoro di una grande personalità come Zani. Entrano nel Patrimonio dell'Umanità tutti i Sammarinesi del passato, del presente e del futuro, semplicemente orgogliosi di "essere la testimonianza di una civiltà vivente" che ha saputo mantenere intatti dal XIII secolo in avanti i valori di una "democrazia rappresentativa" in un contesto urbano e naturale, il cui panorama visivo l'UNESCO ci raccomanda di conservare integro ed autentico.

La decisione finale è unanime, ma il dibattito che lo ha preceduto è stato molto complesso.

Quindi i messaggi di congratulazioni cominciano ad arrivare numerosi sul tavolo. Tra questi, la Segretaria Generale della Commissione UNESCO del Tonga, scrive: “il suo Paese può essere fiero della lealtà con cui lei lo ha sostenuto”. Il Tonga, ho scoperto più tardi, è una piccola isola nel Pacifico e questa signora mi ha compreso fino in fondo: grazie!

Capisco che una grande sfida si chiude ed una nuova, ancora più importante, si apre. Quella della condivisione, del saper trasmettere questi valori alle giovani generazioni. Quella di creare una cultura della conservazione.

Avverto una scarica di adrenalina molto forte, che di colpo mi ha alleggerito di quei lunghi anni impegnati con determinazione in questo progetto.

Ora, al mio fianco, il Ministro Bunford scandisce in un perfetto inglese il ringraziamento che avevamo concertato solo pochi attimi prima, quasi in modo scaramantico. Mi è sempre stato vicino, con la sua gentile ed intelligente consorte. Ci accomuna una sincera passione per questa antica e nobile Repubblica. Penso che questo abbia contribuito, in maniera determinante, ad andare in fondo a questa bellissima e straordinaria esperienza.

La mia gratitudine va a tutti coloro che con una pagina, con un testo, con un'immagine, con il proprio lavoro qualunque esso sia, abbiano contribuito a questo eccezionale lavoro di Gruppo. Un lavoro condiviso, come è giusto per le grandi vittorie. Sapendo che siamo di nuovo sulla linea di partenza. Per la salvaguardia e la tutela del nostro Bene più importante: Centro Storico, Monte Titano e Borgo Maggiore, che compongono un'icona universale, la millenaria Città-Stato. Mito di letterati, artisti, uomini di cultura e di storia.

Sotto la secolare vigilanza di un Uomo venuto dal mare, il quale ci affidò il Bene più prezioso, la Libertà.