

LUCIANO ANGELINI

*L'ORDINAMENTO SINDACALE DELLA REPUBBLICA
DI SAN MARINO.*

I. Dal sindacato unico alla costituzione della Centrale sindacale unitaria attraverso l'evoluzione dei modelli di relazioni industriali***.

***Questo saggio riproduce, con ampi approfondimenti ed integrazioni di note, lo schema di una lezione tenuta il 25 novembre 1997 presso il Dipartimento di Diritto dell'Economia e dell'Impresa della Facoltà di Economia e commercio dell'Università degli studi di Genova.

Sommario: 1. Premessa. - 1.1. La realtà sammarinese. Sugli aspetti socio-economici. - 1.2 (segue). Sugli aspetti giuridico-istituzionali. - 1.3 (segue). La Dichiarazione solenne dei diritti dei cittadini e dei principi fondamentali della Repubblica. - 2. Le origini del movimento sindacale sammarinese. La costituzione “commissariale” della Confederazione sammarinese del lavoro. - 2.1. (segue). La nascita dell’Associazione degli imprenditori e degli artigiani. - 2.2. Il riconoscimento giuridico della Confederazione sammarinese. La legge 27 gennaio 1949, n. 1. - 2.3 (segue). Organizzazione sindacale e contrattazione collettiva. - 3. Sui “fatti di Rovereta”. La fine del sindacato unico. - 3.1. Il “nuovo” modello di relazioni industriali. - 4. La legge 17 febbraio 1961, n. 7 (*Tutela del lavoro e dei lavoratori*). - 4.1. Il riconoscimento giuridico dei soggetti sindacali. - 4.2. (segue). Il modello di contrattazione collettiva. - 5. Sulla c.d. “quota sociale”. La regolamentazione legislativa del “pieno impiego”. - 6. L’evoluzione del sistema di relazioni industriali tra la fine degli anni sessanta ed i primi settanta. La politica sindacale. - 7. Verso la riunificazione sindacale. La costituzione della Centrale sindacale unitaria. - 7.1. Il documento politico per l’unità sindacale. - 7.2. Strumenti, organizzazione ed obiettivi dell’“intesa costitutiva”. - 7.3. Le strutture di base del sindacato unitario. I Consigli dei delegati. - 7.4. (segue). I Consigli di zona. - 8. Le prime difficoltà dopo la formalizzazione del processo unitario. - 8.1. La riorganizzazione dell’Associazione industriali.

1. Premessa

Rispetto al Diritto del lavoro in “senso stretto”, dove legislazione e contrattazione collettiva fanno registrare un “tasso di omogeneizzazione” assai significativo, l’Ordinamento sindacale della Repubblica di San Marino, sia per i principi che lo informano sia per gli “attori” che lo animano, rivela a quanti vi si accostano l’originalità della sua formazione e del successivo consolidamento strutturale, originalità in gran parte legata alle fondamenta istituzionali ed alle dinamiche sociali di questo piccolo Stato che

dal 1301 vive e prospera nel cuore dell'Italia¹.

Prima di poter procedere ad una corretta comparazione tecnico-giuridica fra sistemi, in questo ancor più che in altri casi, è tuttavia necessario condividere alcuni “dati” ed informazioni che aiutino a ricostruire i contesti socio-economici in cui l'ordinamento (sindacale) sammarinese è stato prima originamente concepito ed è andato poi sempre più compiutamente consolidandosi, al fine di ricercare e comprendere le ragioni che stanno alla base di molte delle soluzioni adottate e della loro efficacia, fino ad interrogarsi su una eventuale “esportabilità” in realtà profondamente diverse da quella indagata².

1.1. La realtà sammarinese. Sugli aspetti socio-economici

La Repubblica di San Marino è un piccolissimo stato sovrano ed indipendente. Il suo territorio è di 61 kmq, prevalentemente collinare, con attività agricole residuali, almeno dal 1960 in poi. La popolazione residente non raggiunge i 30.000 abitanti³.

¹ M. Pelliconi, *Politica e società a San Marino in età contemporanea, 1943-1970*, in Casadei, Pelliconi, Rossi, Sabbatucci Severini, *Sindacato politica economia a San Marino in età contemporanea*, Quaderni del Centro di Studi Storici Sammarinese, n. 12, Ancona, 1995, p. 85 ss; T. Ballarino, *L'evoluzione della personalità internazionale di San Marino*, in *Studi Urbinati*, pp. 11-12, 32-41, 53 ss. V. anche L. Marmo, *Sulle <disposizioni generali> della Convenzione 31 marzo 1939 di amicizia e buon vicinato fra l'Italia e S.Marino*, in *Rivista di diritto internazionale*, 1940, pp. 305-315. Interessanti gli studi pubblicati nel volume *Storia e ordinamento della Repubblica di San Marino*, San Marino, 1982.

² Assai utile la lettura dei saggi di P. Persi, *San Marino: l'economia del micro-stato e la città capitale. Note geografiche*, in *Studi Urbinati*, n. 25, 1972-73, p. 287 ss; e di C. A. Campi, *L'influenza dell'area industriale di San Marino sui comuni limitrofi*, in *Atti del Convegno Tecn. Econom. sull'Appennino Tosco-Emiliano*, Bologna, 1967, pp. 263-265. Può vedersi anche L. Tonnini, *Le condizioni economiche e l'insediamento umano nella Repubblica di San Marino*, in *Boll. Soc. Geogr. It.*, 1948, pp. 284-294.

³ Propone una breve sintesi storico-economica della realtà sammarinese N. Matteini, *La Repubblica di San Marino. Guida storica ed artistica della città e dei castelli*, San Marino, 1992, pp. 39-49.

L'attività industriale è caratterizzata da medie e piccole imprese industriali ed artigianali che producono ceramica, piastrelle, mobili, dolciumi, vini, liquori, vernici, tessuti e confezioni. Florido il piccolo commercio, legato al turismo, ma anche la grande distribuzione che beneficia dello speciale trattamento dell'Iva.

Il tumultuoso sviluppo economico che stravolge la vita sammarinese dagli anni sessanta in poi, dopo l'abbandono dei campi, va principalmente correlato ai vantaggi localizzativi acquisiti con la sovranità. Tra questi, è soprattutto la bassa tassazione a favorire la competitività delle iniziative produttive e commerciali che hanno sede nel territorio della Repubblica, le quali finiscono per attrarre risorse, distribuire benessere ed incentivare l'entità dei flussi commerciali con il territorio circostante⁴.

San Marino non dev'essere tuttavia confuso con gli ormai pochi paradisi fiscali che sopravvivono nella nostra "vecchia" Europa⁵: nella Repubblica è insediato un vero e proprio sistema industriale e commerciale, caratterizzato da buona solidità finanziaria e da un discreto dinamismo, che ha conquistato piccole ma redditizie nicchie di mercato anche in importanti piazze internazionali (in part. ceramiche, mobile e tessile). Tale sistema assicura un'alta domanda di lavoro che i cittadini residenti - massicciamente impiegati nelle pubbliche amministrazioni - non possono integralmente soddisfare: da qui, la consistente percentuale di frontalieri italiani che quoti-

⁴ Nomisma, *Traiettorie di sviluppo della Repubblica di San Marino*, Rapporto di ricerca, Dicastero dell'Industria, Artigianato e Cooperazione Economica, 1994, San Marino, pp. 5 ss. Cfr. L. Angelini, *Nuove tecnologie, organizzazione del lavoro, ruolo del Sindacato. Riflessioni giuridico-sindacali sulle realtà italiana e sammarinese alle soglie del 2000*, in L. Angelini e P. Pascucci (a cura di), *Le metamorfosi del lavoro in Italia e San Marino. Un inedito confronto fra vicini di casa*, Atti del convegno di Urbino, 14 aprile 1987, Napoli, 2000, pp. 100 ss.

⁵ Su San Marino come possibile paradiso societario e fiscale v. P. Sabbatucci Severini, *Nel cuore dell'Italia. Economia e politica nelle relazioni Italia-San Marino, 1860-1960*, in Casadei, Pelliconi, Rossi, Sabbatucci Severini, *Sindacato....*, p. 187 ss, in part. pp. 230-231.

dianamente raggiungono il territorio del Titano per prestare il loro lavoro⁶.

Il futuro del sistema industriale resta tuttavia incerto per il combinarsi di due possibili “prospettive” negative: la prima è legata all’investimento esterno, il cui flusso potrebbe interrompersi per cercare una diversa e più produttiva localizzazione (v. mercati dell’Est); la seconda attiene alle difficoltà di realizzare quegli investimenti strategici che la competitività internazionale (globalizzazione) esige, facendo altrimenti temere una lenta ma progressiva marginalizzazione⁷ dall’intera area.

In questo contesto, potrebbe continuare a giocare un ruolo importante, così come ha fatto in passato - in veste di “ammortizzatore sociale”, strumento di redistribuzione del reddito e di diffusione del benessere -, la pubblica amministrazione, la quale ha assunto - a voler considerare territorio e popolazione residente -, una dimensione strutturale ed organizzativa tanto consistente da trovare solo parziale giustificazione nel peso delle funzioni legate all’essere Stato⁸.

Non si dovrebbe tuttavia dimenticare che lo Stato ha svolto fin dalla fine degli anni cinquanta la funzione di cardine del sistema economico, assumendo, con il ruolo di “primo imprenditore” della Repubblica, anche la responsabilità di garantire al sistema le necessarie relazioni “esterne” e l’accesso alle “informazioni” indispensabili per la competizione internazionale. E’ evidente che questi obiettivi possono essere conseguiti soltanto attraverso una efficiente struttura amministrativa: da qui, il rapporto privilegiato che da sempre le forze economiche e sociali sono “costrette” ad

⁶ CDLS, *Indagine sui lavoratori frontalieri nella Repubblica di San Marino. Aspetto storici e sociologici*, Ufficio Studi e Formazione, San Marino, 1995.

⁷ E. Mularoni, *Esigenze dell’impresa e flessibilità dei rapporti di lavoro*, *Intervento*, in L. Angelini e P. Pascucci (a cura di), *Le metamorfosi...*, p. 39 ss.

⁸ I dipendenti della pubblica amministrazione sono circa 4000 e costituiscono ben il 15% della popolazione residente, nonché il 30% della popolazione attiva. Il costo dell’intero apparato raggiunge l’82% del bilancio pubblico, di cui il 20% è assorbito dagli oneri retributivi. Cfr. D. Gasperoni, *Efficienza della pubblica e politiche di privatizzazione*, *Intervento*, in L. Angelini e P. Pascucci (a cura di), *Le metamorfosi...*, p. 62 ss.

intrattenere con l'intero apparato delle pubbliche amministrazioni⁹.

1.2 (segue). Sugli aspetti politico-istituzionali

Lo Stato sammarinese si compone di organi legislativi ed amministrativi, tutti collegiali, e di organi giudiziari, tutti individuali¹⁰. Anche la Presidenza della Repubblica è affidata ad un organo collegiale, i Capitani reggenti, con mandato semestrale¹¹. Ad essi è attribuito il potere di adottare - sentito il parere del Congresso di stato - decreti con forza di legge senza limite di materia purché ne sia ravvisata l'urgenza, decreti che dovranno poi essere sottoposti alla ratifica del Consiglio entro tre mesi, a pena di decadenza¹².

Organo esecutivo è il Congresso di stato, con potere di iniziativa legislativa, la cui presidenza spetta alla Reggenza, la quale, pur privata di funzioni deliberative, ne esercita il coordinamento, la direzione e l'impulso. Esso si compone di un numero variabile di Segretari di stato, tutti nomi-

⁹Nomisma, *Traiettorie...*, pp. 43-45: il "nodo" della pubblica amministrazione - in particolare del suo costo e della sua efficienza - si presenta come centrale per il futuro sviluppo del paese.

¹⁰Fatta eccezione per alcune residuali funzioni di tipo giurisdizionale attribuite al Consiglio dei XII, che assume il ruolo di organo di III istanza nelle cause civili, secondo il sistema della "doppia conforme": R. Bonelli, *Gli organi dei poteri pubblici nell'ordinamento della Repubblica di San Marino*, San Marino, 1984, p. 71 ss. Cfr. N. Matteini, *La Repubblica...*, pp. 40-44.

¹¹Sugli organi istituzionali dello Stato sammarinese v. L. Lonfernini, *Elementi di diritto pubblico sammarinese*, San Marino, 1994, pp. 95 ss, e R. Bonelli, *Gli organi ...*, pp. 9-17. In merito ai diversi interventi di riforma che hanno segnato l'evoluzione dei pubblici poteri a San Marino, in part. dalla legge 22 marzo 1945, v. D. Gasperoni, *Il Congresso di Stato*, San Marino, 1995, p. 44 ss.

¹²Da questi vanno tenuti distinti i c.d. decreti delegati assunti dai Capitani reggenti su delega del Consiglio, i quali hanno contenuto di regolamento o anche di aggiornamento dispositivo di legge, entrambi da sottoporre entro tre mesi alla ratifica da parte dello stesso Consiglio: L. Lonfernini, *Elementi...*, pp. 67-68.

nati direttamente dall'organo di indirizzo politico e legislativo (Consiglio grande e generale)¹³. Per la durata della legislatura, un quinquennio, il Consiglio esercita il controllo - tramite l'iniziativa dei suoi singoli membri con interrogazioni, interpellanze e mozioni - dell'attività del Congresso¹⁴. E' possibile che sia revocato l'incarico al Congresso, ma è sconosciuto lo strumento della sfiducia.

Il Consiglio grande e generale deve inoltre provvedere anche alla nomina dei componenti delle diverse Commissioni consiliari che caratterizzano il complesso ed articolato apparato istituzionale dello Stato sammarinese. Si tratta di un fenomeno non ben delineato, che da sempre pone delicati problemi relativi alla tipologia delle relazioni intrattenute dai suoi organi ed alle loro rispettive competenze, cui è necessario collegare le conseguenti responsabilità. Esse esercitano una pluralità di funzioni, tra cui si annoverano attività consultive, deliberative, di controllo e di studio. La legge sui pubblici poteri del 1945 ha tentato di delinearne una prima articolata regolamentazione, sulla base della quale le Commissioni sono state collocate in posizione di subordine rispetto al Congresso di stato ed ai singoli segretari, pur continuando ad operare in condizione di ampia autonomia che deriva loro dall'essere per la stragrande parte di emanazione consiliare. Sulla funzionale distribuzione dei poteri fra Congresso e Commissioni, decide il Consiglio con legge ordinaria¹⁵.

Tra le Commissioni che più interessano il giuslavorista, va sicur-

¹³ Il sistema è monocamerale: l'Assemblea legislativa è composta da sessanta membri; i seggi vengono attribuiti con sistema proporzionale e la legislatura ha una durata di cinque anni.

¹⁴ Per agevolare i lavori parlamentari sono state istituite delle Commissioni politico-consigliari (su cui, *infra*), di tipo permanente o straordinario, le quali tuttavia non possono mai riunirsi in sede legislativa. Sono state altresì previste dall'art. 14 della legge 11 marzo 1981, n. 21, anche Commissioni d'inchiesta dotate degli stessi poteri d'indagine spettanti al giudice istruttore penale (acquisizione documenti, esame testi). Cfr. L. Lonfernini, *Elementi...*, pp. 103 ss.

¹⁵ La legge 13 aprile 1976, n. 13 ha istituito sei Commissioni permanenti - che possono riunirsi in sede referente o in sede consultiva - con funzioni di indirizzo, di controllo e di informazione dell'attività del governo, formate su base proporzionalistica rispetto ai

mente menzionata quella di collocamento, in quanto titolare di ampie funzioni consultive, di controllo ed esecutive in materia di avviamento al lavoro¹⁶. Essa stabilisce i criteri di attuazione della politica di avviamento; elabora le previsioni occupazionali; esprime pareri sui programmi di formazione professionale; dà istruzioni all'Ufficio di collocamento in ordine alla soluzione di specifici problemi; vigila sull'attuazione della legge e dei regolamenti, avvalendosi della collaborazione dell'Ispettorato del lavoro; delibera sulle richieste datoriali per l'assunzione di personale direttivo o specializzato di fiducia. Inoltre, invia al Consiglio grande e generale, entro il 30 marzo di ogni anno, una relazione sullo stato dell'occupazione nella Repubblica. La sua composizione vede la presenza, in qualità di presidente, del Segretario al lavoro, di due membri designati dal Consiglio, di quattro membri designati dalle organizzazioni sindacali dei lavoratori e di due membri indicati da quelle datoriali, oltre ai titolari degli Uffici del lavoro, di collocamento e di programmazione, che possono esprimere soltanto voti consultivi.

L'Amministrazione della giustizia è affidata a giudici non sammarinesi, fatta eccezione per i conciliatori con competenza inferiore ai 25 milioni; tutti i giudici formano il Consiglio giudiziario - presieduto dal Segretario alla giustizia -, che è organo di autogoverno della magistratura. Per quanto in particolare concerne il processo del lavoro, questo prevede una preventiva fase di conciliazione obbligatoria presso la Commissione permanente conciliativa¹⁷.

vari gruppi consiliari, delle quali fanno parte sia membri del Consiglio sia cittadini iscritti nelle liste elettorali, con la partecipazione, in qualità di relatori, dei componenti il Congresso di Stato, ogni qual volta all'ordine del giorno siano trattati problemi concernenti i Dicasteri di cui sono titolari. Molti sono i provvedimenti legislativi che hanno soppresso ed istituito tali Commissioni, perseguendo l'obiettivo tutto politico di migliorare l'operatività ed il buon funzionamento del Consiglio grande e generale.

¹⁶R. Bonelli, *Gli organi...*, pp. 97-98.

¹⁷ Il magistrato del lavoro deve pertanto essere considerato giudice di "secondo grado": v. Commissario della legge 8 febbraio 1964, causa n. 484/62, in *Giurisprudenza sammarinese*, 1965, n. 2, p. 229 e ID, 26 novembre 1965, causa n. 238/63, in *ivi*, n. 58, p. 305; ID 15 novembre 1966, causa n. 120/63, in *ivi*, n. 74, p. 340. Il titolo II della legge 17 febbraio 1961, n. 7 dedicato alle controversie di lavoro è stato abrogato e sostituito dalla legge 20 maggio 1985, n. 63. V. L. Lonfernini, *Elementi...*, p. 138.

Dal punto di vista degli enti locali, il territorio sammarinese è suddiviso in nove Castelli, che corrispondono alle vecchie circoscrizioni parrocchiali della Repubblica: ogni castello è amministrato da una Giunta presieduta da un Capitano, eletto ogni 5 anni¹⁸.

1.3. (segue). La Dichiarazione solenne dei diritti dei cittadini e dei principi fondamentali della Repubblica

La Dichiarazione solenne dei diritti dei cittadini e dei principi fondamentali proclamata dal Consiglio grande e generale l'8 luglio 1974¹⁹, non può essere formalmente considerata una vera e propria Carta costituzionale: tuttavia, i valori che esprime e la particolarità della procedura di revisione cui devono essere sottoposte le sue disposizioni - a maggioranza dei due terzi dei componenti il Consiglio -, le hanno fatto giustamente acquisire un rilievo tutto particolare nell'ambito del sistema istituzionale sammarinese²⁰, come si evince dal dettato del secondo comma dell'art.16, in cui si precisa che qualora il giudice ravvisi la possibile illegittimità di una norma rispetto ai principi sanciti nella stessa Dichiarazione - ai sensi e per gli effetti del Regolamento approvato con la legge 19 febbraio 1989, n. 4²¹ -, può chie-

¹⁸ L. Lonfernini, *Elementi...*, pp. 123-124; R. Bonelli, *Gli organi...*, pp. 85 ss.

¹⁹ Il testo della Dichiarazione dei diritti e dei principi dell'Ordinamento sammarinese è integralmente pubblicata in E. Lonfernini (a cura di), *La legislazione sammarinese del lavoro. Il rapporto di lavoro subordinato privato*, Rimini, 1993, pp. 13-15.

²⁰ La considera una legge puramente enunciativa, priva di effetti sull'ordinamento, G. Giardi, *Il diritto sindacale e del lavoro nella Repubblica di San Marino*, San Marino, 1999, p. 15, in part. nota n. 10; la definisce un importante atto di modernizzazione delle strutture entro le quali si svolge la vita pubblica M. Pelliconi, *Politica...*, p. 122. La Dichiarazione costituisce la solenne traduzione in legge della parte conclusiva della Relazione presentata l'8 marzo 1972 al Consiglio Grande e Generale dalla Commissione insediata per studiare le problematiche istituzionali del sistema sammarinese: v. *Relazione della Commissione per lo studio dei problemi istituzionali dell'Ordinamento Sammarinese*, Roma, 1972, pp. 143-148.

²¹ Anch'esso pubblicato in E. Lonfernini (a cura di), *La legislazione...*, pp. 16-17.

dere al Consiglio grande e generale di esprimersi su tale presunta illegittimità, sentito il parere di esperti.

Per quanto riguarda specificamente il diritto del lavoro, i principi relativi sono contenuti negli artt. 8 e 9. Nella prima delle due disposizioni si riconosce il diritto dei cittadini di associarsi con metodo democratico in partiti politici e sindacati. La norma va posta a confronto con il precedente art. 6, il quale attribuisce il diritto di riunione e di associazione. Al di là dell'evidente volontà di tenere ben distinti il diritto di associarsi in partiti e sindacati rispetto ad altri fini comunque meritevoli di tutela giuridica, non può non rilevarsi come il legislatore sammarinese abbia voluto conferire pari "dignità istituzionale" a partiti e sindacati, quando per la loro costituzione sia stato seguito il metodo democratico²².

La disposizione dettata nell'art. 9, invece, tratta del lavoro come diritto-dovere di ogni cittadino e riserva alla legge il compito di assicurare (al lavoratore) l'equa retribuzione, le ferie, il riposo settimanale e il diritto di sciopero. Nel secondo comma si ribadisce il diritto alla sicurezza sociale²³.

2. Le origini del movimento sindacale sammarinese. La costituzione "commissariale" della Confederazione sammarinese del lavoro

Fino ai primi anni del secondo dopoguerra, a San Marino non è esistita un'organica legislazione relativa al rapporto di lavoro ed all'organizzazione sindacale. L'Ordinamento della Repubblica limitava le sue previ-

²² Come più chiaramente si evince dall'analisi del documento politico per l'unità sindacale del 21 febbraio 1976, istitutivo della CSU, su cui *infra*. Merita ricordare che per quanto riguarda i partiti, strutturati in forma associativa con propri Statuti e regolamenti, nella legislazione sammarinese non esiste alcuna particolare normativa direttamente indirizzata a disciplinare la loro organizzazione, a differenza dei Sindacati, che sono riconosciuti e regolati giuridicamente dalla legge 7 febbraio 1961, n. 7, su cui, ampiamente, v. § 4.

²³ L. Angelini, *Nuove tecnologie...*, pp. 63-64.

sioni a poche e frammentate norme previdenziali per l'infortunistica, emanate sulla base di apposite convenzioni stipulate con gli istituti (previdenziali) italiani²⁴. La mancanza di una codificazione di diritto privato, in particolare, ha fatto sì che anche nel rapporto di lavoro vigessero le poche (ed inadeguate) norme del diritto statutario, integrate dal diritto comune²⁵.

A fronte di una industrializzazione assai limitata, questo periodo è contrassegnato da una modestissima presenza organizzata di lavoratori dipendenti²⁶, che va in gran parte collocata nel contesto delle movimentate vicende politiche che animano la vicina Romagna, dalla quale giungono molti profughi costretti alla fuga per le loro attività socialiste, anarchiche e sovversive²⁷.

Sarà proprio l'inconsistenza del movimento sindacale ad indurre il

²⁴ Mi riferisco alla legge 18 luglio 1914 e sue successive modificazioni (LL. 28 ottobre 1928, 10 marzo 1934, 4 gennaio 1939), brevemente commentata in G. B. Curti-Pasini, E. Sanza, *Principi elementari del diritto privato della Repubblica di S. Marino*, San Marino, 1939, p. 99.

²⁵ *Amplius*, G. B. Curti-Pasini, E. Sanza, *Principi...*, pp. 55-56, in cui si analizza la disciplina statutaria dell'enfiteusi e del contratto di locazione d'opera. A proposito del contratto di colonia, già disciplinato nel c.d. *Statuto agrario* approvato il 14 agosto 1813, va rammentata l'approvazione di un "nuovo" patto colonico (L. 24 novembre 1923), integrato da più decreti successivi, a riprova della rilevanza assunta dall'istituto in quegli anni (pp. 83-87). Cfr. *Leges Statutae Reipublicae Sancti Marini*, Firenze, 1895, in particolare Lib.II, Rubb. 35 (*Del tempo dentro il quale si possono chiedere i salari e le mercedi*), 36 (*Del modo di procedere sopra i debiti per lavoro e mercede*), 37 (*Dei locatori e dei conduttori delle opere*), 38 (*Del servo prima dal padrone prima del tempo convenuto, e del padrone che licenzia il servo prima del tempo*), 98 (*Dei lavoratori delle terre ed in qual maniera siano tenuti a coltivarle e lavorarle*), 99 (*Dei lavoratori delle vigne*): V. anche Lib. V, Rub. 34 (*Della pena di chi lavora nei giorni festivi*).

²⁶ M. Monti, *La nascita dell'industria a San Marino negli anni quaranta: il settore della ceramica*, in *Studi sammarinesi*, 1987, p. 225 ss.

²⁷ M. Nanni, *Prefazione alla prima edizione*, in A. Carattoni, *Novecento memoria e futuro. La storia della Confederazione sammarinese del lavoro*, San Marino, 1994, p. 6. V. anche i saggi di C. Buscarini, *Prime forme di organizzazione del movimento operaio nella Repubblica di San Marino*, in *Aa.Vv.*, Movimento e società industriale in Europa 1870-1970; F. Casadei, *Tra Romagna e San Marino. Politica, cultura e aspetti organizzativi nei primi anni del movimento operaio*, in Casadei, Pelliconi, Rossi, Sabbatucci Severi, *Sindacato...*, pp.11, 26, 3; L. Rossi, *Fra primo e secondo dopoguerra: attività politica e sindacale*,

Governo provvisorio di salvezza nazionale insediatosi dopo la caduta del Fascismo avvenuta il 28 luglio 1943²⁸, a nominare un Commissario incaricato di organizzare la costituzione di un'associazione sindacale sammarinese autonoma, che prenderà successivamente il nome di Confederazione sammarinese del lavoro²⁹. La designazione del commissario governativo - nella persona di Gino Giacomini, una delle figure di maggior spicco del socialismo sammarinese - costituisce la prima tappa di quel pur breve processo che porterà al successivo riconoscimento giuridico dell'associazione (1949), riconoscimento che da allora contraddistinguerà l'Ordinamento sindacale della Repubblica³⁰.

in *ivi*, pp. 43, 54, 58. Il regime fascista sammarinese aveva reso impossibile la sopravvivenza della Camera del lavoro di San Marino sorta ufficialmente il 5 febbraio 1920, come sezione della Camera del lavoro di Forlì. Nel 1921 si registra anche la presenza dell'Unione del lavoro, che organizza prevalentemente le leghe contadine. V. anche CSdL, *CSdL 50 anni*, San Marino, 1993, p. 5.

²⁸ Il proclama con cui la Reggenza dichiara lo scioglimento del Partito fascista sammarinese e del Principe e sovrano Consiglio dei LX - sostituito in via provvisoria da un Consiglio di stato composto da venti cittadini - viene emanato dopo che i vari movimenti di opposizione riunitisi nel Comitato delle libertà avevano convocato un'assemblea popolare per chiedere le dimissioni del Governo. E' interessante ricordare che soltanto qualche mese prima (4 aprile 1943) quella stessa Reggenza aveva nominato il segretario e i membri della direzione del partito fascista, essendo diventato (8 ottobre 1933) suo compito istituzionale nominarne o confermarne semestralmente gli organi dirigenti. Fondato il 10 agosto 1922, il Partito fascista aveva partecipato alle elezioni del 4 marzo 1923 in una lista unica concordata composta da 30 fascisti, 20 popolari e 10 democratici. Nelle successive elezioni dell'11 novembre 1926, i fascisti presenti nella lista unica erano ben 45. Dopo lo scioglimento, il partito fascista verrà ricostituito il 4 gennaio 1944: L. Rossi, *Fra primo...*, p. 67; cfr. anche F. Balsimelli, *Elementi di diritto pubblico sammarinese*, San Marino, 1966, p. 79.

²⁹ CSdL, *CSdL 50 anni...*, p. 7: solo nel 1944 la CSdL riuscirà a darsi una vera e propria struttura dirigenziale, un Comitato esecutivo, assistito da un consistente numero di delegati di categoria. V. anche L. Rossi, *Fra prima...*, p. 68 ss.

³⁰ Data la situazione di ristrettezza della struttura industriale, di chiara prevalenza dell'attività agricola e di scarsa burocratizzazione, l'attività del commissario Giacomini fu diretta a privilegiare la costituzione delle "leghe locali", in particolare di quelle composte da mezzadri, denominate "coloniche", che verranno formalmente fondate soltanto il 13 maggio 1945. L'impostazione che venne data al sindacato fu quella di una organizzazione mutualistica, secondo il tradizionale modello socialista prefascista: A. Carattoni, *Novecten...*, pp. 23-24; M. Pelliconi, *Politica...*, p. 91, 93 ss.

Più che per sfiducia nella possibilità di una nascita spontanea e nella capacità di vita autonoma, la scelta della costituzione “pilotata” e del successivo riconoscimento giuridico dell’unica organizzazione sindacale dei lavoratori subordinati testimonia la manifesta volontà del Consiglio grande e generale - primo responsabile della difesa della sovranità e dell’indipendenza del paese - di porre sotto controllo tutte le possibili dinamiche dello sviluppo sociale ed economico³¹. Del resto, per quanto concerne il profilo strettamente sindacale, l’unico vero interlocutore del neonato movimento non poteva che essere il Governo, dai cui stanziamenti per le forniture di beni e servizi e la realizzazione delle opere pubbliche dipendeva il sostentamento di un significativo nucleo di piccoli artigiani organizzati in cooperative, o di nullafacenti, beneficiari di un minimo sussidio giornaliero, proporzionato al rispettivo carico familiare³².

Il collegamento fra Sindacato e Governo diventerà ancora più stretto con l’assunzione del potere da parte delle sinistre unite, dopo le elezioni dell’ 11 marzo 1945³³. Da allora, il ricorso alla spesa pubblica come strumento di “ammortizzazione sociale” divenne sistematico. Nonostante i rigorosi vincoli di bilancio, l’impiego dei senza lavoro nei c.d. “cantieri dello

³¹ L’esigenza di rafforzare il consenso ed organizzare il sostegno sociale alle nuove istituzioni democratiche viene acuita dal difficile momento storico: il Consiglio grande e generale insediato con le elezioni del 5 settembre 1943, tenutesi in base ad una lista unica concordata, aveva sì nominato un Congresso di Stato composto in maniera paritaria dai due movimenti politici del centro e della sinistra, ma per i pericoli connessi alle conseguenze dell’occupazione tedesca avvenuta dopo l’armistizio dell’8 settembre, era stato “costretto” a stringere un patto di “pacificazione” delegando per oltre un anno gran parte dei suoi poteri ad un Consiglio di stato composto da alcuni membri facenti parte del rinato Partito fascista (23 settembre 1944): Cfr. D. Gasperoni, *Il Congresso* ..., pp. 64-68.

³² A. Carattoni, *Novecento...*, pp. 24-25.

³³ Con le dimissioni della maggioranza dei Consiglieri di sinistra (10 febbraio 1945), la Reggenza è costretta ad indire le elezioni che vedranno confrontarsi due liste, rispettivamente promosse dal Comitato delle libertà e dall’Unione democratica, elezioni che segneranno la fine delle c.d. alleanze di “salute pubblica”. Il 29 luglio 1945 la CSdL tenne il primo Congresso, nell’ambito del quale essa formalizzerà definitivamente la sua identità statutaria. Cfr. L. Rossi, *Fra prima...*, pp. 72 ss.

Stato” - indubbiamente necessari all’opera di ricostruzione del paese³⁴ - assunte ben presto dimensioni rilevantissime³⁵ .

Anche in ragione di ciò, la Confederazione sammarinese del lavoro non potrà non dare pieno sostegno alle forze politiche di maggioranza³⁶ . I rapporti diverranno ancora più stretti dopo il 1948, quando l’Italia, in cui avevano vinto le elezioni i partiti di centro, porrà in essere atti di crescente ostilità verso una Repubblica, politicamente e sindacalmente dominata dai “rossi”, situata all’interno dei suoi stessi confini. In un così difficile contesto, per il Governo sammarinese godere dell’appoggio incondizionato del Sindacato era diventato indispensabile, dovendosi gestire una situazione economico-sociale che avrebbe potuto deteriorarsi pericolosamente³⁷ . Ciò spiega, almeno in parte, anche il riconoscimento della personalità giuridica e delle funzioni di “natura pubblica”allo stesso Sindacato affidate - prima fra tutte quella collocatoria - , per le quali gli verrà erogato un contributo

³⁴ Il governo cercherà anche di attuare una politica di “attrazione industriale” puntando sulla concessione di agevolazioni ed esenzioni fiscali diffuse, e sull’offerta di abbondante manodopera a bassissimo costo. Tale politica - regolamentata dalla Convenzione di amicizia e buon vicinato stipulata con l’Italia il 31 marzo 1939 (sulla quale, v. T. Ballarino, *L’evoluzione...*, pp. 34-39) - porterà il numero degli impianti industriali dalle venti unità del 1945 ad oltre sessanta nel 1954: così, P. Persi: *San Marino: l’economia...*, pp. 299-300.

³⁵ CSDL, *CSDL 50 anni...*, 17: nel 1951, gli operai dei cantieri statali erano suddivisi in 10 categorie con differenze salariali poco rilevanti, ma già nel 1953 il rapporto retributivo delle 11 categorie esistenti era passato da 1 a 2,4. Successivamente, nel 1958, le categorie diventeranno ben 16, con retribuzioni comprese da un minimo di 103 lire ad un massimo di 215 lire orarie. V. M. Pelliconi, *Politica...*, p. 101 ss. I cantieri del “pieno impiego” sviluppano un’esperienza che già negli anni del fascismo aveva visto alcune decine di braccianti (inoccupati) utilizzati in opere di pubblica utilità.

³⁶ A. Carattoni, *Novecento...*, p. 34 ss: rispetto al governo ed al Comitato della Libertà, la Confederazione mantenne una posizione di quasi collateralismo, collateralismo che rappresenta un fattore frenante e riduttivo delle lotte sociali.

³⁷ Visto che l’assoluta priorità per la stragrande parte dei lavoratori era quella di riuscire ad assicurarsi una fonte di sostentamento, la funzione collocatoria avrebbe potuto consentire al Sindacato di allargare il proprio consenso, da mettere poi “a disposizione” del Governo.

finanziario con ammontare da stabilirsi annualmente (L. 27 gennaio 1949, n. 1)³⁸.

2.1 (segue). La nascita dell'Associazione degli imprenditori e degli artigiani

Non bisogna poi dimenticare che il 18 novembre 1945 si era costituita anche l'Associazione degli imprenditori e degli artigiani sammarinesi, il cui statuto verrà formalmente approvato dal Consiglio dei XII il 27 febbraio 1946³⁹. Lo scopo dell'associazione era quello di migliorare la tutela degli interessi di categoria favorendo un clima di fattiva collaborazione col governo, in un momento in cui tutte le forze sociali venivano chiamate a stringersi fra loro per contribuire alla rinascita ed al benessere del paese⁴⁰. Almeno inizialmente, la politica sindacale sarà quasi esclusivamente monopolizzata dalle relazioni con il Governo, soprattutto per la realizzazione delle infrastrutture necessarie e per garantire la disponibilità degli approvvigionamenti (materie prime, beni strumentali, energia elettrica)⁴¹.

Tra le maggiori deficienze strutturali lamentate dagli imprenditori sammarinesi andava certamente compresa anche la difficile reperibilità di manodopera specializzata. Il mercato sammarinese offriva per lo più brac-

³⁸ L. Rossi, *Fra primo...*, p. 81.

³⁹ Il testo dell'Atto di riconoscimento giuridico concesso dal Consiglio dei XII è pubblicato in Anis, *Da 50 anni...*, p. 11.

⁴⁰ Promosso da un primo Comitato di soli sei membri, il progetto associativo raccolse immediatamente l'adesione di 25 imprenditori artigiani e di 17 industriali: Anis, *ivi*, p. 10 ss.

⁴¹ Mancavano, in particolare, legname, vetro, carbone, olii vegetali, gomme, solventi, carburanti e lubrificanti. Il reperimento di tali materiali dipendeva dai contingenti in arrivo dall'Italia: ogni imprenditore, a cadenze fisse, era tenuto a specificare l'ammontare del suo fabbisogno al Governo che, censite tutte le richieste, le dirottava cumulativamente a Roma, dove, per via diplomatica, ci si accordava sulla composizione e sulla consistenza delle forniture. V. Anis, *Da cinquant'anni...*, p.10 ss; M. Pelliconi, *Politica...*, p. 88.

cianti non qualificati - categoria decisamente in esubero rispetto alle capacità di assorbimento del mercato -, in particolare fabbri, falegnami, conciatori, muratori, cementieri e personale delle industrie alimentari⁴²: da qui prenderà origine il fenomeno del frontalierato, vale a dire l'afflusso sempre più consistente di forza lavoro qualificata e specializzata dalle aree italiane limitrofe.

Dopo alcuni anni di scarsa "visibilità", l'Associazione tenterà di rilegittimarsi sulla scena politico-sociale decidendo di integrare al suo interno, come parte costitutiva a pieno titolo, anche l'ampia categoria dei commercianti. L'allargamento strategico del suo ambito di rappresentanza - che sarà formalmente deciso nell'assemblea del 19 aprile 1948 - esigerà un profondo rinnovamento degli organi direttivi e dello statuto dell'associazione che da allora prenderà il nome di *Unione degli industriali, degli artigiani e dei commercianti*⁴³.

2.2. Il riconoscimento giuridico della Confederazione sammarinese. La legge 27 gennaio 1949, n. 1

Dopo la solenne affermazione che l'organizzazione sindacale e professionale nella Repubblica è libera, l'art. 3 della legge del 27 gennaio 1949, n. 1⁴⁴, sancisce solennemente che agli effetti della funzione rappresentati-

⁴² Anis, *Da 50anni...*, p. 12: il mercato del lavoro presentava tutte le distorsioni tipiche di un'economia post-bellica, tra cui "in particolare" l'emigrazione e l'assistenzialismo pubblico.

⁴³ Anis, *Da 50 anni...*, p. 14 ss: l'ambizioso progetto destinato a realizzare l'unità organizzativo-rappresentativa degli interessi di tutta la categoria imprenditoriale entrerà quasi subito in crisi a causa del rapido consolidamento del comparto industriale. La disarticolazione dell'Unione - il cui commissariamento, unitamente al riconoscimento di un ampio decentramento autonomistico, verrà deliberato dall'assemblea generale del 18 novembre 1951 - sarà tuttavia rinviata per il grave deterioramento dei rapporti con l'Italia causato dall'apertura del Casinò e dal conseguente "blocco" dei confini della Repubblica operato dalle forze di polizia italiane che si protrarrà per quasi due anni.

⁴⁴ Legge 27 gennaio 1949, n. 1, in *Boll. uff. Rep. San Marino*, 30 gennaio 1949, n. 1/49.

va deve (doveva) intendersi riconosciuta (soltanto) la Confederazione sammarinese del lavoro⁴⁵.

La *ratio* e le finalità perseguite dalla legge sono ancora più esplicite negli articoli a questo precedenti. Nel primo, il Governo viene indicato come il garante della classe lavoratrice e di quella produttrice: in detto ruolo, esso deve valutare, nel rispetto delle leggi statutarie, le complesse esigenze della vita socio-economica, per realizzare, con l'uguaglianza delle forze produttive, il fine ultimo della giustizia sociale. Al di là dei toni da "preambolo", la disposizione conferma l'importanza che il controllo del sistema economico riveste per l'ordinamento sammarinese, e indica gli obiettivi - l'uguaglianza delle forze produttive e la giustizia sociale - dai quali tale controllo è allo stesso tempo legittimato e finalizzato⁴⁶.

Preoccupato di evitare che la disposizione sia una delle tanto solenni quanto inefficaci proclamazioni di buoni principi, il legislatore aggiunge (art. 2) un'elencazione esplicativa - di chiara natura programmatica - di alcuni degli interventi che possono dare concretezza ai richiamati obiettivi di uguaglianza e di giustizia sociale. Al primo posto compare la predisposizione di un disegno organico di assicurazioni sociali destinate a tutelare la salute, l'igiene sul lavoro e la protezione sociale. Nell'articolo si precisano anche le tipologie assicurative da istituire: malattia, infortuni, vecchiaia, per la gravidanza ed il puerperio, per la disoccupazione involontaria di lavoratori con un reddito non superiore ad un determinato ammontare⁴⁷. A ciò si aggiun-

⁴⁵ La Confederazione sammarinese del lavoro assunse con la rappresentanza legale di tutti i lavoratori, anche la responsabilità della gestione-organizzazione delle diverse cooperative di produzione e lavoro, delle cooperative di consumo e dei circoli di ritrovo dei lavoratori.

⁴⁶ A. Carattoni, *Novecento...*, pp. 119-120: la logica "dirigistica" della legge esprime la volontà di tutelare - anche attraverso accordi-quadro fortemente centralizzanti, che lasciano scarsa autonomia alle istanze territoriali - una classe operaia ancora troppo debole sul piano sociale; l'unico terreno sul quale le forze progressiste avevano raggiunto l'egemonia era stato allora quello istituzionale.

⁴⁷ Nell'art. 21, co. 1, si precisa che fino alla promulgazione della legge sulle assicurazioni sociali nei casi di malattia, di gravidanza o di puerperio è dovuta al prestatore di lavoro la retribuzione piena per i periodi stabiliti nell'allegata tabella C. Sono predeterminati i periodi di comperto.

gono interventi di assistenza medica, farmaceutica, ospedaliera, ambulatoriale.

L'ultimo comma dell'art. 2 prevede che il descritto progetto - per molti aspetti simile a quello vigente in Inghilterra - dovrà essere finanziato mediante l'imposizione di contributi obbligatori a carico di datori e lavoratori, congruamente integrati da un sostegno dello Stato⁴⁸. A proposito di detti contributi, l'art. 26 più specificamente dispone che dovranno essere commisurati rispettivamente al reddito, agli stipendi od alle retribuzioni, e che il loro versamento rimarrà obbligatorio anche nel caso della stipulazione di apposite assicurazioni private destinate alla copertura dei medesimi rischi. Nel caso di mancato adempimento da parte del datore - che sarà tenuto al risarcimento del danno ed al pagamento delle sanzioni previste -, i benefici di legge sono comunque dovuti al lavoratore⁴⁹.

2.3 (segue). Organizzazione sindacale e contrattazione collettiva

Il legislatore dedica all'individuazione dei soggetti che possono stipulare i contratti collettivi gli artt. 4 e 5, nel primo dei quali viene sancito che gli operai di tutte le categorie, gli impiegati pubblici e privati, i coloni, i dirigenti di imprese industriali ed esercenti il credito e le assicurazioni si costituiscano nella Confederazione sammarinese del lavoro. Le diverse categorie di lavoratori indicate possono eventualmente aspirare ad una forma di autorganizzazione purché ciò si realizzi all'interno dell'unica Confederazione riconosciuta.

Per difendere i propri interessi collettivi, anche imprenditori, enti pubblici e privati e datori di lavoro in genere⁵⁰ possono costituirsi in una

⁴⁸ Anche i proprietari terrieri sono tenuti al versamento dei contributi sia per i coloni che per gli operai agricoli, non rilevando l'eventuale pagamento a cottimo della retribuzione loro spettante.

⁴⁹ L'istituzione di un sistema di sicurezza sociale verrà formalmente approvata con la legge 29 marzo 1950, n. 10.

⁵⁰ L'art. 5, co. 2, recita che *ad ogni effetto per datore di lavoro si intende chi esercita professionalmente una attività economica organizzata per la produzione e lo scambio di beni o di servizi, e si avvale di prestatori d'opera retribuiti per l'esercizio di tale attività.*

Unione (art. 5). A differenza di quanto disposto per la CSdL (artt. 3 e 4), lo statuto di tale Unione dovrà essere opportunamente sanzionato dal Consiglio grande e generale: il che equivale a dire che, mentre si riconosce la struttura organizzativa che la Confederazione sammarinese si è data⁵¹, non altrettanto viene deciso per l'Unione imprenditori, sorta del tutto autonomamente dall'*imput* e dal controllo governativo. La scelta appare del tutto comprensibile alla luce delle ricordate finalità della legge: in considerazione delle nuove funzioni attribuitele, la rappresentatività dell'Unione non poteva non essere "vaghiata" dal supremo organo di direzione politica dello Stato.

Non diversamente dalla CSdL, l'Unione costituisce l'organizzazione unica a cui partecipano, distinte in Unioni o Associazioni, le singole categorie di imprenditori industriali, commerciali, agricoli, imprese bancarie e finanziarie⁵². I piccoli imprenditori⁵³ - tali sono considerati i coltivatori diretti, i piccoli artigiani e commercianti - potranno concorrere a formare un'Associazione promiscua che ne rappresenterà gli interessi, ed il cui Statuto dovrà essere anch'esso sanzionato dal Consiglio grande e generale⁵⁴.

Alle disposizioni concernenti la "libertà" di organizzazione sindaca-

⁵¹ La diversa disciplina tiene conto del fatto che, a differenza dell'Associazione imprenditori, la Confederazione sammarinese del lavoro si era costituita su iniziativa del Governo, che aveva nominato un commissario *ad hoc*. Inoltre, la nascita di un sindacato dei datori di lavoro è stata sempre considerata non essenziale alla funzionalità del modello di contrattazione collettiva, ben potendo già ogni singolo datore di lavoro stipulare contratti di tipo collettivo.

⁵² In esecuzione di tale dettato, ciascuna categoria di imprenditori rappresentata in seno all'Unione si costituirà in associazione autonoma - gli industriali, in via provvisoria, già nel 1951; gli artigiani nel 1954; i commercianti nel 1955 -, dotandosi di organi di governo distinti ed autonomi in grado di esercitare competenze esclusive in merito alle scelte attinenti la categoria rappresentata, nei limiti della loro non contrarietà alle norme statutarie dell'Unione.

⁵³ Ai sensi dell'art. 6, co 1, sono piccoli imprenditori coloro che esercitano una attività professionale organizzata col lavoro proprio e di quello dei componenti della famiglia.

⁵⁴ La previsione di una distinta rappresentanza per imprenditori e piccoli imprenditori era finalizzata ad evitare il pericolo rappresentato dalla creazione di un unico grosso blocco sociale padronale: così, A. Carattoni, *Novecento...*, p. 120.

le, la legge del 1949 fa seguire diverse norme disciplinanti l'attività di contrattazione collettiva ed individuale, le quali precisano non soltanto le materie su cui le parti si devono obbligatoriamente pronunciare, ma provvedono a vincolarne i contenuti. A voler procedere con ordine, la prima disposizione che dev'essere citata è contenuta nell'art. 11, ai sensi della quale la CSdL e l'Unione imprenditori stipuleranno contratti ed accordi economici destinati a regolare i rapporti di lavoro dei prestatori d'opera. Pur non pronunciandosi esplicitamente sulla loro efficacia soggettiva, non può dubitarsi della natura di contratti *erga omnes*. Nel successivo art. 28, attraverso l'affermazione della "pariordinazione" fra legge e contratti collettivi, agli stessi viene altresì riconosciuto anche il carattere dell'inderogabilità *in pejus* da parte dei contratti individuali: tutte le rinunzie o transazioni ai trattamenti riservati dalla legge o dai contratti collettivi fatte durante lo svolgimento del rapporto dai lavoratori devono ritenersi invalide.

Al di là delle molte considerazioni che non possono qui essere opportunamente discusse, dovrebbe essere sufficiente ricordare che il modello di contrattazione appena delineato implica, da un lato, un contratto collettivo ad efficacia *erga omnes*, e ad inderogabilità relativa, fonte eteronoma alla stregua delle disposizioni legislative; dall'altro, un contratto collettivo che, analogamente a quello individuale, non può derogare a norme imperative di legge non dichiarate espressamente disponibili dalle parti. A testimoniare quanto sia forte la volontà del legislatore sammarinese di controllare l'agire delle "forze sociali" va infine segnalata la disposizione contenuta nell'art. 50, ai sensi della quale anche la stipulazione dei primi contratti collettivi dovrà essere sottoposta alla sanzione del Congresso di stato⁵⁵.

3. Sui "fatti di Rovereta". La fine del sindacato unico

Ininterrottamente in carica dal 1945, nel 1957 uno dei partiti della

⁵⁵ Si vuole in tal modo consentire un controllo politico sull'azione dei nuovi soggetti sindacali chiamati ad assolvere alcune essenziali funzioni di natura pubblica.

coalizione al potere - quello socialista - subisce la “scissione” di cinque consiglieri che, costituendo un nuovo partito, passano nelle file dell’opposizione⁵⁶. La coalizione riesce a mantenere un’esigua maggioranza fino a settembre, quando un altro consigliere, eletto come indipendente nelle file comuniste, decide di andare anch’egli all’opposizione⁵⁷. Perduta la maggioranza, i segretari dei partiti di governo fanno pervenire alla Reggenza le “lettere” di dimissioni che per prassi consolidata tutti i consiglieri rilasciavano in bianco all’atto della loro nomina, come attestazione di fedeltà alla disciplina del rispettivo partito d’appartenenza. La Reggenza, “constatato” essere venuto meno il *quorum* necessario a garantire l’ordinario funzionamento del Consiglio grande e generale⁵⁸, ne dichiara la decadenza, indicando nuove elezioni per il successivo 3 novembre.

Giudicando illegittima, autoritaria ed illiberale la decisione presa dalla Reggenza⁵⁹, i consiglieri del centro-destra danno vita ad un Governo provvisorio, in contrapposizione a quello “legale”, che si insedia in una località nominata Rovereta, sotto la protezione della forza militare italiana, la quale mette nuovamente in atto un’azione di “blocco dei confini” della Repubblica⁶⁰. Il “Governo popolare”, dopo una breve resistenza, dovrà lasciare il

⁵⁶ Il 17 aprile 1957, i “cinque dissidenti” del Partito socialista sammarinese danno vita al Partito socialista indipendente.

⁵⁷ Nel Consiglio grande e generale convocato per adempiere uno degli atti istituzionalmente più rilevanti - l’elezione dei nuovi Capitani reggenti -, si registra di fatto il formarsi di una nuova maggioranza: sull’intera vicenda, ampiamente, P. Sabbatucci Severini, *Nel cuore dell’Italia...*, p. 220 ss.

⁵⁸ In verità, il Consiglio grande e generale non era nell’impossibilità di operare visto che i Consiglieri socialisti e l’indipendente comunista passati con l’opposizione non avevano manifestato alcuna reale volontà di dimettersi; né, in un sistema proporzionale puro com’è quello sammarinese, può ammettersi l’esistenza di vincoli di mandato elettorale. Cfr. D. Gasperoni, *Il Congresso...*, pp.83-84.

⁵⁹ M. Pelliconi, *Politica...*, p. 108 ss: la validità o meno di tali dimissioni costituisce il vero “pomo della discordia”.

⁶⁰ Il primo “blocco dei confini” da parte delle forze militari italiane era stato attuato come ritorsione per l’apertura della Casa da gioco: D. Gasperoni, *idem*, pp. 75-77. Cfr. A. Carattoni, *Novecento...*, pp. 41-46; P. Sabbatucci Severini, *Nel cuore dell’Italia...*, p. 194 ss.

definitivo controllo delle sorti del Titano nelle mani dei "secessionisti"⁶¹.

Quasi contestualmente all'assunzione del potere da parte del centro-destra avvenuta il 12 novembre 1957, un comitato promotore di soli 20 membri fondatori darà vita alla Confederazione generale democratica dei lavoratori sammarinesi (CDLS). Alla pubblicazione del manifesto costitutivo farà immediatamente seguito un nutrito programma di riunioni ed assemblee su tutto il territorio, al fine di tessere una fitta rete di attivisti e responsabili periferici per ogni categoria di lavoratori. Il risultato farà registrare un rilevante numero di adesioni a favore di un organizzazione sindacale che si proclama non politica e democratica⁶².

La fine del 1957 è segnata da un altro avvenimento assai significativo nella storia del movimento sindacale sammarinese. Il 19 dicembre viene approvata una delibera consigliare con la quale, modificato l'art. 3 della legge 27 gennaio 1949 n. 1, si abolisce il monopolio della rappresentanza sindacale fino ad allora esercitato dalla CSdL. In conseguenza di tale decisione, la neonata CDLS potrà immediatamente entrare a far parte di tutti quegli organismi governativi - mi riferisco, in particolare, alla Commissione sindacale conciliativa, alla Commissione arbitrale agraria, al Consiglio di amministrazione della Cassa di Risparmio - a fianco e con le stesse prerogative prima spettanti alla sola CSdL.

Per quanto concerne invece la politica sindacale, la maggiore attenzione dei fondatori verrà concentrandosi sui problemi dell'agricoltura, come testimonia la costituzione, tra il 20 ed il 23 dicembre, delle Leghe coloniche e

⁶¹ Il 23 ottobre 1957, si riunisce per la prima volta il Consiglio grande e generale retto dalla nuova maggioranza: esso dichiara decaduti i consiglieri socialisti e comunisti che avevano accettato la convocazione dei comizi elettorali; ratifica ed approva i decreti emessi dal Governo provvisorio e nomina il nuovo Congresso di Stato: A Carattoni, *Novecento...*, p. 64 ss. Sull'esito della vicenda, molto hanno influito i rapporti internazionali: M. Pelliconi, *Politica...*, p. 109.

⁶² M. Pelliconi, *Politica...*, p. 111: soltanto con lo sciopero generale unitario del 20 novembre 1969 che proporrà con forza i temi dell'autonomia e dell'unità sindacale si potrà cominciare a ritenere "svelenito" il clima di tensione e di aperta ostilità generatosi con la scissione sindacale.

dell'Associazione dei coltivatori diretti, le quali si impegneranno nella redazione di un attesissimo progetto per il riconoscimento della pensione nel settore, progetto che sarà definitivamente approvato, dopo lunghe discussioni, dal Consiglio grande e generale del 29 agosto 1958⁶³. La CDLS ottiene dal Governo anche l'erogazione di uno speciale sussidio per gli operai che dovessero decidere di tornare a prestare la loro opera nei campi: non è tuttavia possibile escludere che tra le finalità di un provvedimento di tal fatta vi fosse anche quella di facilitare l'erosione del consenso e della rappresentatività della CSdL, proprio là dove tradizionalmente essa era riuscita a costruire il suo nucleo più saldo.

Quest'ultima considerazione nulla toglie alla situazione di estrema difficoltà in cui versava l'agricoltura sammarinese, da tempo al centro di un processo di inarrestabile decadenza che ne aveva radicalmente compromesso le potenzialità come fonte di lavoro e di reddito: un tale obiettivo sarà al centro del progetto ben più organico che verrà messo in cantiere qualche anno più tardi con il c.d. "Piano di sviluppo dell'agricoltura"⁶⁴. L'azione intrapresa dalla CDLS è destinata, da un lato, a rassicurare i mezzadri, i quali temevano che il nuovo Governo - i cui esponenti avevano appoggiato apertamente gli agrari - avrebbe messo in discussione il patto colonico e rivisto la legge sull'affittanza -, e dall'altro, a coinvolgere attivamente anche i coltivatori diretti con tutta una serie di agevolazioni, quali l'aumento dei contributi per l'edilizia rurale, la "moto-aratura" e l'acquisto di bestiame⁶⁵.

A differenza della CSdL che aveva costruito il suo radicamento sociale portando avanti le rivendicazioni maggiormente sentite tra i lavorato-

⁶³ Vedi O. Cappelli, *Economia agricola della Repubblica di San Marino. Conversazione del 19 settembre 1966*, San Marino (Biblioteca governativa), datt; P. Sabbatucci Severini, *Nel cuore dell'Italia...*, p. 211 ss.

⁶⁴ Il punto sul difficile stato dell'agricoltura viene fatto anche grazie ad un convegno di studio organizzato dalla CDLS l'8 dicembre 1960, i cui resoconti sono pubblicati in *Lavoro libero*, 1960, n. 5, pp. 2-3.

⁶⁵ P. Persi, *San Marino: l'economia...*, pp. 295-296; A. Carattori, *Novecento...*, pp. 85-88; M. Pelliconi, *Politica...*, p. 116.

ri, la CDLS sembrava voler maggiormente puntare sulla dinamicità e sull'efficienza operativa del suo gruppo di dirigenti-funzionari, organizzati e motivati dalla presenza di alcuni esponenti di spicco della nuova maggioranza politica, i quali lavoravano all'interno dell'organizzazione anche per accentuarne la "matrice anticomunista"⁶⁶. Peraltro, il radicamento della nuova Confederazione non incontrerà difficoltà neppure nell'ampio e variegato settore del pubblico impiego, risultando anzi particolarmente favorito nei comparti della scuola e delle banche. Più lento, ma in costante crescita, sarà anche il *trend* delle adesioni nelle aziende private e all'interno dei c.d. cantieri pubblici, da sempre terreno privilegiato d'azione della CSdL⁶⁷.

3.1. Il "nuovo" modello di relazioni industriali

Pur consapevoli dell'inevitabile "tutoraggio" che la nuova maggioranza di governo esercitava sulla Confederazione democratica, l'analisi degli atti e la valutazione degli avvenimenti di quegli anni non dovrebbe impedirci di considerarli come un importante momento di complessiva democratizzazione del sistema istituzionale sammarinese, capace di favorire la realizzazione di un diverso processo di sviluppo del mondo del lavoro e di crescita dell'intera società.

La CDLS tiene il suo primo congresso nel 1960, quando sono ormai chiare le avvisaglie del *boom* economico che di lì a poco avrebbe radicalmente modificato le sorti della Repubblica: l'obiettivo dell'assise, oltre all'analisi delle tematiche più strettamente legate alla realtà associativa, è centrato sulla necessità di promuovere l'emanazione di una legislazione più avanzata che si pronunci anche sulla difesa della vita, della personalità e della dignità del lavoratore⁶⁸.

⁶⁶ Così A. Carattoni, *ivi*.

⁶⁷ A. Carattoni, *ivi*, p. 85. A proposito del tesseramento, l'A. ricorda la diffusa pratica della doppia iscrizione: quella al sindacato di classe per ragioni ideali; quella alla nuova Confederazione, per avere il libretto di lavoro nei cantieri pubblici e poter conseguentemente accedere agli altri benefici assistenziali pubblici.

⁶⁸ Relazioni ed interventi al Congresso del 12 giugno 1960 sono pubblicati in *Lavoro libero*, 1960, n. 3, il periodico della Confederazione democratica fondato nel gennaio 1958.

Di fronte all'”attacco” portatole dalla nuova Confederazione determinata a marginalizzarne il ruolo sociale, la CSdL aveva cercato di difendersi⁶⁹: non era tuttavia riuscita ad evitare un significativo calo di consenso in tutti i settori produttivi, sicuramente più accentuato fra gli impiegati statali ed i lavoratori dei cantieri pubblici, ma non trascurabile neppure nelle fabbriche manifatturiere, dove, nonostante la sostanziale fedeltà dimostrata dal più politicizzato nucleo operaio, la maggioranza delle Commissioni interne era passata nelle mani della CDLS⁷⁰.

Almeno fino a tutto il 1959, la CSdL riuscirà a conservare una forte capacità di mobilitazione sociale, mobilitazione che servirà non soltanto a sostenere rivendicazioni di natura strettamente contrattuale, ma anche ad esercitare un'opposizione di stampo marcatamente politico⁷¹. Sarà proprio l'affievolirsi della capacità di mobilitazione sociale a segnare il momento di maggior crisi: la posizione di testimonianza ideologica e di “opposizione di principio” al sistema implica il “pagamento di un prezzo” in termini di adesione fra i lavoratori che non si sentono più tutelati, ed una pesante involuzione organizzativa⁷².

In verità, molte delle difficoltà in cui si dibatte la CSdL, sono originate dal nuovo assetto socio-economico dato al paese che, a differenza dell'Italia - dove si era lentamente consolidato da quasi un decennio - aveva rivoluzionato in pochissimi anni la realtà produttiva sammarinese. Sono questi gli esiti della politica economica portata avanti dalla coalizione roveretiana: imponendo un rapido e tumultuoso processo di sviluppo industriale, essa aveva determinato la creazione di molti nuovi posti di lavoro nel settore secondario

⁶⁹ Tra il 1957 ed il 1959 il calo degli iscritti della CSdL tocca il 55%; nel 1961, il rapporto tra aderenti alla CSdL e CDLS è di 2 a 1.

⁷⁰ CSdL, *CSdL 50 anni...*, p. 24 ss. Sull'esito delle elezioni v. *Lavoro libero*, 16 luglio 1961, n. 1, p. 1.

⁷¹ A. Carattoni, *Novecento...*, p. 70 ss, in part. p. 72. Va ricordato che le elezioni per il rinnovo delle Commissioni interne del 1960/61 assegneranno i seggi disponibili per il 43% alla CSdL e per il 57% alla CDLS, a riprova del durissimo scontro che si era sviluppato all'interno delle fabbriche tra le due Confederazioni.

⁷² A. Carattoni, *ivi.*, pp. 122-123.

e terziario, posti che saranno in gran parte occupati da donne, contadini ed immigrati, fasce di popolazione in cui il radicamento della CSdL era stato quasi inesistente⁷³.

Di fronte all'evoluzione del corpo sociale, della sua maggiore stratificazione, dei nuovi rapporti fra le classi, della composizione della popolazione attiva, la CDLS riusciva a muoversi in modo sicuramente più efficace della Confederazione "rivale". I suoi dirigenti avevano infatti compreso che la scomposizione, e la relativa frammentazione, del tessuto sociale in gruppi sempre più piccoli e dagli interessi sempre più specifici, doveva essere correttamente governata, pena la riduzione della capacità espansiva del modello industriale, e la messa in discussione della condizione di benessere raggiunta da "fasce" sempre più larghe di cittadini⁷⁴.

Insomma, l'egemonia sindacale di quegli anni, alla stregua di quella politico-istituzionale, si era non solo costruita, ma aveva anche legato a "doppie mani" il suo destino al successo del nuovo modello economico, peraltro destinato a subire un processo di rapida articolazione. Lo si evince analizzando le diverse fonti di reddito che si riescono in breve tempo a rendere disponibili: a quelle legate ai tradizionali rapporti di lavoro subordinato, andranno ad aggiungersi i non trascurabili proventi derivanti dal commercio, dall'incrementata opera di intermediazione⁷⁵ e dal complesso delle attività scaturenti da decisioni di tipo politico-amministrativo connesse alla realizzazione delle grandi opere infrastrutturali - superstrada, funivia, sistema fognario - o legate al complesso delle forniture e dei servizi erogati dallo Stato.

Nonostante il ruolo propulsivo del Governo e dell'intera amministrazione pubblica, si erano tuttavia verificati alcuni "clamorosi" fallimenti industriali - mi riferisco a quelli della Saima, della Marmaca⁷⁶ e della

⁷³ P. Persi, *San Marino: l'economia...*, pp. 299-301: il settore industriale nel periodo 1950-1970 fa registrare un incremento globale del 360%. Cfr. P. Sabbatucci Severini, *Nel cuore dell'Italia...*, p. 224 ss.

⁷⁴ A. Carattoni, *Novecento...*, pp. 77-80

⁷⁵ P. Persi, *idem*, pp. 303-304.

⁷⁶ M. Monti, *La nascita dell'industria...*, p. 235: il fallimento sembra essere determinato più che dall'esaurirsi del mercato, dall'aumento dei costi relativi ad un modello di edilizia industriale a "piani diversi" ormai decisamente superato.

Conceria Bartolini - che, al di là delle pesanti ed immediate ripercussioni occupazionali, segneranno l'inizio di una nuova fase di crescita del sistema produttivo sammarinese caratterizzata dall'"affiancamento" degli imprenditori locali da parte dei "forensi"⁷⁷; un processo che sarà sicuramente favorito dall'emersione di un "nuovo cetto" - quello degli avvocati e dei professionisti in genere - che assolverà un'essenziale funzione di intermediazione e di garanzia tra gli imprenditori e le istituzioni politiche⁷⁸.

Che il dinamismo dell'imprenditoria sammarinese stesse subendo un serio ridimensionamento, lo aveva messo in evidenza anche il dibattito dell'assise straordinaria che l'Associazione degli industriali tenne il 30 gennaio 1959 per fare il punto sullo stato della situazione economica del paese, attentamente analizzata sotto i diversi profili fiscale, creditizio, commerciale, energetico e dei servizi, temi sui quali venivano sollecitate adeguate proposte di intervento da parte dell'esecutivo⁷⁹.

Purtroppo, tali richieste troveranno scarsa accoglienza; la delusione del padronato verrà ulteriormente acuita dall'emanazione della legge 17 febbraio 1961 n. 7 (su cui, *infra*), della quale si condivide lo spirito progressista⁸⁰ e la scelta di un modello di libertà e pluralismo sindacale⁸¹,

⁷⁷ Cfr. P. Sabbatucci Severini, *Nel cuore dell'Italia...*, p. 205 ss, in part. p. 209: l'A. ricorda come San Marino fosse già da tempo additata dalle autorità italiane quale "terra promessa dei pellegrini italiani", in particolare degli imprenditori, attratti da immunità fiscali e privilegi normativi.

⁷⁸ Sulla nuova stratificazione sociale che si forma a San Marino nei primi anni sessanta, v. ancora A. Carattoni, *Novecento...*, *op. cit.*, pp. 81-84.

⁷⁹ I provvedimenti auspicati dall'Associazione degli imprenditori - dotatasi nel frattempo di una sede permanente - tendono ad una riduzione della pressione fiscale e degli oneri contributivi, alla concessione di finanziamenti agevolati, alla regolamentazione dell'import-export con l'Italia, allo snellimento delle procedure di collocamento, all'adeguamento dei servizi pubblici, in particolare quelli idrici, postali e telefonici. Cfr. Anis, *Da 50anni...*, pp. 24-25.

⁸⁰ L'Associazione industriali sicuramente apprezza l'abolizione dello stretto controllo che lo Stato sammarinese poteva precedentemente esercitare sull'andamento delle dinamiche collettive ed individuali del rapporto di lavoro ai sensi della legge n. 1/1949: Anis, *ivi*, pp. 25-27.

⁸¹ In attuazione degli artt. 1 e 2 della legge n. 7/1961, l'Assemblea ordinaria degli imprenditori del 19 dicembre 1962, autorizzerà la predisposizione delle opportune modifiche da apportare al precedente statuto dell'Associazione, onde conformarlo ai nuovi requisiti di legittimità richiesti per la registrazione presso il Tribunale commissariale. V. Anis, *idem*, pp. 34-35.

ma a cui si contesta la procedura d'approvazione avvenuta senza l'apertura di un tavolo di consultazione-concertazione che avrebbe potuto evitare l'emanazione di articoli ritenuti "vessatori"⁸²: a giudizio degli industriali, l'integrale ed immediata applicazione di tali articoli avrebbe compromesso il consolidamento di un sistema economico ancora troppo fragile⁸³.

La politica difensiva ed autoconservatrice portata avanti dall'Associazione industriali in questi anni verrà definitivamente abbandonata dopo il convegno di studi che l'Associazione stessa organizzerà per il 9 luglio 1967: destinato a fare il punto sui problemi dell'intera categoria e sul perfezionamento della sua dimensione organizzativa, esso segna l'adozione di una nuova strategia che punta ad attribuire agli imprenditori un ruolo di maggiore "visibilità" e rilevanza sociale, grazie al quale riuscire ad esercitare un'influenza determinante sulla complessiva programmazione politica dello sviluppo economico del paese⁸⁴.

Resta ovviamente intatta la consapevolezza che la realtà industriale della Repubblica è sempre più strettamente ancorata a quanto accade "oltre" confine così com'era già accaduto per il primo *boom* economico, sicuramente indotto dalle scelte dei grandi gruppi industriali italiani, favorevoli al decentramento produttivo verso aree rimaste fino ad allora ai margini delle dinamiche di sviluppo. In un tale contesto, non dovrebbe sorprendere il fatto che la recessione patita dal sistema industriale italiano intorno al 1964 abbia avuto un'immediata ripercussione sul sistema produttivo

⁸²Quali sarebbero, ad esempio, quelli relativi al riconoscimento della licenza matrimoniale, all'aumento della gratifica natalizia, ai permessi per l'allattamento retribuiti, all'orario massimo di 48 ore settimanali ed alle festività retribuite.

⁸³Se è certamente vero che il nuovo sistema economico-produttivo non si è ancora consolidato, restano le statistiche che gli attribuiscono la creazione di ben settecento nuovi posti di lavoro in soli due anni: A Carattoni, *Novecento...*, p. 77.

⁸⁴In verità, gli imprenditori non hanno mai abbandonato i tentativi di stringere relazioni sempre più continue e meno occasionali; l'indisponibilità sembra venire dal Governo, dubbioso più dell'utilità di legittimare la prassi di una preventiva consultazione delle forze sociali circa gli indirizzi di politica economica, che non preoccupato di condividere alcune delle proprie prerogative sovrane.

sammarinese, costretto a fare i conti con la prima vera battuta d'arresto di un ciclo ininterrottamente espansivo dal 1958. Purtroppo, la fiducia manifestata dal Congresso di stato - di poter contenere adeguatamente gli effetti negativi con semplici manovre di bilancio - non favorirà una seria riflessione in grado di comprenderne appieno le cause, fatta eccezione per l'incontro che le Confederazioni sindacali, l'Associazione industriali ed il Governo terranno l'8 aprile 1965 nell'intento di confrontarsi sulle strategie di politica socio-economica ritenute più opportune⁸⁵.

L'incontro servirà a mettere ben in evidenza la diversa politica sindacale perseguita dalle due Confederazioni. Mentre la CSdL sostiene la necessità di strumenti destinati ad "ammortizzare" le gravi conseguenze sociali della crisi - da inquadrare nell'ambito di una più seria programmazione economica⁸⁶, unitamente all'istituzione di un ente finanziario per prestiti a medio termine -, la CDLS, tradizionalmente contraria a qualsiasi forma di programmazione, punta sulla predisposizione di misure d'immediata efficacia e fruibilità, da inserirsi in un più ampio progetto di regolamentazione della contrattazione collettiva storicamente avversato dalla CSdL⁸⁷. Da parte sua il padronato, senz'altro favorevole all'istituzione di un Ente per la concessione di crediti agevolati alle imprese, sollecita con forza una politica contrattuale di moderazione salariale, richiesta senz'altro agevolata dalla disponibilità del Governo ad approntare misure di tipo anticongiunturale.

⁸⁵ La situazione politica è agitata dai primi segnali di crisi fra la Democrazia cristiana sammarinese ed il Partito socialista indipendente sammarinese, assai critica la prima verso la riforma della legge elettorale del 1958 che prevedeva la possibilità di voto per corrispondenza degli elettori sammarinesi residenti nei paesi extraeuropei; molti dubbi erano stati sollevati circa la segretezza del voto e la trasparenza/controllo dei meccanismi di rappresentanza politica. Cfr., sugli sviluppi della complessa vicenda politica, D. Gasperoni, *Il Congresso...*, pp. 96-110.

⁸⁶ Non è difficile verificare l'omogeneità delle richieste avanzate dalla CSdL con gli obiettivi politico-strategici perseguiti in quegli anni dalla CGIL: CSdL, *CSdL 50 anni...*, p. 28.

⁸⁷ Le proposte della CDLS richiamano i temi già dibattuti nell'Assemblea generale del 12 luglio 1964, che sono riportati in *Lavoro libero*, 1964, n. 3.

Il rapido superamento della crisi farà venir meno la necessità e l'urgenza dell'approvazione dell'insieme degli strumenti su cui si era concentrata l'attenzione delle parti sociali: resta tuttavia impregiudicato l'alto valore simbolico di questa prima esperienza di concertazione sociale, che condizionerà lo sviluppo delle future rispettive relazioni⁸⁸.

I primi a beneficiarne saranno sicuramente i rapporti tra le due Confederazioni. Infatti, sotto la pressione degli iscritti, desiderosi di ottenere un adeguamento dei salari all'aumentata capacità di produrre profitti da parte delle imprese, la CDLS inizierà a svincolare progressivamente la sua azione dal rispetto ossessivo delle c.d. "compatibilità generali" del sistema economico, così da realizzare nei fatti un lento ma progressivo superamento della più rilevante tra le differenze strategico-operative che separavano la sua dalla politica della CSdL⁸⁹.

Pur restando sostenitrici di modelli socio-economici teoricamente alternativi, le Confederazioni sindacali, dopo aver dovuto constatare l'inarrestabile declino del vecchio sistema rurale, si trovano concordi nel valorizzare il ruolo strategico dell'impresa, individuando nella stessa la principale garanzia dello sviluppo: la fabbrica è ormai diventata la "misura" del progresso non solo economico, ma anche sociale e legislativo del paese. E con l'assestamento del sistema produttivo anche le relazioni industriali inizieranno ad appropriarsi di un metodo di confronto sempre più sistematico.

4. La legge 17 febbraio 1961, n. 7 (*Tutela del lavoro e dei lavoratori*)

Tra i molti successi conseguiti, la Confederazione democratica dei lavoratori sammarinesi può annoverare anche una complessiva riforma del

⁸⁸ A. Carattoni, *Novecento...*, pp. 89-90.

⁸⁹ Si scaricano sulla CDLS alcuni degli effetti generati all'interno del mondo cattolico con il dibattito apertosi dopo la chiusura dei lavori del Concilio, tra cui, in particolare, la rivendicazione di maggiori spazi di democrazia nel sindacato e la ferma critica alla politica di succube collateralità rispetto alle strategie governative.

sistema sindacale, approvata con la legge 17 febbraio 1961, n. 7⁹⁰. Tale legge conserva ancora oggi un ruolo di indubbia centralità nell'Ordinamento della Repubblica del Titano, visto che in essa si esprimono i principali fondamenti su cui poggia il suo singolare modello sindacale: in particolare, il riconoscimento e l'attribuzione di personalità giuridica alle Confederazioni sindacali ed il sistema di contrattazione collettiva ad efficacia *erga omnes*⁹¹.

In verità, la legge del 1961 non si limita a fissare i principi del sistema sindacale, ma provvede a dettare molte altre importanti disposizioni sulle controversie di lavoro, sul trattamento normativo dei lavoratori, sulla previdenza ed assistenza, sul collocamento, sui poteri dell'ispettorato del lavoro e la tenuta del Registro delle imprese⁹². E' pertanto condivisibile l'opinione di quanti ritengono che essa costituisca ancora il fondamento dell'attuale diritto del lavoro sammarinese⁹³, per avere disciplinato istituti che nella legislazione italiana sono oggetto di disposizioni contenute in fonti diverse quali la Costituzione, il Codice civile e lo Statuto dei lavoratori. Fatta eccezione per il titolo I relativo alle Associazioni sindacali - rimasto immutato - la restante normativa è stata negli anni significativamente rivista ed integrata⁹⁴.

Sarebbe difficile negare che sulle "scelte" sindacali attuate dal legislatore sammarinese del 1961 molto abbiano pesato i diritti di libertà sindacale e di sciopero sanciti nella nostra Carta costituzionale⁹⁵. Per quanto concerne ad esempio il diritto di sciopero, le disposizioni sammarinese ed

⁹⁰ Legge 17 febbraio 1961, n. 7, in *Boll. uff. Rep. San Marino*, 16 marzo 1961, n. 2/61.

⁹¹ Un ampio commento "a caldo" di forte apprezzamento per il risultato conseguito è pubblicato in *Lavoro libero*, 10 marzo 1961, n. 1, pp. 2-3.

⁹² L. Lonfernini, *Elementi...*, pp. 137-140.

⁹³ Fonti speciali dettano la disciplina dell'impiego presso le pubbliche amministrazioni, tranne che in materia previdenziale ed assistenziale, di corresponsione della 13^a mensilità e di ferie annuali (art.58).

⁹⁴ Sulla legge, criticamente, A. Carattoni, *Novecento...*, pp. 121-126.

⁹⁵ Propone un interessante confronto tra norma costituzionale italiana e legge sammarinese G. Giardi, *Il diritto sindacale...*, pp. 5-14, il quale riporta anche stralci significativi del dibattito tenutosi al Consiglio Grande e Generale riunito per l'approvazione definitiva del testo di legge. L'analisi comparata delle due disposizioni tiene ovviamente in adeguata considerazione il diverso contenuto dei due provvedimenti, esclusivamente di principio il primo (art. 39 Cost.), di carattere anche dispositivo il secondo (L.n. 7/61).

italiana sono nella loro formulazione pressoché identiche: tuttavia, oltre a non doversi sottovalutare il fatto che il diritto è nell'un caso sancito da una norma costituzionale e nell'altro da una norma ordinaria, merita anche ricordare che la disciplina sammarinese limita la sua efficacia al solo rapporto di lavoro privato. Ai sensi del suo art. 58, infatti, delle disposizioni della legge n. 7/61, la pubblica amministrazione è tenuta ad osservare soltanto quelle in materia previdenziale ed assistenziale, unitamente alla disciplina dettata per la corresponsione delle ferie e della tredicesima mensilità.

Tutto ciò non ha comunque comportato alcun reale ostacolo all'esercizio del diritto di sciopero nell'ambito del pubblico impiego⁹⁶; più semplicemente, quella descritta è una delle conseguenze indotte dalla netta e formale distinzione esistente nell'ordinamento sammarinese fra lavoro pubblico e lavoro privato che, nel caso specifico, non è stata fonte di problemi, avendo le Confederazioni sindacali dato sempre prova di poter gestire la più efficace delle autoregolamentazioni possibili⁹⁷. Non minore importanza va attribuita all'attivazione di più canali, non necessariamente istituzionalizzati, di confronto tra Sindacato e Governo, i quali, almeno per il pubblico impiego, rendono davvero residuale il sempre possibile ricorso ad azioni di tutela collettiva. Inoltre, non bisogna dimenticare che San Marino non ha mai conosciuto legislazioni incriminatrici dello sciopero: gli scioperi si sono tenuti senza l'imposizione di alcun vincolo procedurale; le eventuali conseguenze di tipo civilistico sono state quasi sempre composte in via stragiudiziale e conciliativa.

La distinzione pubblico-privato in materia di (diritto di) sciopero, è stata definitivamente superata dal dettato dell'art. 9 della legge 8 luglio 1974, n. 59 - la *Dichiarazione dei diritti dei cittadini e dei principi fonda-*

⁹⁶ Il primo sciopero di cui si ha notizia nella storia della Repubblica viene organizzato nel 1918 proprio dall'Associazione degli impiegati e salariati, associazione sorta per tutelare i dipendenti dello Stato: L. Rossi, *Fra primo...*, p. 45 cfr. *amplius*; Magistrato del lavoro, 18 marzo 1982, causa n. 364/1979, in *giust. samm.*, 1981-90, p. 854; Giudice penale di I grado, 6 febbraio 1990, n. 55, *ivi*, pp. 718 ss. v. anche G. Giardi, *Il diritto sindacale e del lavoro*, AIEP, 1999, pp. 24-25.

⁹⁷ Nella realtà sammarinese, lo sciopero dei pubblici dipendenti "copre" pressoché integralmente il fenomeno dello sciopero nei c.d. servizi pubblici essenziali.

mentali dell'ordinamento sammarinese di cui si è già trattato -, il quale eleva lo di sciopero a diritto fondamentale del cittadino, accomunandolo all'equa retribuzione, al riposo settimanale ed alle ferie⁹⁸.

4.1. Il riconoscimento giuridico dei soggetti sindacali

Relativamente ai principi di libertà ed attività sindacale - la personalità giuridica delle organizzazioni sindacali e l'efficacia *erga omnes* del contratto collettivo, in particolare - la legge n. 7/1961 non fa che recuperare gran parte dell'impianto dei commi secondo e seguenti dell' art. 39 della Carta costituzionale italiana, in chiave non più semplicemente programmatica ma dispositiva. Il modello sammarinese, tuttavia, è arricchito da una serie di soluzioni che sarebbero state da noi assolutamente improponibili, non fosse altro perché il nostro è un sistema aperto al pluralismo sindacale, mentre quello sammarinese lo è solo formalmente, essendo in realtà volto a limitare il riconoscimento giuridico alle sole due Confederazioni già esistenti, limitazione essenziale alla funzionalità di un sistema che si regge su un forte coinvolgimento istituzionale degli attori sociali legittimati.

Affermato il principio di libertà sindacale, nei suoi primi tre articoli la legge n. 7/61 esplicita le condizioni necessarie per ottenere la registrazione da parte tanto delle Associazioni - vale a dire le organizzazioni dei lavoratori - che delle Unioni formate dai datori di lavoro, rispetto alle quali viene superata la diversa procedura di riconoscimento che era stata prevista nella legge n. 1/1949 (v. *supra*). Condizione per la registrazione presso il Tribunale Commissariale è che i rispettivi Statuti stabiliscano un ordinamento interno a base democratica, e siano preventivamente pubblicati *ad valvas* per 15 giorni, al fine di consentire ai cittadini la possibilità di esercitare ogni possibile opposizione. Ai sindacati registrati spetta la personalità

⁹⁸ Analogamente all'ordinamento italiano, anche quello sammarinese tace sulla serata.

giuridica, ciò comportando la legittimazione a stare in giudizio, l'acquisto di beni mobili ed immobili - dopo l'autorizzazione del Consiglio dei XII - a titolo oneroso e gratuito.

Degli Statuti associativi, la legge stabilisce, altresì, il contenuto minimo necessario per poter ottenere la registrazione: essi devono infatti indicare i fini dell'associazione, la sede, i rapporti di dipendenza ed unione con altre associazioni, le condizioni di ammissione e recesso dei soci, le procedure di deliberazione dei contribuiti, la composizione e la competenza degli organi direttivi (collegio sindacale), la rappresentanza giuridica, i motivi di esclusione, le norme di amministrazione. Inoltre, gli iscritti non potranno mai godere degli eventuali utili di gestione: in caso di liquidazione, i fondi residui dovranno essere devoluti ad enti di beneficenza sammarinesi. Per quanto concerne il rinnovo degli organi direttivi, questi dovrà avere una cadenza almeno triennale, ed avvenire con voto segreto, tramite scheda. Il bilancio annuale andrà approvato dall'assemblea (entro aprile), e reso pubblico nelle forme opportune.

Ben più criticate sono state le disposizioni dettate dai successivi artt. 4 e 5: vi si stabilisce, infatti, cosa deve intendersi per Associazione sindacale o Sindacati - la confederazione o l'unione di più sindacati dei prestatori di lavoro - e per Unione Sindacale, l'associazione di più sindacati dei datori di lavoro. Ai fini della registrazione, le prime devono poter dimostrare un ambito di rappresentanza esteso in almeno sei categorie di prestatori ed avere un numero minimo di 500 iscritti; le seconde, comprendere almeno otto categorie, oppure avere un minimo di 100 iscritti qualificati. La perdita di tali requisiti, successiva alla registrazione, può comportare la revoca della personalità giuridica.

La previsione di un minimo di iscritti e di categorie rispettivamente rappresentate dalla Confederazione o dall'Unione per ottenere e conservare la personalità giuridica è, come sopra ricordato, strettamente funzionale all'esercizio dei poteri e delle prerogative di cui gode il Sindacato nel sistema istituzionale sammarinese, poteri e prerogative che implicano la prova di una chiara e consistente rappresentanza nel paese. La scelta del rigoroso requisito numerico è anch'essa legata alla realtà sammarinese, nell'intento di evitare nel modo più netto, compatibilmente con l'affermazione del princi-

pio di libertà, l'ingresso sulla "scena" di altri soggetti che avrebbero potuto compromettere il buon funzionamento del sistema. Tra l'altro, è utile ricordare che proprio la previsione di detti requisiti ha rappresentato il maggiore tra gli ostacoli da superare per ottenere l'ammissione di San Marino nell'OIL.

4.2 (segue). Il modello di contrattazione collettiva

All'efficacia della contrattazione collettiva sono dedicati gli artt. 8 e 9 della legge n. 7/61. L'art. 8 afferma che il contratto di lavoro collettivamente stipulato tra i sindacati registrati dei prestatori di lavoro e le organizzazioni registrate dei datori di lavoro ha efficacia di legge, purché sia stato redatto in forma scritta e reso pubblico con deposito nella cancelleria del Tribunale, e successiva pubblicazione sul Bollettino ufficiale. Tale comma va interpretato in combinato disposto con il primo e secondo comma del successivo art. 9, nel quale si recita che il contratto collettivo stipulato tra uno dei sindacati ed un altro "antitetico" ha efficacia obbligatoria per tutti gli appartenenti alle categorie alle quali esso si riferisce, e che, nell'eventuale concorso di più contratti, saranno applicate le clausole rispettivamente più favorevoli ai prestatori di lavoro⁹⁹.

Dal dettato dei descritti commi non sembra giuridicamente configurarsi una diversa efficacia dei contratti collettivi, a seconda che questi siano stati stipulati congiuntamente o disgiuntamente dalle due Confederazioni^{99bis}. La disposizione dell'art. 9 sull'efficacia obbligatoria, infatti, va letta in stretta

⁹⁹ Ad avviso di A. Carattoni, *Novecento...*, p. 122, l'attribuzione dell'efficacia *erga omnes* ai contratti collettivi stipulati anche da una soltanto delle due Confederazioni dev'essere considerata come tentativo di favorire l'acquisizione di una condizione egemonica da parte della CDLS in materia contrattuale. Contra, G. Giardi, *ivi*, pp. 21-22, il quale ritiene possibile attribuire ai contratti collettivi una diversa efficacia in relazione alla stipulazione unitaria o non.

^{99bis} V. sentenza 11 marzo 1988, in G. Giardi, *Il diritto sindacale...*, cit., p. 148, secondo la quale "la contrattazione collettiva può impegnare soltanto chiunque appartenga alle categorie intervenute... non coloro che appartengono ad altri settori o categorie".

relazione con quella contenuta nel secondo comma: qualora, in conseguenza della stipulazione di un contratto collettivo da parte di una sola delle Confederazioni dovesse verificarsi la contestuale vigenza di un distinto contratto siglato dall'altra - ipotesi negli anni sessanta assai probabile visto il clima di accesa conflittualità conseguente alla scissione sindacale -, il problema di identificare la disciplina da applicare al singolo rapporto di lavoro doveva essere risolto in base al principio del *favor prestatoris*, individuando, istituto per istituto, la clausola dei due contratti più favorevole al lavoratore.

Il *favor prestatoris* rappresenta altresì il principio informatore dell'inderogabilità, sia della legge nei confronti del contratto collettivo, sia del contratto collettivo nei confronti di quello individuale¹⁰⁰.

E' importante far notare che la soluzione adottata porta inevitabilmente allo "spezzettamento" del contratto collettivo, legittimando tutte le riserve a vario titolo avanzate dai datori di lavoro che possono rischiare di non sapere in concreto l'entità degli impegni assunti con la sua stipulazione. Né si poteva pretendere che fosse l'Associazione degli imprenditori a scegliere la controparte, vista la rilevante capacità di mobilitazione da ciascuna delle Confederazioni raggiunta; senza sottovalutare poi la gravità del "blocco istituzionale" che avrebbe fatto necessariamente seguito all'esclusione di una delle due Confederazioni dal tavolo di contrattazione.

Fortunatamente, la complessa situazione si è risolta positivamente per la concomitanza di due importanti fattori. Il primo è rappresentato dalle stesse articolate disposizioni contenute nella legge n. 7/61 che, essendo inderogabili *in peius* tanto dal contratto individuale che da quello collettivo, possono già da sole disciplinare compiutamente il rapporto dei lavoratori dipendenti; il secondo, dall'avvio di un processo lento, ma inarrestabile, che, a partire dalla fine degli anni sessanta, darà corpo ad un graduale

¹⁰⁰ L'inderogabilità relativa è il principio che da sempre governa il rapporto fra le fonti di diritto del lavoro nell'ordinamento sammarinese. Il rapporto fra contratti collettivi è invece disciplinato dal Contratto unico generale, il quale attualmente dispone, tramite rinvio, le materie che possono essere integralmente trattate o soltanto integrate in sede "decentrata".

riavvicinamento strategico ed operativo fra le Confederazioni. Di un tale riavvicinamento non credo sarebbe sbagliato attribuire almeno in parte il merito proprio al modello di contrattazione adottato dal legislatore sammarinese, consapevoli le organizzazioni sindacali che soltanto attraverso la definizione di una piattaforma contrattuale comune sarebbe stato possibile garantire proficuità e credibilità alle rispettive azioni rivendicative.

5. Sulla c.d. “quota sociale”. La regolamentazione legislativa del “pieno impiego”

Mentre l'art. 3, co. 2, della legge del 1949 aveva esplicitamente attribuito all'allora sindacato unico dei lavoratori un concorso finanziario per le funzioni pubbliche e sociali svolte - tra cui, in particolare, quella collocatoria¹⁰¹ -, il legislatore del 1961 non aveva preso alcuna decisione in merito. Tuttavia, i costi organizzativi non trascurabili che l'assunzione del ruolo istituzionale e delle funzioni sociali assegnate alle Organizzazioni sindacali giuridicamente riconosciute comporta, non avrebbero potuto essere sostenuti - né sarebbe stato giusto pretenderlo - con i contributi versati dai soli iscritti. Del tutto coerentemente con il modello adottato, la legge 29 marzo 1968, n. 17, ha così provveduto ad istituire la c.d. “quota per servizio sociale”¹⁰².

Tale quota assume tecnicamente le caratteristiche di un contributo obbligatorio calcolato percentualmente sulla retribuzione lorda percepita sia dai lavoratori pubblici che da quelli privati, nella misura dello 0,40%,

¹⁰¹ L'art. 3, co. 2 della legge per la tutela del lavoro e dei lavoratori sammarinesi del 27 gennaio 1949, n. 1, recita che “in considerazione delle funzioni pubbliche e di carattere sociale che esercita la Confederazione, quale anche l'Ufficio di collocamento, il Governo della Repubblica assegna ad essa un concorso finanziario da stabilirsi anno per anno”.

¹⁰² Il finanziamento del sindacato attraverso un prelievo obbligatorio e la “codificazione legislativa” della libertà di associazione sindacale che rende difficilissima la nascita di nuove organizzazioni sono a giusto titolo considerati i due fondamentali tratti che distinguono il sistema sindacale da quello delle altre democrazie occidentali: A. Carattoni, *Novecento...*, p. 18. G. Giardi, *Il diritto sindacale...*, p. 16 datt.

da versarsi all'Istituto per la Sicurezza sociale (ISS), che provvederà ad accreditarla trimestralmente alle Confederazioni, in base al modello di ripartizione dalle stesse concordato.

Nel caso le Confederazioni non dovessero raggiungere un accordo né globale né parziale sulla ripartizione delle quote sociali accumulate, l'ISS manterrà a disposizione gli importi raccolti per un anno dal periodo della loro esazione: alla scadenza di detto termine, l'ammontare non distribuito sarà prima incamerato e poi definitivamente devoluto ad iniziative di pubblica assistenza, individuate di intesa con le Confederazioni medesime (art. 5). Qualora il disaccordo dovesse perpetuarsi oltre l'anno, la necessità di non pregiudicare l'azione sindacale e di non compromettere la necessaria dinamica del modello di rappresentanza collettiva, ha consigliato la previsione di un sistema di ripartizione e conseguente assegnazione delle quote sociali legato agli esiti di un referendum che dovrà essere indetto entro due mesi tra tutti i lavoratori appartenenti alle categorie per le quali non vi è stato accordo¹⁰³.

Conformemente al sistema sindacale cui accede, la legge provvede a fissare alcuni limiti di utilizzo da parte delle organizzazioni sindacali, tanto per i fondi derivanti dalla ripartizione della quota sociale, che per quelli legati ad altri cespiti. A tali specifici fini, si dispone che non possono essere sostenute attività che non siano meramente sindacali - vale a dire, non destinate alla tutela degli interessi morali o materiali dei prestatori -, impendendone "in particolare" sia un utilizzo "commerciale" sia la destinazione a vantaggio di partiti politici.

Oltre all'affermazione di una responsabilità solidale per la gestione dei suddetti fondi in capo agli amministratori delle associazioni beneficiarie, il legislatore dispone anche che, sia l'utilizzazione dei fondi per scopi diversi da quelli consentiti, sia l'esposizione - nei bilanci come in atti ufficiali destinati al pubblico ed all'autorità - di dati falsi circa il loro impiego, comporta per l'Associazione coinvolta la sospensione dell'erogazione delle suc-

¹⁰³ Ai sensi dell'art. 6, i voti espressi durante la consultazione determineranno le rispettive percentuali di suddivisione delle quote sociali accumulate presso l'Istituto di sicurezza sociale da assegnarsi alle singole Organizzazioni.

cessive quote spettanti, da un minimo di tre mesi ad un massimo di un anno¹⁰⁴.

Dei c.d. “cantieri del pieno impiego”, utilizzati fin dal primo dopoguerra per sostenere il reddito dei lavoratori disoccupati impegnandoli nella realizzazione di opere di pubblica utilità¹⁰⁵, si è già trattato in precedenza. La loro importanza strategica di strumento di “ammortizzazione sociale” è confermata dal fatto che vengono compiutamente ridisciplinati dal legislatore del 1967, con l'intento di assicurare la piena occupazione della manodopera disponibile mediante l'assunzione di lavoratori manuali ai quali l'Ufficio di collocamento non sia stato in grado di offrire adeguate opportunità di lavoro (art.1)¹⁰⁶.

In quanto datore di lavoro, lo Stato si impegna ad adottare le misure necessarie a tutelare l'integrità fisica e la personalità dei lavoratori, sotto il diretto controllo delle organizzazioni sindacali. A sua volta, il lavoratore è tenuto a frequentare in maniera continuativa e senza interruzioni il cantiere, salvo le ipotesi di malattia, che dovrà essere comunicata entro tre giorni (art. 10). Egli dovrà fornire la sua prestazione in modo puntuale e diligente, nell'osservanza delle disposizioni impartite dai dirigenti tecnici ed amministrativi, purché relative allo svolgimento ed alla disciplina del lavoro (art.14)¹⁰⁷.

¹⁰⁴ Sono fatte salve le altre sanzioni di legge, nonché ogni specifico addebito a titolo di responsabilità civile. In parziale deroga a quanto dispone l'art. 2 della legge n. 7/1961, il bilancio d'esercizio delle Associazioni sindacali può essere validamente approvato dai soli organi direttivi, senza la necessità di convocare appositamente l'assemblea. Restano immutati i limiti temporali e le disposizioni relative alla pubblicità nei riguardi degli iscritti (art. 7, co. 5).

¹⁰⁵ Si tratta di lavoratori di età compresa fra i 18 e i 60 anni, fino ad un massimo di 65 qualora non sia ancora maturato il diritto alla pensione.

¹⁰⁶ La CDLS aveva da tempo avanzato una proposta di riforma dell'istituto del c.d. “pieno impiego” della manodopera, proposta che influenzerà significativamente le scelte del legislatore: *Lavoro libero*, dicembre 1965, pp. 2-3.

¹⁰⁷ Sono ovviamente applicabili le sanzioni disciplinari del richiamo verbale, dell'ammonizione e della diffida, a cui si aggiungono, in considerazione della gravità dell'infrazione, la sospensione del servizio fino ad un massimo di 4 settimane e l'allontanamento immediato dal lavoro fino ad un massimo di tre mesi.

La particolare natura del rapporto di lavoro instaurato con il Cantiere e le singolari modalità che presiedono la sua esecuzione sono rimarcate nella disposizione contenuta nell'art. 9 dove si precisa che i Deputati al lavoro ed ai lavori pubblici si incontreranno due volte l'anno con i rappresentanti delle organizzazioni sindacali per esaminare le condizioni occupazionali della manodopera. In tale ambito, essi potranno decidere di sottoporre un numero prestabilito di lavoratori disponibili a corsi di riqualificazione ed a prove di idoneità, nell'intento di preconstituire le condizioni per un loro più rapido collocamento nel mercato del lavoro¹⁰⁸.

6. L'evoluzione del sistema di relazioni industriali tra la fine degli anni sessanta ed i primi settanta. La nuova politica sindacale.

La legge n. 7 del 1961 ha indubbiamente contribuito a rendere più organico e strutturato il sistema di relazioni industriali che le principali forze sociali avevano fino ad allora realizzato, com'è possibile verificare sia dalla lettura degli atti dei congressi tenuti dalle due Confederazioni sindacali, sia dalle finalità perseguite dall'Associazione industriali, pronta anche ad attuare tutte quelle modifiche strutturali e di organizzazione interna necessarie a porla in condizione di dialogare più efficacemente con sindacati e Governo¹⁰⁹.

Per entrambe le Confederazioni sindacali, il 1969 è un anno davvero importante, non soltanto considerando la rilevanza dei temi trattati nei dibattiti congressuali, ma soprattutto constatando la maggiore articolazione subita dal modello di contrattazione collettiva, che viene significativamente "arricchito" dalla riuscita strutturazione a base federale dei lavoratori dell'industria.

¹⁰⁸ A cui possono partecipare anche i prestatori d'opera presso privati (art.9, co.4).

¹⁰⁹ Nonostante la conferma della coalizione DC-PSDIS avvenuta con le elezioni del 7 settembre 1969, i rapporti fra i due partiti restano tesi, soprattutto per l'osteggiata volontà del PSDIS di "aprire" uno spazio di confronto politico con i partiti di opposizione: D. Gasperoni, *Il Congresso...*, pp. 111-115.

Il congresso della CDLS che si tiene in quell'anno mostra i segni delle difficoltà insite nel perpetuare una strategia rimasta pressoché immutata dal momento della sua fondazione, destinata a ricercare un equilibrato quanto flessibile compromesso tra la domanda avanzata dagli iscritti di migliori condizioni di vita e di lavoro e le "compatibilità" economiche più generali del sistema-paese, attraverso la sperimentazione di una relazione sinergica tra l'azione sindacale e quella portata avanti dai partiti di governo¹¹⁰. La principale critica emersa dal dibattito congressuale sarà rivolta proprio contro questa politica di collateralismo perpetuata dalla "dirigenza storica", critica che si tradurrà nella proposta di rendere incompatibili cariche politiche e cariche sindacali di livello direttivo: detta incompatibilità, infatti, oltre a favorire una situazione di maggior autonomia, servirà ad accrescere la già diffusa tensione esistente tra gli iscritti in merito alla realizzazione dell'unità sindacale organica in tempi ragionevolmente brevi¹¹¹.

Altrettanto determinante sarà l'impatto prodotto dal riuscito sciopero generale unitario del 20 novembre 1969, evento che viene da molti preso a simbolo dell'avvio del processo sindacale di riunificazione, fortemente voluto soprattutto dai lavoratori e dai delegati più giovani¹¹². In questi anni, tuttavia, la "questione" della riunificazione sindacale deve scontare un approccio eccessivamente semplificato, per non dire semplicistico, che ritiene, a torto, il conseguimento dell'unità organica sufficiente a garantire da

¹¹⁰ *Lavoro libero*, 1969 nn. 1 e 2.

¹¹¹ Senza determinare lacerazioni nette, il rapporto fra partiti e sindacati diviene via via meno invadente e penetrante, fino alla "formalizzazione" di un vero e proprio distacco con le elezioni politiche del 1974, quando entrambe le Confederazioni adottano regole di incompatibilità fra incarichi sindacali e ruolo di membro del Consiglio Grande e Generale: A. Carattoni, *Novecento...*, pp. 15-16.

¹¹² A. Carattoni, *ivi*, pp.93-94. Dopo un primo fallito tentativo di costituire un circolo culturale nel 1966, sono sicuramente da ricordare le iniziative portate avanti da "San Marino 2000", divenuto nel 1968 punto di ritrovo di intellettuali e quadri sindacali soprattutto appartenenti alla CDLS. Tali iniziative ebbero non poche ripercussioni sui lavori dell'imminente congresso della Confederazione (su cui, pp. 98-100). Cfr. M. Pelliconi, *Politica...*, p. 121

solo una condizione di maggiore autonomia e libertà d'azione; non si considera infatti, il peso determinante rappresentato dalla diversa collocazione politico-ideale cui si richiamano le due Confederazioni.

Che le differenze da superare fossero molte, lo si può evincere anche dalla lettura degli atti del quinto congresso della CSdL, nei quali si constata la rinnovata influenza assunta dalle lotte sindacali¹¹³, conseguente all'avverarsi dello "storico" mutamento di forza tra le classi sociali a vantaggio del c.d. movimento operaio, com'era già da tempo avvenuto in Italia¹¹⁴. Accanto a questa insolita attenzione alle rivendicazioni normative e salariali ed ai problemi dell'agricoltura, il congresso cerca di definire più attentamente il ruolo dell'organizzazione nel quadro dei rapporti con le altre forze sociali e con lo stesso governo, anche attraverso una parziale autocritica della strategia precedentemente perseguita¹¹⁵.

Al di là delle esperienze congressuali, la fine degli anni sessanta vede finalmente realizzarsi (in ambito CSdL) l'organizzazione su base federale dei lavoratori dell'industria¹¹⁶. Fatta eccezione per i lavoratori della terra - i quali avevano da tempo dato vita alle Leghe coloniche (su cui *supra*)¹¹⁷ -

¹¹³ Mi riferisco, ad esempio, alla battaglia sostenuta dai lavoratori e dal Sindacato alla Libra per la concessione di un premio di produzione non contrattualmente previsto, fermamente osteggiato dall'azienda e da un padronato determinato ad evitare qualsiasi legittimazione di azioni destinate a mettere in discussione il doveroso rispetto degli accordi stipulati. Altrettanto riusciti saranno gli scioperi organizzati direttamente dai lavoratori dipendenti della Cartiera Ciacci.

¹¹⁴ CSdL, *CSdL 50 anni...*, p. 32: gli iscritti alla CSdL passano dai 620 del 1968 ai 1134 del 1971, di cui 665 erano operai dell'industria.

¹¹⁵ A. Carattoni, *Novecento...*, pp. 101-106.

¹¹⁶ Il primo congresso della Federazione unitaria dei lavoratori dell'industria (poi, Sindacato unitario dei lavoratori dell'industria, SULI) - che aveva iniziato ad operare provvisoriamente fin dal 1970 - si terrà nel giugno 1973: la Federazione industria assumerà un ruolo preponderante nel dirigere lo scontro di classe e le lotte di fabbrica negli anni segnati dall'avvento della nuova contrattazione di categoria.

¹¹⁷ Tuttavia, sotto il profilo contrattuale, le strutture di categoria non sono mai state né operanti né definite, tanto che la gestione e l'elaborazione della piattaforma rivendicativa è stata demandata al vertice confederale. Bisogna inoltre ricordare che, nonostante interventi e sostegni ripetuti da parte dello Stato, l'agricoltura vede dimezzarsi sia il numero delle aziende sia il numero degli addetti: P. Persi, *San Marino: l'economia...*, p. 288 ss.

non si era fino ad allora riusciti a dare concreta operatività alle altre strutture sindacali di categoria. A ben vedere, erano da tempo stati individuati dei responsabili di settore, ma questi non potevano certo essere considerati veri e propri organismi orizzontali di rappresentanza, mancando l'attribuzione dei necessari poteri decisionali.

L'avvio della strutturazione su base federale della rappresentanza sindacale si deve invece alla sensibile crescita delle adesioni degli operai di fabbrica. Il fenomeno va messo in relazione con quanto sta accadendo in Italia, dove il sindacato confederale oltre a guidare le sempre più dure lotte di fabbrica, si candida a gestire il complessivo scontro di classe. Sono diventati davvero molto complessi i rapporti fra il sistema produttivo sammarinese e le case-madri d'oltre confine, per poterne spiegare le ragioni ricorrendo soltanto all'influenza indubbiamente esercitata dalle più favorevoli dinamiche salariali¹¹⁸. Anche a San Marino, infatti, si è oramai formata una vera e propria classe operaia, all'interno della quale è possibile enucleare una forte componente femminile, il cui aggregarsi è dovuto all'attenzione tutta nuova mostrata dalle stesse Confederazioni e dal Governo a ridurre il divario normativo e retributivo ancora esistente nell'Ordinamento (sammarinese) fra lavoratori protetti e lavoratori "deboli"¹¹⁹.

E' evidente che gran parte di questi nuovi fermenti finirà per scari-

¹¹⁸ Il grande rinnovamento sociale che attraversa in quegli'anni l'Italia spinge i "nostri" imprenditori ad aumentare gli investimenti nelle aree ancora industrialmente marginali, tra cui rientra il territorio della Repubblica del Titano. In tale contesto non dev'essere sottovalutata l'importanza delle rispettive dinamiche salariali: il livello medio di scarto tariffario tra distretto sammarinese ed aree limitrofe si aggirava sulle 120-150 lire orarie, a cui doveva poi sommarsi la differenza di oneri sociali ammontante addirittura al 55%.

¹¹⁹ Nei settori nei quali sono regolarmente stipulati contratti collettivi aziendali, il dislivello retributivo uomo-donna - a parità di mansioni - raggiunge il 25%. Il primo contratto del settore abbigliamento siglato verso la fine del 1970 ridurrà il differenziale retributivo uomo-donna al 10/12%: A. Carattoni, *Novecento...*, pp. 109-110.

carsi sulla contrattazione collettiva¹²⁰: il Sindacato si trova a dover governare tutta una serie di spinte centrifughe e di piattaforme differenziate che portano ad un rifiuto della politica normativa di moderazione salariale che aveva in passato condizionato le rivendicazioni sindacali.

La sempre difficile composizione fra interessi ed esigenze dell'organizzazione rispetto a quelle del movimento¹²¹, non fermano la decisione della CSdL e del SULI - con l'appoggio della CDLS¹²² -, di presentare intorno alla metà del 1971 una piattaforma contrattuale unica per l'intero settore industriale¹²³. Molta pressione in tal senso l'aveva esercitata il padronato, desideroso di superare la dimensione aziendale di contrattazione, non soltanto per gli indiscutibili effetti di unificazione dei trattamenti

¹²⁰ Oltre che tradursi in un aumento della "turbolenza" politica. Infatti, dopo le polemiche dimissioni del Segretario di Stato per gli affari Esteri Federico Bigi (1971), il governo entrerà ripetutamente in crisi, prima della scadenza naturale della legislatura (nel 1973, nel 1975 e nel 1977), nonostante le sperimentazione di diverse formule di alleanza strategica fra il PDC, i partiti socialisti, e il Movimento Libertà Statutarie (MLS): cfr., *amplius*, D. Gasperoni, *Il Congresso...*, pp. 115-140.

¹²¹ La preoccupazione delle Confederazioni di non riuscire più a governare il sistema si accrebbe notevolmente all'indomani delle vicende che portarono alla stipulazione del contratto collettivo del settore abbigliamento, che contava oltre cinquecento addetti. Infatti, a causa della lentezza delle trattative, furono proclamati dagli stessi lavoratori due scioperi, e ciò non solo indipendentemente, ma addirittura contro espresse direttive sindacali. Il contratto dell'abbigliamento segnerà una vera e propria svolta nel sistema di contrattazione collettiva sammarinese: la verifica della forza e dell'indubbia capacità di lotta acquisite dal movimento operaio, favorirà la stipulazione dei successivi contratti dei chimici e dei metalmeccanici, aprendo la strada all'inquadramento unico, che diventerà un buon terreno per consolidare il processo di unificazione sindacale e per iniziare il recupero del dissenso interno ed esterno alle organizzazioni. Cfr. Anis, *Da 50anni...*, p. 40.

¹²² Nella posizione assunta dalla CDLS si evidenzia l'ampio rinnovamento strategico-operativo avvenuto al suo interno, senz'altro favorito dal parziale ricambio della sua classe dirigente, che culminerà con il Congresso del 1975, su cui *infra*.

¹²³ A. Carattoni, *Novecento...*, p. 111.

economico-normativi che si sarebbero potuti determinare¹²⁴, ma anche per il contenimento della conflittualità sociale che quel sistema (di contrattazione) non è in grado di garantire.

In verità, per l'Associazione industriali, l'alta conflittualità prodotta, determinando un affievolimento del dialogo con le Confederazioni, fungerà da fattore di rafforzamento dei rapporti istituzionali con il Governo, il quale, da tempo, considerava rientrante tra i suoi principali obiettivi assicurare una condizione di stabile pace sociale¹²⁵. L'Associazione degli imprenditori, che aveva vissuto con grande difficoltà e preoccupazione la prima ondata di agitazioni operaie (1967-1969), temeva in particolare le istanze rivendicative portate avanti dal SULI e dalle c.d. avanguardie di fabbrica, dirette ad ottenere il riconoscimento dei diritti sindacali in azienda o la riduzione dell'orario a 40 ore settimanali, con la contestuale previsione di aumenti salariali uguali per tutti¹²⁶.

In questo difficile contesto, la nuova strategia meno organicistica adottata dalla CDLS, pur favorendo, da un lato, il processo verso l'unificazione sindacale, dall'altro produrrà un irrigidimento della CSdL, preoccupata di perdere la conquistata egemonia a livello operaio¹²⁷. Nel suo con-

¹²⁴ In tal senso, si era espresso il Consiglio direttivo con la delibera del 23 marzo 1966, in attuazione della quale la Segreteria aveva successivamente provveduto a raggruppare ed inquadrare le aziende secondo criteri di affinità. Il fine ultimo doveva essere quello di riuscire a formalizzare quella sorta di "polarizzazione spontanea per settori" che si era naturalmente determinata in conseguenza della diversificazione produttiva delle imprese di nuova costituzione.

¹²⁵ Il Governo veniva dagli imprenditori sollecitato a dare chiare indicazioni programmatiche di cui le parti potessero tenere conto nell'adottare le rispettive strategie per il rinnovo dei contratti collettivi. Purtroppo, tali aspettative erano destinate ad andare deluse: risale al 9 settembre 1973, l'esposto che il Consiglio direttivo invierà al Congresso di Stato per denunciare l'assenza di un sistema di sostegno integrato allo sviluppo industriale, con cui prevedere, in particolare, strumenti di finanziamento agevolato, norme per la detassazione dei beni strumentali e l'incentivazione dell'apprendistato.

¹²⁶ V. CSdL, *CSdL 50 anni...*, p. 33, 39-40.

¹²⁷ Nei primi anni settanta la CSdL vede aumentare i propri iscritti di ben il 50%, grazie al dinamismo dimostrato nell'organizzare le lotte di fabbrica, al rinnovamento organizzativo ed alla strategia movimentista adottata.

gresso del 1973, infatti, si raffreddano ulteriormente gli “entusiasmi” unitari, anche attraverso la riproposizione di temi non ancora condivisi dalla CDLS - in particolare quello della programmazione economica -, tentando al contempo di rivendicare un più forte ruolo di condizionamento delle linee di sviluppo della realtà produttiva sammarinese¹²⁸. Una richiesta che appariva in quel momento tutt'altro che velleitaria, visto che il congresso si svolge all'indomani del fallimento della coalizione roveretiana che aveva retto il paese fin dal lontano 1957¹²⁹.

Per la CDLS, invece, le prospettive che si aprono sono più incerte: lo sviluppo economico è andato via via ridimensionandosi; la crescita ha evidenziato gravi squilibri, che l'avversata politica di programmazione non ha consentito di governare; l'accresciuto bisogno di partecipazione ha richiesto un profondo rinnovamento organizzativo, che si è tradotto nella costituzione delle federazioni di categoria e nel superamento delle commissioni interne da parte dei consigli dei delegati (su cui, *infra*). I due congressi tenuti nel 1972 e nel 1975, tuttavia, registrando le accresciute difficoltà in cui si trova il sistema economico e produttivo sammarinese¹³⁰, rafforzano l'individuazione strategica dell'unità sindacale quale principale strumento

¹²⁸ La situazione di difficoltà del sistema economico sammarinese è stata inizialmente aggravata dalla scelta fatta dal Governo della Repubblica di dissociarsi dal modello di tassazione sul valore aggiunto adottato dall'Italia; viene infatti preferito quello monofase, che si applica sul valore del bene importato. Le possibili conseguenze sulla “speditezza” delle procedure di interscambio commerciale sono facilmente immaginabili: si tratterà, tuttavia, di un prezzo che i sammarinesi riterranno di poter pagare per preservare le peculiarità del proprio sistema economico, che tra l'altro consentirà di mantenere un differenziale complessivo di tassazione indiretta di circa due punti.

¹²⁹ CSdL, *CSdL 50 anni...*, pp. 36-37.

¹³⁰ La crisi è resa ancora più seria dall'esistenza di processi di vera recessione economica e di stagnazione. Neppure San Marino può restare indenne dai fenomeni di terziarizzazione economica, di rallentamento industriale, di ulteriore depauperamento del ruolo dell'agricoltura, di aumento dell'occupazione presso le pubbliche amministrazioni per compensare la diminuzione di quella privata. Cfr. la scheda n. 4 di *Proposta Sindacale, 30 anni CDLS*.

in grado di far fronte alla situazione creatasi, superando i limiti d'azione insiti nell'attuale separazione delle due Confederazioni¹³¹.

7. Verso la riunificazione sindacale. La costituzione della Centrale sindacale unitaria

E' con l'atto costitutivo della Centrale sindacale unitaria (CSU) del 21 febbraio 1976 - da considerare come organizzazione di classe dei lavoratori che si prefiggono l'obiettivo della tutela dei loro interessi economici e sociali -, che il processo unitario, iniziato negli anni sessanta, raggiunge il suo primo vero formale traguardo¹³². Dopo il progressivo sostanziale ravvicinamento strategico ed operativo, infatti CSdL e CDLS decidono di formalizzare l'intesa politica raggiunta, dando contestuale prova dell'impegno programmatico destinato a perseguire un sempre più stretto coordinamento delle loro azioni rivendicative.

Lo scopo della neo-costituita CSU consiste nell'armonizzare ai vari livelli la politica delle due confederazioni con prerogative delegate ed organi propri, ferma restando la piena sovranità per le materie non delegate. La scommessa è quella di realizzare la convivenza e la collaborazione democratica tra organizzazioni sindacali che, pur restando ancorate a concezioni ideologiche e politiche diverse¹³³, avevano da tempo compreso la necessità di coordinare preventivamente la posizione da tenere nell'ambito degli organi istituzionali che ne prevedono la presenza. Occorreva per questo individuare una "sede" di confronto bilaterale, capace di garantire ad entrambe

¹³¹ A. Carattoni, *Novecento...*, p. 114: l'adozione della nuova strategia sarebbe stata resa possibile dall'assunzione del controllo della CDLS da parte della "componente di classe", dopo un'interrotta egemonia di quella democristiana e socialdemocratica. A simbolo della nuova stagione sindacale potrebbe essere presa la commemorazione unitaria della festa del I maggio 1973.

¹³² La data emblematica è quella già ricordata dello sciopero generale unitario del 20 novembre 1969 (su cui, *supra*).

¹³³ Assai significativo come segnale di una forte volontà d'azione comune è anche la decisione di dotarsi di una sede comune.

le Confederazioni la più ampia libertà di discussione e di accordo, pari dignità e legittimazione, senza temere indesiderate forzature delle rispettive strategie rivendicative¹³⁴.

Oltre all'intesa costitutiva della CSU, i Consigli federali della CSdL e della CDLS del 21 febbraio 1976 ratificano altri due importantissimi atti - il primo, "politico" per l'unità sindacale, il secondo "organizzativo" destinato alla costituzione delle strutture zionali - che esigono entrambi un adeguato approfondimento¹³⁵.

7.1. Il documento politico per l'unità sindacale

Il documento politico per l'unità sindacale è suddiviso in più paragrafi tematici, il primo dei quali concerne il ruolo del sindacato nella società: confermato l'obiettivo prioritario della tutela degli interessi economici e sociali dei lavoratori, le parti firmatarie individuano nella ricostruita condizione di "convivenza democratica" il vero presupposto dell'unità rappresentativa, nonostante la permanenza di concezioni ideologiche e politiche molto diverse.

L'organizzazione sindacale unitaria deve esistere ed agire innanzitutto per esaltare al meglio l'esercizio pieno delle libertà democratiche e dell'uguaglianza effettiva tra i cittadini, nell'ambito dei rapporti delle forze economiche e sociali che caratterizzano la società nella sua complessità. Si tratta, in sostanza, di arrivare ad eliminare progressivamente gli ostacoli economici che si frappongono all'uguaglianza sociale dei cittadini: non basta la pur irrinunciabile affermazione della libertà di impresa; occorre promuovere la completa valorizzazione di tutte le risorse umane e materiali, attraverso la riforma delle strutture economiche ed un diverso rapporto tra inter-

¹³⁴ Non sembrano meno rilevanti gli effetti positivi che la costituzione della CSU potrebbe determinare sulla funzionalità del sistema istituzionale.

¹³⁵ Entrambi i documenti sono pubblicati in C.S.U., *Centrale sindacale unitaria - C.S.d.L. - C.D.L.S., Documenti sindacali unitari*, n. 6., 1976, p. 5 ss.

vento pubblico ed iniziativa privata.

La realizzazione di tali ambiziosi obiettivi esige che le politiche rivendicative del sindacato a livello generale, di categoria o di azienda, registrino convergenze sostanziali, convergenze che possono indifferentemente essere formalizzate nelle scelte congressuali, nelle piattaforme confederali per le riforme, nei documenti unitari dei direttivi. Esse dipendono, in particolare, dalle strutture organizzative e dalle istanze territoriali che costituiranno le sedi principali dell'affermazione dell'unità della classe lavoratrice sammarinese. Al centro di questa riorganizzazione stanno anche le nuove strutture unitarie di fabbrica, nella costituzione delle quali dovranno essere garantite le minoranze e un'adeguata rappresentanza delle diverse associazioni: la dimensione aziendale costituisce il fondamento sia dell'organizzazione verticale che di quella orizzontale.

L'importanza della forma organizzativa del Sindacato è sottolineata anche nel successivo paragrafo dedicato alla sua "vita interna": il documento evidenzia la stretta relazione esistente tra i compiti dell'associazione e la struttura organizzativa, aperta a tutti i lavoratori, dei quali persegue l'unità organica attraverso un costante collegamento strategico tra "iniziative generali" e lotte aziendali.

Il paragrafo forse più rilevante - almeno alla luce delle dinamiche storiche del movimento sindacale sammarinese - resta tuttavia quello dedicato all'autonomia, che nel documento viene apprezzata sotto due distinti profili. Il primo, tutto interno all'associazione, è destinato ad impedire la costituzione di correnti organizzate di qualsiasi derivazione, senza tuttavia limitare in alcun modo la dialettica tra maggioranza e minoranza, di cui dev'essere sempre rispettato il diverso "peso" attraverso l'adozione del metodo proporzionale nelle votazioni. In particolare, si ritiene che l'autonomia possa essere garantita soltanto dall'elezione libera, democratica ed a scrutinio segreto dei gruppi dirigenti a qualsiasi livello, passando anche per una più completa autosufficienza di carattere economico-amministrativo, e per la trasparenza che può garantirsi attraverso la formale pubblicazione dei bilanci.

Il secondo profilo che ci consente di apprezzare l'importanza della rivendicata autonomia sindacale consiste nel riconoscere l'insostituibile fun-

zione dei partiti e delle altre istituzioni, in grado di operare la sintesi di tutti i problemi della società ed individuare gli strumenti per la loro soluzione. Rispetto ad essi, nell'ambito di una necessaria articolazione pluralistica della società, la posizione del sindacato si distingue sostanzialmente per il ruolo di rappresentanza e tutela diretta degli interessi collettivi della classe lavoratrice. Detto altrimenti, il rapporto necessario tra partiti e sindacati sulla base delle rispettive autonomie si presenta come un modo per arrivare ad articolare più efficacemente la vita democratica del paese, senza dare spazio a sovrapposizioni o antagonismi di sorta. Ne consegue che la pur importante esperienza del sindacato unitario non è in grado di esaurire l'impegno politico della classe lavoratrice, che può invece compiutamente realizzarsi soltanto con la militanza attiva nei partiti. Resta tuttavia confermata la volontà già espressa dalle Confederazioni di sancire l'incompatibilità a livello sia esecutivo che direttivo tra cariche sindacali, partitiche, amministrativo-parlamentari ed amministrativo-direttive.

Il documento si chiude con il paragrafo dedicato ai rapporti internazionali, in cui viene sollecitata l'adesione a quelle strutture supranazionali nelle quali è possibile realizzare una convergenza operativa e rivendicativa di organizzazioni sindacali che si trovano alle prese con realtà socio-economiche analoghe, identici problemi e comuni avversari. In tal senso, assai rilevante è l'affermazione contenuta nell'ultimo periodo, non tanto per quanto riguarda il riferimento all'affiliazione alla CES del nuovo organismo unitario, quanto per il passaggio che prevede la disaffiliazione delle Confederazioni dalle centrali internazionali come conseguenza del loro futuro programmato scioglimento.

7.2. Strumenti, organizzazione ed obiettivi dell' "intesa costitutiva"

Preso atto che sono superate positivamente le conseguenze della frattura del 1957 che aveva interrotto il processo unitario dei lavoratori ed indebolito il loro potere contrattuale, alla luce delle positive esperienze di rivendicazioni comuni avanzate con successo in anni precedenti, la CSdL e

la CDLS confermano la volontà di realizzare una nuova unità sindacale organica, indicandola come esigenza irrinunciabile per assicurare una più valida e completa difesa degli interessi dei lavoratori e per rafforzare le basi del sistema democratico sammarinese.

Per realizzare questo obiettivo, le Confederazioni convengono sulla necessità di dare vita ad un'intesa politica e ad un impegno programmatico che salvaguardino, consolidino ed estendano il patrimonio unitario acquisito, dando certezza all'unità d'azione, nella prospettiva dell'unità organica sulla base del già descritto documento politico.

La Centrale sindacale unitaria (CSU) che si costituisce tra le due confederazioni ha lo scopo di coordinare ai vari livelli la politica unitaria con prerogative delegate ed organi propri, ferma restando la piena sovranità di ogni Confederazione per le materie non delegate. E' importante sottolineare che lo spirito ed il contenuto dell'intesa non scardinano la loro integrità organizzativa: l'impegno sottoscritto è soltanto quello di verificare le possibilità di far ulteriormente avanzare il processo unitario, verifica che spetta ai rispettivi congressi confederali, ai quali compete ogni decisione circa lo scioglimento (delle Confederazioni) e l'eventuale successiva convocazione del Congresso costitutivo della nuova organizzazione unitaria.

In attesa di queste decisioni, le Confederazioni sono tenute esclusivamente a delegare alla CSU i poteri necessari a decidere in materia di politiche contrattuali, riforme economiche e sociali, programmazione e sviluppo, nonché di collocazione internazionale. La costituzione della CSU assume poi un rilievo particolare sul piano delle vertenze: essa impone, infatti, la formulazione di comuni piattaforme rivendicative, comportanti azioni e decisioni di carattere collettivo, fermo restando per ciascuna di esse il diritto al dissenso ed alla sua manifestazione¹³⁶.

L'atto costitutivo dispone inoltre che l'organo di direzione politica della CSU sia rappresentato da un Comitato direttivo di 30 membri, desi-

¹³⁶ Può essere utile ricordare che gli atti dell'intesa politica dovranno essere sottoscritti, per ogni livello di rappresentanza, dai delegati di ciascuna delle due Confederazioni, dopo formale riconoscimento da parte degli organismi unitari.

gnato pariteticamente (dalle Confederazioni firmatarie), alle cui sedute partecipano, con voto consultivo, altri 10 membri (tra cui i Sindaci revisori). La Segreteria è a sua volta composta da altri 10 membri¹³⁷.

Se tra i compiti prioritari assegnati alla CSU rientra sicuramente quello di promuovere l'indispensabile omogeneizzazione delle strutture verticali in rapporto agli inquadramenti dei singoli settori d'attività - unitamente alla realizzazione di programmi di formazione unitaria dei quadri e dei militanti -, è tuttavia evidente che la rappresentanza comune non può essere destinata ad operare soltanto a livello confederale e di federazione, ma deve coinvolgere anche le strutture di base del movimento sindacale. A conferma dell'importanza rappresentata da un tale coinvolgimento può essere richiamato proprio lo specifico documento approvato, nel quale, constatato l'avvenuto superamento sia delle Commissioni interne che delle Sezioni sindacali, viene formalmente riconosciuto il ruolo determinante ormai assunto dal Consiglio dei delegati.

Il Consiglio dei delegati, tuttavia, presenta non pochi limiti, tra cui quello di essere una rappresentanza esclusivamente destinata a contrattare le condizioni di lavoro. Da qui la necessità, per un sindacato che voglia intervenire e dire la sua sulle generali politiche di riforma economico-sociale, di sostenere non soltanto l'adeguamento, ma anche la costituzione di nuove e più idonee strutture rappresentative di base - ci si riferisce in particolare ad organismi unitari di zona (su cui *infra*) - che consentano di superare la "scollatura" esistente fra vertenze aziendali e di settore e le azioni per riformare il sistema nella sua globalità, nonché di contemperare la tutela degli interessi collettivi dei lavoratori subordinati con quelli più generali di tutti i cittadini, combinando opportunamente la soluzione di problemi generali e di problemi locali.

¹³⁷ In ognuno di questi organismi della CSU, le decisioni dovranno essere prese a maggioranza qualificata (3/4), fermo restando il diritto di ogni Confederazione di chiedere che le deliberazioni siano assunte votando a maggioranza di organizzazione.

7.3. Le strutture di base del sindacato unitario. I Consigli dei delegati

Al di là della strategica strutturazione su base territoriale, l'estensione in tutte le categorie e la diffusione in settori ancora scarsamente sindacalizzati - lavoro agricolo, commercio, artigianato, credito, assicurazioni - delle strutture di rappresentanza nei luoghi di lavoro, non può non continuare ad assorbire lo sforzo più rilevante del movimento sindacale sammarinese.

Il Consiglio dei delegati, composto dagli eletti nei vari settori di lavoro dell'azienda, sono scelti in modo da rappresentare tutte le diverse componenti l'organico esistente. Lo si evince analizzando le modalità di elezione dei delegati, che sono considerati espressione del gruppo di lavoro e che, indipendentemente dalla qualifica, si ritrovano e si riconoscono, per condizioni di ambiente e per collocazione, in una situazione "omogenea" all'interno dello specifico processo produttivo¹³⁸.

La disposizione sui gruppi di lavoro è completata dall'affermazione secondo cui la regolamentazione dei modi di costituzione e di funzionamento dei Consigli va considerata come un fatto interno al movimento sindacale non potendo essere oggetto di contrattazione con le controparti¹³⁹. Nella determinazione del modello più efficace di rappresentanza sindacale all'interno dei luoghi di lavoro occorre tenere presenti una molteplicità di esigenze, tra cui, in particolare, la salvaguardia dell'unità del gruppo, la

¹³⁸ La nozione di "gruppo di lavoro" assume per l'ordinamento sammarinese la stessa funzione ordinante che nel diritto italiano è svolta dal concetto di unità produttiva: ci si riferisce, infatti, al reparto, alla squadra, alla linea, all'ufficio, all'unità agricola, commerciale e dei servizi. Il "gruppo di lavoro" va individuato d'intesa tra lavoratori e sindacato, ricercando un ragionevole compromesso tra le legittime istanze del movimento e di quelle dell'organizzazione. V. *Documento sulle strutture del Sindacato*, in *C.S.U., Centrale sindacale unitaria - C.S.d.L. - C.D.L.S., Documenti Sindacali Unitari*, n. 6, 1976, p. 15 ss.

¹³⁹ Nei limiti in cui se ne discuta l'estensione, possono rientrare tra gli oggetti di contrattazione anche i diritti e le prerogative che siano destinate a facilitare l'assolvimento dei compiti attribuiti rispettivamente ai Consigli ed ai singoli delegati eletti.

facilitazione dei rapporti lavoratori-delegati, la valorizzazione delle potenzialità di mobilitazione esistenti¹⁴⁰.

Sotto il profilo delle funzioni e delle competenze, il Consiglio dei delegati ha poteri di iniziativa e di contrattazione nei luoghi di lavoro, di tutela della libertà e dignità dei lavoratori. Tali prerogative dovranno essere esercitate in modo democratico, vale a dire con il coinvolgimento dei lavoratori mediante l'indizione di assemblee nei vari reparti, cantieri, uffici¹⁴¹, in stretto rapporto con le altre istanze sindacali, orizzontali o verticali che siano.

I legami strutturali ed organizzativi che vincolano il Consiglio dei delegati alla Confederazione si evidenziano anche nelle modalità previste per la sua elezione. Infatti, mentre i lavoratori iscritti possono liberamente concorrere alla formazione dei Consigli dei delegati, i non iscritti devono ottenere l'approvazione della propria candidatura da parte di una delle due Confederazioni e, una volta eletti, saranno tenuti ad iscriversi per poter esercitare le funzioni spettanti. L'esigenza tutelata è quella di consentire un adeguato temperamento fra l'obiettivo di conseguire il massimo coinvolgimento dei lavoratori e quello di fare del Consiglio dei delegati il principale organismo di base del sindacato.

Nessuna limitazione è invece imposta all'elettorato attivo, il quale spetta a tutti i lavoratori, senza distinzione fra iscritti e non iscritti, in ragione di una rappresentanza che si vuole la più ampia ed effettiva possibile. A tal fine, si prevede che siano adottati criteri di elezione capaci di garantire,

¹⁴⁰ In quest'ottica, può essere opportuno eleggere un solo delegato, quando il gruppo è di piccola entità, oppure più delegati quando la sua consistenza è maggiore: va assicurata un'adeguata rappresentanza all'interno del Consiglio, evitando gravi difficoltà di funzionamento.

¹⁴¹ Si tratta di uno strumento che va utilizzato nella forma che più di ogni altra consente di valorizzare le potenzialità di reale partecipazione e di libera espressione dei lavoratori. All'assemblea è altresì affidato il compito di discutere non solo i problemi di reparto o dell'azienda, ma tutta la tematica complessiva dell'iniziativa e della politica del Sindacato. *Cfr.* con quando dispone l'art. 20 Stat. lav., in particolare a proposito del possibile oggetto dell'Assemblea.

oltre alla più ampia delle partecipazioni, la possibilità di confrontare le diverse opinioni in appositi dibattiti che dovranno necessariamente tenersi prima dell'esercizio del voto. Il mandato ha una durata di due anni; esso può essere anticipatamente revocato su proposta sia dei lavoratori elettori sia del Consiglio, dopo un attento dibattito al quale possono partecipare anche rappresentanti delle strutture sindacali esterne.

7.4 (segue). I Consigli di zona

Come si è già in precedenza accennato, i Consigli di zona sono le nuove strutture unitarie orizzontali attraverso le quali ci si prefigge di concorrere a realizzare quella sorta di presenza e di "partecipazione complessiva" che è essenziale al perseguimento degli obiettivi di trasformazione sostanziale dei processi di sviluppo e dei rapporti di potere fatti propri dalla CSU. In altri termini, la costituzione dei Consigli di zona segna uno dei passaggi più significativi del rinnovamento strutturale ed organizzativo connesso al processo di riunificazione, indotto sia dall'esigenza di legittimare un nuovo modello di partecipazione del Sindacato alle scelte di politica generale, sia dalla necessità di rendere più stretti i rapporti strategico-operativi tra i citati Consigli (dei delegati) e le altre strutture confederali e federali di categoria¹⁴².

¹⁴² Le funzioni dei Consigli di zona sono riassunte nel I paragrafo del Documento sulla costituzione delle strutture sindacali: si tratta di promuovere una più efficace partecipazione dei lavoratori alla vita del Sindacato; dotare la CSU di uno strumento diretto a realizzare le linee politiche generali assunte dalle Confederazioni, assicurando interdipendenza tra le politiche contrattuali e quelle per le riforme e lo sviluppo; rafforzare l'iniziativa delle strutture unitarie di base (Consiglio dei delegati) e realizzare un più corretto rapporto tra queste e le altre strutture Confederali; esercitare i poteri e i compiti propri della CSU, assicurando la direzione unitaria dell'azione sindacale, anche per quanto concerne le lotte e la contrattazione; articolare le azioni per le riforme sociali-strutturali-economiche ed istituzionali per una democrazia più avanzata; garantire la partecipazione delle strutture di base e dei lavoratori alla definizione dei compiti, dei programmi, degli obiettivi del Consiglio di zona; adeguare la composizione alla rappresentatività delle forze sindacali presenti (nella zona), e, in particolare, delle categorie più consistenti (industria, edilizia, pubblico impiego, agricoltura).

L'aspetto sicuramente più delicato inerente la costituzione dei Consigli di zona riguarda la scelta dell'ottimale dimensione territoriale da assumere, nell'individuazione della quale occorre valutare congiuntamente tutta una serie di importanti elementi quali: la composizione del tessuto economico e sociale del territorio; la suddivisione in Castelli del territorio della Repubblica; la possibilità per il Sindacato di porre in essere una direzione efficace del movimento sindacale; il potenziamento degli strumenti utili a cogliere le specifiche esigenze ed i problemi di comune interesse per i lavoratori; l'aumento delle occasioni di confronto con le controparti per la ricerca di intese su comuni obiettivi.

I Consigli di zona sono composti da un'Assemblea, un Direttivo ed un Esecutivo. L'Assemblea è costituita da tutti i delegati dei Consigli aziendali delle categorie presenti nella zona; dai membri delle Rappresentanze sindacali aziendali e dei diversi organismi locali di quelle categorie che non hanno ancora realizzato le strutture dei delegati; dai membri dei Consigli direttivi confederali e delle Federazioni di categoria residenti nella zona¹⁴³.

Il Comitato direttivo è formato da un numero variabile di membri (da 16 a 34), alcuni designati dalla CSU, altri eletti dalle strutture di base unitarie o di ciascuna organizzazione, in considerazione della rilevanza delle diverse categoria di appartenenza, ma con la garanzia di essere rappresentativo di tutti i settori più importanti. Il Comitato può decidere di organizzarsi anche in Commissioni o gruppi di lavoro su specifiche tematiche, che rispondono al direttivo che li ha nominati tramite i rispettivi coordinatori. L'Esecutivo può essere composto da un minimo di 4 ad un massimo di 7 membri eletti dal Direttivo. L'individuazione della sede e delle fonti di finanziamento dovrà essere affrontata dal Consiglio congiuntamente con la Confederazione¹⁴⁴.

¹⁴³ Il delegato può svolgere la sua funzione in un solo Consiglio di zona. Per evitare un deprecabile cumulo di cariche sono considerati incompatibili l'appartenenza alle Segreterie confederali ed ai direttivi dei Consigli di zona.

¹⁴⁴ Nell'allegato n. 1 del Documento sulle strutture sindacali si individuano gli ambiti di competenza territoriale dei quattro "originari" Consigli di zona, le cui dimensioni non devono ovviamente essere considerate immutabili.

8. Le prime difficoltà dopo la formalizzazione del processo unitario

Gli anni che seguono l'istituzione della CSU costringono le due Confederazioni sindacali a fare i conti con una difficile situazione non soltanto economica ed occupazionale, ma anche socio-politica, determinata da uno stravolgimento del quadro politico che si rivelerà assai dannoso per le sorti del processo unitario¹⁴⁵.

Infatti, dopo un lunghissimo ed ininterrotto esercizio del potere, il Partito democratico cristiano è costretto a passare all'opposizione, lasciando il governo del paese nelle mani delle sinistre¹⁴⁶. L'accentuazione del conflitto politico che ne seguirà, non potrà non scaricarsi anche sul Sindacato: da una parte, il Partito democratico cristiano chiederà alla CDLS una ferma e pregiudiziale opposizione sociale ad ogni atto del nuovo governo; dall'altra, la maggioranza di sinistra cercherà di coinvolgere entrambe le Confederazioni nella gestione della cosa pubblica¹⁴⁷, creando non poche preoccupazioni ai molti "cultori" dell'autonomia sindacale¹⁴⁸.

¹⁴⁵ A. Carattoni, *Novecento...*, p. 17.

¹⁴⁶ Aperta la crisi con le dimissioni del 18 novembre 1977 dei membri del PSS dal Congresso di Stato, immediatamente seguite da quelle dei democristiani, verificata l'impossibilità di formare un nuovo governo, vengono indette le elezioni anticipate che si terranno il 28 maggio, le quali sanciranno l'affermazione di una nuova maggioranza di governo formata da PCS, PSS, PSU.

¹⁴⁷ Infatti, come risulta dagli atti (D. Gasperoni, *Il Congresso...*, pp. 143-145), l'accordo programmatico della maggioranza di sinistra si fonda sull'instaurazione di nuovi rapporti tra forze politiche e sociali essenziali al raggiungimento del dichiarato obiettivo di modificare funzionamento e finalità sociali del sistema economico-produttivo, attraverso una programmazione strategica che sappia destinare la spesa pubblica per riorientare gli investimenti, i consumi ed i modelli di comportamento socio-culturali.

¹⁴⁸ Pur con differente sensibilità, le Confederazioni si rendono conto che la nuova maggioranza intende intervenire in modo molto più determinante che in passato sul tema della politica economica per lo sviluppo. Inevitabile, pertanto, il diffuso disorientamento dell'intero movimento sindacale: si registrano in quegli anni fatti davvero preoccupanti: i quadri democristiani organizzano i pensionati contro la CDLS; i quadri sindacali dei partiti di sinistra boicottano gli scioperi indetti dalla CSdL per non danneggiare la stabilità della nuova maggioranza.

In questo difficile contesto, la CDLS tiene due importanti congressi: durante i lavori del primo (17/18 marzo 1978), i delegati, pur continuando a mostrare un forte interesse per i tradizionali temi dell'autonomia sindacale e della democrazia interna, si interrogano con insolita determinazione anche sul ruolo e sulle nuove responsabilità "sociali del sindacato", così da integrare la tradizionale strategia contrattuale rivendicativa con atteggiamenti meno conflittuali da tenere al tavolo della concertazione istituzionale.

La situazione descritta caratterizza anche il quinto congresso che la Confederazione democratica terrà il 10/11 aprile 1981¹⁴⁹; rispetto alla precedente assise, emergono con maggior chiarezza le difficoltà che stanno incontrando i rapporti unitari. Senza arrivare mai a mettere in discussione l'obiettivo strategico di una sempre più stretta convergenza di azione tra le due Confederazioni, tali difficoltà contribuiscono a rimarcare la necessità di preservare le diverse componenti ideali che storicamente il movimento dei lavoratori sammarinese ha saputo esprimere. Pertanto, nessuna organizzazione dovrà mai arrivare ad imporre all'altra scelte, decisioni, metodi di lavoro, rapporti con la propria base o i propri quadri. Quella auspicata dalla CDLS è quindi un'unità pluralista, non paralizzante, capace di progettare un'azione di tutela efficace rispetto ai molti nuovi problemi che un sindacato moderno si trova a dover affrontare.

Anche la CSdL vive con difficoltà gli anni di questo scorcio di fine decennio. Tuttavia, nel congresso che si tiene dopo le elezioni che nel maggio 1978 segnano la presa del potere da parte delle sinistre, le aspettative per un'azione riformatrice forte ed incisiva su pubblica amministrazione e servizi sociali fanno in parte dimenticare la delusione per le incertezze ed il rallentamento subito dal processo sindacale unitario¹⁵⁰. Purtroppo, saranno proprio le iniziative di riforma - in particolare quella relativa alla

¹⁴⁹ In *Proposta sindacale, 30 anni CDLS*, scheda n. 5.

¹⁵⁰ L'obiettivo strategico indicato dal Congresso è quello di favorire lo sviluppo di ogni possibile convergenza "politica" dell'intero movimento operaio, attuata anche attraverso l'allargamento delle strutture di democrazia partecipata. Tra gli oggetti di dibattito merita di essere ricordato anche quello relativo al ruolo dei Consigli di fabbrica di fronte ai rilevanti processi di trasformazione occupazionale e tecnologica.

riorganizzazione-ristrutturazione della pubblica amministrazione¹⁵¹ - a causare alcune fortissime tensioni fra le Confederazioni, tensioni delle quali il successivo congresso che la CSdL terrà nel 1981 saprà dare ampiamente conto¹⁵².

Tuttavia, l'indubbio rallentamento del processo unitario che ne seguirà, non potrà compromettere il raggiungimento di alcuni importanti traguardi per l'intero movimento sindacale sammarinese. In particolare, merita di essere ricordata la stipulazione del primo Contratto collettivo generale di lavoro per le aziende industriali ed artigianali, in cui trovano formale e compiuta disciplina problematiche assai rilevanti quali la salute e sicurezza sui luoghi di lavoro ed il lavoro esterno, senza peraltro dimenticare la previsione dei c.d. diritti di informazione e di consultazione in capo ai Consigli dei delegati relativi alle scelte aziendali che più incidono sui livelli di occupazione e sulla tutela dei rapporti di lavoro¹⁵³.

8.1. La riorganizzazione dell'Associazione industriali

Così come per le due Confederazioni sindacali, anche per l'Associazione degli industriali gli anni che segnano la fine del decennio si rivelano molto intensi sia sul versante "interno" che su quello esterno. Tutti gli indu-

¹⁵¹ A. Carattoni, *Novecento...*, p. 17. La differenza di posizioni che i due sindacati assumono nella vertenza dei lavoratori del settore pubblico non è confermata dai fatti: la strategia sindacale è soggiogata dalla forza di questo "gruppo sociale" reso numeroso dalla non sempre assennata politica di reclutamento portata avanti da Governi in cerca di legittimazione e di consenso. Dotati da sempre di un forte senso della "separazione", i pubblici dipendenti riescono ad imporre una decisa corporativizzazione delle loro rivendicazioni.

¹⁵² Tra le decisioni prese in quel congresso vanno sicuramente menzionate quelle relative alle profonde trasformazioni imposte alla struttura organizzativa, quali in particolare la previsione di assemblee generali dei delegati e la nomina di due segretari generali aggiunti. V. CsdL, *CSdL 50 anni...*, p. 39.

¹⁵³ Su questo tema, v. L. Angelini, *L'Ordinamento sindacale della Repubblica di San Marino*. Parte II, in *Questa Rivista*, in corso di stampa. Altre importanti conquiste sono rappresentate dalla costituzione del Fondo servizi sociali e dalla determinazione degli aumenti salariali non differenziati per settori, ma riparametrati fra le diverse categorie secondo il modello dell'inquadramento unico: CsdL, *CsdL 50 anni...*, pp. 39-42.

striali sammarinesi sono infatti ben consci che non è possibile procrastinare ulteriormente la riforma del vecchio statuto, che in nome di un forte accentramento aveva sacrificato l'equa rappresentanza di ogni settore produttivo in seno all'organo di governo dell'Associazione: l'obiettivo da perseguire dev'essere quello di assicurare la più ampia partecipazione-responsabilizzazione delle diverse realtà produttive rappresentate¹⁵⁴. In tal senso, già con una circolare del suo Presidente, ogni raggruppamento di settore era stato autorizzato a nominare un proprio rappresentante che, con funzioni consultive, avrebbe dovuto concorrere a supportare la Segreteria durante le trattative contrattuali¹⁵⁵.

Sarà l'Assemblea generale straordinaria del 16 dicembre 1977 a riconoscere una più significativa autonomia settoriale, senza tuttavia arrivare ad istituzionalizzare i settori interni secondo il modello confindustriale italiano: a ciascuno dei settori rappresentati - ridotti da nove a sette -, verrà attribuita la facoltà di eleggere il proprio rappresentante nel Consiglio direttivo¹⁵⁶, mentre i due restanti consiglieri ed il Presidente saranno designati direttamente dall'Assemblea. Contestualmente, si darà corso alla costituzione delle Commissioni settoriali su specifiche materie - politica, associativa, sindacale, tecnico-legale, creditizia, di relazione con l'Istituto di sicurezza sociale e con la stampa - ed al perfezionamento del progetto di riforma del Consiglio direttivo, destinato a valorizzarne le attribuzioni di studio e di proposta.

Sul versante esterno, prende sempre più consistenza l'opera di omogeneizzazione delle clausole normative settoriali nell'ambito di uno schema contrattuale unico. In tal senso vanno lette alcune soluzioni avanzate durante le trattative per i rinnovi contrattuali (1977), in particolare là dove si realizza la separazione dei profili normativi da quelli retributivi, che vengono ancorati a schemi tabellari di settore¹⁵⁷.

¹⁵⁴ I settori allora rappresentati dall'Associazione erano nove.

¹⁵⁵ Anis, *Da 50anni...*, p. 48.

¹⁵⁶ Al solo settore edile - in ragione dell'importanza strategica assunta nella realtà economica sammarinese - viene garantita la facoltà di nominare due membri, uno dei quali destinato, di diritto, ad assumere la carica di vice-presidente.

¹⁵⁷ Anis, *Da 50 anni...*, p. 49: la negoziazione dei parametri cui avrebbe dovuto allinearsi le revisioni salariali darà corso ad una trattativa particolarmente sofferta.

Con la successiva stipulazione dell'Accordo interconfederale sugli automatismi (19 gennaio 1978)¹⁵⁸ sarà poi approvata anche l'istituzione del Fondo servizi sociali, il quale, tuttavia, per molti anni, verrà gestito soltanto in forma provvisoria, non essendo state le parti firmatarie in grado di raggiungere un soddisfacente compromesso circa la predeterminazione dei criteri concernenti la ripartizione dei membri del Consiglio di amministrazione e la fissazione dei *quorum* per la validità delle relative delibere¹⁵⁹.

Con i primi anni ottanta, l'Associazione industriali aumenterà notevolmente la frequenza e la qualità delle proprie relazioni esterne, sia con il Governo sammarinese - proponendosi come interlocutore necessario per valutare le scelte più opportune in materia socio-economica -, sia attraverso la "doppia" adesione all'Unice (7 giugno 1983) ed all'Organizzazione internazionale degli imprenditori, la rappresentanza permanente dei datori di lavoro presso il *Bureau International du Travail*¹⁶⁰.

¹⁵⁸ La revisione salariale prevede un "piede unico" uguale per tutti, integrato da una serie di quote variabili per livello e per settore. La stessa applicazione dell'Accordo sugli automatismi sarà segnata da forti contestazioni inerenti l'anticipo dell'indennità di anzianità e la commisurazione dei c.d. permessi di lungo periodo.

¹⁵⁹ Soltanto nel 1982 verrà definitivamente approvata la soluzione compromissoria che aveva deciso di articolare il Fondo in quattro sezioni separate - industria, artigianato, pubblica amministrazione, commercio e servizi -, ciascuna autonomamente amministrata da un proprio consiglio, composto pariteticamente da rappresentanti designati dalle organizzazioni sindacali e dalle organizzazioni datoriali, nel rispetto degli indirizzi impartiti da un organismo di gestione unitaria. Tra i servizi erogati vi sono quelli di mensa, a cui si aggiungono interventi di rimborso delle spese sostenute per la frequenza degli asili nido dei figli o degli interessi sui prestiti per l'acquisto della prima casa.

¹⁶⁰ E' unanimemente riconosciuto il ruolo avuto dalle principali Convenzioni internazionali in materia lavoristica per l'evoluzione dell'Ordinamento sammarinese, tra cui, in particolare, la n. 87 in materia di libertà sindacale e protezione del diritto sindacale, la n. 98 in materia di diritto di organizzazione e di negoziazione collettiva e la n. 111 in tema di discriminazioni legate al lavoro ed alla professione, rispettivamente ratificate con alcuni decreti del 10 novembre 1986 (nn. 131, 132, 133).