

ANNO LXI - 1992-93

# STVDI VRBINATI

DI SCIENZE GIURIDICHE, POLITICHE ED ECONOMICHE



NUOVA SERIE A - N. 45

## INDICE

LETIZIA DINI, <i>Partiti politici e disciplina dell' ordinamento interno.</i> .....	9
SILVIA HEMMELER BENINI, <i>L'operato della Commissione medica d' appello della Regione Marche avverso i certificati di inidoneità allo sport nel quinquennio 1986-1991.</i> .....	33
FERNANDO HINESTROSA, <i>La Costituzione economica colombiana: il diritto alla proprietà.</i> .....	121
PLINIO APULEYO MENDOZA, <i>La sfida dell' America latina.</i> .....	139
VANNI PEDANI, <i>Stato e religioni in India</i> .....	149
VITTORIO PARLATO, <i>Tutela del patrimonio artistico delle confessioni acattoliche.</i> .....	165
DANIELE RUINETTI, <i>Cesare Beccaria tra innovazione e conformismo: il caso della moneta.</i> .....	179
GIAN GALEAZZO STENDARDI, <i>Il naufragio dell' utopia materialista e la liberazione dell' Europa dell' est: conseguenze sulla riscoperta dei valori tradizionali e sul ruolo della nobiltà.</i> .....	201
GIOVANNI BATTISTA VARNIER, <i>La Facoltà giuridica di Urbino onora Arturo Carlo Jemolo.</i> .....	211
FABIO VASINI, <i>Note sugli sviluppi della questione scolastica in Francia alla luce della politica del Governo Balladur</i> .....	217

MARIA LETIZIA DINI

*PARTITI POLITICI E DISCIPLINA DELL'ORDINAMENTO INTERNO.*



SOMMARIO: 1. Premessa - 2. Il Partito politico nell'ordinamento giuridico italiano. Cenni - 3. Disciplina legislativa e ordinamento interno dei partiti. 3.1. Proposte di regolazione legislativa dell'ordinamento interno. 3.1.a. Adesioni e tutela dell'iscritto. 3.1.b. Tutela delle minoranze. 3.1.c. Regolamentazione dei processi per la designazione degli organi di vertice. 3.1.d. Predisposizione di criteri di massima per la scelta dei candidati ad elezioni esterne - 4. Conclusioni. Le ipotesi italiane tra l'esempio tedesco e quello spagnolo. Enucleazione degli elementi di una normativa. Funzionalizzazione.

1. Agli inizi del XX secolo, com'è noto, la nascita del 'partito di massa' ha profondamente scosso il concetto di partito tipico della tradizione liberale ottocentesca, rendendolo inadeguato ad esprimere la nuova realtà del suffragio universale e delle sue implicazioni e conseguenze (1).

Analogamente, il progressivo consolidamento dello stesso partito di massa e l'avvento della cosiddetta "democrazia partitica", quale configurazione dominante degli odierni assetti democratico-rappresentativi, hanno prodotto, nelle loro forme degenerative, fenomeni distorsivi della competizione democratica che ne hanno provocato la crisi. Il termine certamente non laudativo di "partitocrazia", ne stigmatizza gli elementi essenziali: struttura elefantica degli apparati di partito e indebita appropriazione di spazi e funzioni altrui, con conseguente sovradimensionamento del fenomeno (2).

Il distacco prodottosi tra partiti e società civile, ha reso pertanto urgente il problema di una rilegittimazione dei primi nei confronti della seconda, da attuarsi attraverso una profonda revisione dei meccanismi che attualmente presidiano l'attività dei partiti politici in sede istituzionale e non.

In questo processo di riforma e sullo sfondo del più ampio tema delle modifiche istituzionali, si innestano le proposte italiane miranti ad introdurre una disciplina legislativa dell'ordinamento interno dei partiti politici (3).

Proposte e spunti da più parti formulati, ma che sembrano collocarsi, nel complesso, in una prospettiva ancora incerta e comunque meno sistematica rispetto a quella che è dato di riscontrare in tema di regolamentazione del finanziamento. Qui gli interventi sono ricchi, puntuali, organici, ed esprimono una frequentazione di lunga data ed un approccio sperimentato. Non altrettanto può dirsi in tema di ordinamento interno, a fronte di una trat-

tazione del problema spesso frenata da comprensibili timori di indebite ingerenze statali nella sfera dell'autonomia partitica.

Le pagine che seguono, il cui valore è prevalentemente strumentale e certamente non esaustivo, si propongono pertanto di tratteggiare una sintesi delle ipotesi di regolazione normativa dell'organizzazione interna del partito, delineandone gli elementi essenziali.

A tale scopo e con intenti comparativi, saranno effettuati, anche in nota, alcuni riferimenti alle corrispondenti soluzioni legislative contemplate negli ordinamenti tedesco e spagnolo nei quali è dato di riscontrare, oltre ad un ampio riconoscimento costituzionale dei partiti politici, una specifica normativa diretta a disciplinarne non soltanto la gestione finanziaria, ma anche il funzionamento interno.

Ciò al fine di pervenire, anche attraverso il richiamo ad esempi di compiuta, sebbene differente, giuridicizzazione del sistema in esame, ad una enucleazione dei tratti dominanti queste ipotesi, nella ricerca del controverso equilibrio tra la tutela dei diritti dei singoli all'effettività della propria partecipazione politica, ed il rispetto dell'autonomia statutaria, coerente al ruolo svolto dai partiti in un ordinamento di democrazia pluralista.

2. Com'è noto, è l'articolo 49 della Costituzione che riconosce la presenza dei partiti politici nel nostro ordinamento (4), deputandoli all'azione concorsuale per la determinazione della politica nazionale (5).

Ulteriori riferimenti sono poi contenuti all'art. 72, terzo comma, attraverso il richiamo ai gruppi parlamentari, nonché all'art. 98, terzo comma, laddove si facoltizza il legislatore ordinario ad introdurre limitazioni al diritto di iscriversi ai partiti politici per alcune categorie di pubblici funzionari. Mentre la XII disposizione transitoria, importante il divieto di ricostituzione del disciolto partito fascista, rappresenta in via eccezionale, l'unico vero limite di natura ideologico-programmatica imposto dalla Costituzione alla creazione dei partiti politici (6).

Nella sua stessa formulazione, l'articolo 49, riconoscendo la titolarità dell'azione ai cittadini associati in partiti e non in via immediata a questi ultimi, sottolinea il carattere *strumentale* della funzione partitica(7), nonché la prevalenza della dimensione associativa del riconoscimento costituzionale. Questa è confermata peraltro dal contestuale inserimento della norma nel titolo dedicato ai rapporti politici e non in quello relativo all'organizzazione dello Stato (8).

Del resto, la passata esperienza autoritaria e la stessa composizione dell'Assemblea Costituente avevano espresso la prevalente difesa del plura-

lismo partitico e più in generale, la scelta garantista che ispira l'articolo 49 (9).

La norma infatti non dispone limiti specifici cui ricondurre l'attività del partito politico (10), se non quelli desumibili dal vincolo del "metodo democratico" posto quale principio informatore dell'azione concorsuale delle forze politiche alla determinazione della politica nazionale.

La laconicità dell'inciso in questione, peraltro, ha sollevato non pochi problemi interpretativi circa la possibilità d'intendere l'efficacia di un tale limite estesa, dall'azione esterna dei partiti, alla loro organizzazione interna (11).

Al riguardo, ci limitiamo qui a rilevare come a tutt'oggi la dottrina prevalente escluda l'esistenza di un esplicito obbligo costituzionale in tal senso e contestualmente ritenga che il legislatore ordinario sia semplicemente facoltizzato a fornire una disciplina di diritto pubblico ai partiti politici (12).

Allo stato attuale, pertanto, si estendono ai partiti politici quei divieti imposti in via generica dall'art.18 Cost. a tutte le associazioni (13) così come la disciplina contenuta negli articoli 36 e seguenti del codice civile, mentre in via specifica risultano assoggettati alla disciplina legislativa adottata in tema di finanziamento pubblico e della quale si riferirà più avanti.

Per la verità, già in sede costituente il tema di una specifica regolazione legislativa del partito politico aveva formato oggetto di svariati emendamenti finalizzati a garantire la democraticità degli apparati, tutti peraltro vanificati dal forte clima di contrapposizione ideologica e dalla correlata diffidenza verso ogni forma di ingerenza statale e di potenziale limitazione del pluralismo (14).

Nè avevano avuto esito migliore le numerose proposte avanzate nelle legislature successive (15).

È soltanto nel corso della VI legislatura che si approda ad una parziale soluzione legislativa relativamente al solo aspetto economico-finanziario (16).

Approvata a ridosso di alcuni scandali, la legge n.195/1974 sul "Contributo dello stato al finanziamento dei partiti politici" ha introdotto, come è noto, una sovvenzione pubblica a favore dei partiti, regolamentando contestualmente le forme del finanziamento privato (17).

Già all'indomani della sua approvazione, tuttavia, la legge ha suscitato un numero considerevole di critiche a fronte di un'elaborazione frettolosa ed approssimativa (18).

Critiche principalmente dirette a rilevare l'omissione di ogni serio controllo sulla gestione dei finanziamenti nonché un sostanziale effetto di cristallizzazione degli equilibri di potere esistenti. Più in generale, la normativa lasciava insoddisfatta l'esigenza di una disciplina organica della materia, che involvesse e riformasse non soltanto l'assetto finanziario dei partiti

politici, ma anche quello strutturale ed organizzativo al fine di assicurarne trasparenza e democraticità (19).

3. Il sostanziale 'silenzio' dell'articolo 49 Cost., ha spesso indotto l'interprete a negare la possibilità di interventi legislativi sull'ordinamento interno dei partiti.

Per certa parte della dottrina (20), anzi, è proprio l'assenza di uno *status* differenziato che ne garantisce la vitalità politica, laddove la rigidità dello strumento normativo ne precluderebbe non soltanto l'autonomia, ma altresì le potenzialità di risposta alle domande di una società civile in evoluzione (21).

Fermo restando la fondatezza di tali osservazioni e rinviando ad altra sede l'approfondimento del dibattito in materia (22), è stato rilevato come l'approvazione di una legge sul finanziamento pubblico dei partiti costituisca comunque un precedente di rilievo, perlomeno sotto un profilo metodologico, poiché palesa l'esistenza di un approccio legislativo ad un tema ritenuto per sua natura refrattario ad ingerenze del diritto statale.

Si ritiene che l'intervento finanziario dello Stato abbia già "violato", col pieno consenso dei destinatari, quella dimensione associativa e privatistica del partito, invocata a fondamento dell'assoluta autonomia statutaria, mentre, da un punto di vista logico e politico, l'introduzione di un contributo posto a carico della collettività, giustificherebbe già di per sé la parallela previsione normativa di garanzie minimali nel senso della democrazia interna.

Il che, va sottolineato, non deve significare snaturare il fondamentale carattere non statale dei partiti politici, quanto piuttosto rafforzare la loro matrice comunitaria attraverso un più corretto rapporto con la società civile (23).

È venuta a prodursi, pertanto, una sostanziale apertura del sistema partito verso soluzioni normative atte a disciplinarne, oltreché le forme di finanziamento, anche l'assetto organizzativo interno. Ciò non soltanto in ragione dell'oggettivo rapporto di complementarità esistente tra quest'ultimo aspetto ed il primo (basti pensare, a titolo esemplificativo, al problema della redistribuzione interna del finanziamento tra centro e periferia del partito ed ai suoi riflessi in ordine alle possibilità di circolazione interna alle due élites) (24), ma soprattutto in risposta all'esigenza di ricondurre l'attuale potere dei partiti ad una componente di disciplina giuspubblicistica tale da restituire ai cittadini il senso della loro responsabilità (25).

Esigenza rafforzata anche a fronte di un sostanziale fallimento dei tentativi di autoriforma del passato, spesso rimasti confinati entro i limiti

“cosmetici” di un cambiamento di facciata (26).

3.1. L'individuazione di correttivi alla struttura del partito-apparato così come si è venuta affermando negli ultimi decenni (27), costituisce un problema complesso rispetto al quale non esistono soluzioni facili nè precostituite. Ben si comprende in effetti, la difficoltà di trasporre su un piano normativo le indicazioni esposte in precedenza. Analizzando le posizioni espresse in materia, tuttavia, è dato di rinvenire una sostanziale convergenza in ordine alla riaffermazione di alcuni elementi considerati di importanza fondamentale qualora ci si appresti ad una regolazione normativa dell'ordinamento interno dei partiti politici.

I punti in questione possono essere così riassunti:

- a. Adesioni e tutela dell'iscritto.
- b. Tutela delle minoranze.
- c. Regolamentazione dei processi per la designazione degli organi di vertice.
- d. Predisposizione di criteri di massima per la scelta dei candidati ad elezioni esterne.

Si procederà all'esame dei singoli punti e all'illustrazione delle proposte italiane di cui rappresentano la sintesi. Saranno effettuati richiami, poi sviluppati in nota, alle corrispondenti soluzioni straniere (tedesca e/o spagnola), finalizzandoli alla migliore comprensione della sintesi comparativa finale, i cui obiettivi sono stati definiti in premessa.

3.1.a. Quello del *tesseramento* è uno dei temi centrali nella elaborazione italiana di ipotesi normative miranti ad invertire o quanto meno a contrastare le tendenze oligarchiche riscontrabili all'interno dei partiti (28).

La regolamentazione appare prevalentemente finalizzata a garantire la trasparenza dei meccanismi di formazione della base degli iscritti, allo scopo ultimo di agevolare la riapertura del circuito democratico, scoraggiando nel contempo i cosiddetti fenomeni di compravendita di “pacchetti di tessere”.

Elemento ricorrente nelle soluzioni esaminate infatti, è l'adozione di strumenti atti a conferire pubblicità alle operazioni di iscrizione. In questo quadro rientra la proposta di istituire registri degli iscritti, conservati ad un livello periferico stabilito dagli statuti e depositati obbligatoriamente presso un notaio (29), o quella di effettuare l'iscrizione esclusivamente mediante dichiarazione ricevuta da un cancelliere del tribunale o da altro pubblico funzionario (30).

Analoghi obiettivi di rilegittimazione, ma con una maggiore accen-

tuazione dei fini partecipativi, contraddistinguono la proposta che vorrebbe l'adesione al partito non soltanto pubblica ma anche gratuita e garantita (31).

Il meccanismo proposto è quello dell'iscrizione da effettuarsi presso l'ufficio dell'anagrafe comunale al quale dovrebbe anche competere la convocazione degli iscritti al momento di rinnovare gli organi di partito, in analogia a quanto già avviene per le elezioni politiche ed amministrative.

La pubblicità dell'atto è preconstituita ad evitare quei fenomeni degenerativi in precedenza accennati; a loro volta, sia l'attivazione dell'ufficio comunale all'atto del rinnovamento degli organi, che la gratuità del tesseramento, sono direttamente finalizzati ad incentivare una reale partecipazione politica della base, mirando nel contempo a garantire alcuni criteri democratici di selezione della classe dirigente. Fissati questi parametri normativi, resta comunque affidata all'autonomia statutaria ogni altra decisione in ordine, ad esempio, al numero dei membri degli organi da rinnovare o ai tempi entro i quali effettuare il ricambio. Analogamente, viene riconosciuta al partito la libertà di scelta in ordine all'accoglimento o alla reiezione della domanda di iscrizione, elemento peraltro frequentemente sottratto all'intervento del legislatore, com'è dato di riscontrare dall'analisi di analoghe proposte (32), nonché di precedenti normativi stranieri quale quello tedesco (33).

Sempre nella prospettiva di tutela dell'iscritto si collocano quelle proposte che, ricalcando in gran parte l'impostazione garantista della legislazione tedesca in materia(34), prevedono l'indicazione statutaria degli organi disciplinari e soprattutto l'obbligatoria motivazione delle relative decisioni, con introduzione di un giudizio arbitrare sulle controversie tra singoli iscritti e tra partito e iscritti (35).

3.1.b. Pari, se non maggiore attenzione, riscuote il tema delle *garanzie delle minoranze*.

Le ipotesi sottolineano la tutela legislativa, oltre che della formazione del dissenso, della sua manifestazione. Si propone la preventiva indicazione statutaria delle relative forme (36), esprimendo così un'attenzione all'effettività della tutela che era stata propria anche del legislatore tedesco (37), ma che qui trova risoluzione entro i limiti di un intervento più moderato.

Oltre a stabilire la necessità di riconoscere alle minoranze il diritto di esistere e di organizzarsi, si fa carico ai partiti di garantirne la rappresentanza proporzionale negli organi interni (38).

Tuttavia l'intervento legislativo non viene spinto oltre, nè a predeterminare alcuna percentuale alla quale ricondurre e subordinare un tale diritto, giacchè uno stesso limite potrebbe risultare eccessivo o insufficiente, tenuto

conto della differente struttura e articolazione dei vari partiti (39).

In questo senso, è evidente la preoccupazione di garantire la sopravvivenza e il contributo di quelle opposizioni interne che, pur se esigue, rappresentano concrete e differenti posizioni politiche (40).

Altre posizioni sul medesimo argomento mirano più direttamente ad assicurare la governabilità del partito e puntano ad una sorta di "rappresentanza diversificata". In base ad esse si giustifica una direzione politica monoblocco, e dunque l'esclusione delle minoranze dagli organi politici di direzione, mentre non si ammette analoga estromissione dagli organi di controllo statutario, contabile, amministrativo e morale, riconoscendo a questi ultimi la più completa rappresentatività (41).

Da ultimo, si debbono ricordare i rilievi di coloro che si pongono il quesito dell'azionabilità di tali disposizioni in sede giurisdizionale (42).

Secondo questa prospettiva, la loro efficacia deriverebbe proprio dalla possibilità di farle valere in giudizio, ma il riconoscimento dell'intervento del giudice importerebbe, nel contempo, il riconoscimento del suo sindacato all'interno del partito, rischiando, nel caso specifico, l'attivazione di uno strumento molto simile a quello già esistente nelle società per azioni per l'annullamento delle deliberazioni che violano i diritti delle minoranze (43). In questo caso si tratterebbe però di "portare la decisione politica alla decisione giudiziale", con tutte le implicazioni di cautela del caso (44).

3.1.c. Le tendenze accentratrici esistenti all'interno delle organizzazioni partitiche e nel contempo la rilevanza esterna dei loro processi decisionali, rendono evidente l'importanza di una *regolamentazione delle modalità di formazione dei gruppi dirigenti* (45).

Le proposte mirano ad una ridefinizione in senso democratico delle procedure di designazione degli organi direttivi, attraverso l'introduzione di disposizioni normative adeguate.

Il che significa, più nel dettaglio e comunque a titolo esemplificativo: predeterminare limiti di incompatibilità tra cariche istituzionali e incarichi di partito; statuire il numero di posti riservato *ex officio* ai parlamentari nei vari organi dell'associazione (46); attribuire l'investitura del segretario direttamente ai congressi (47); predeterminare i soggetti votanti attraverso l'indicazione di criteri di massima per l'identificazione degli aventi diritto, ed infine introdurre il voto personale, uguale e segreto nella designazione dei vertici (48), elemento, quest'ultimo, della cui importanza costituisce conferma l'esistenza di concordi previsioni normative all'interno di strumenti legislativi stranieri anche di ispirazione differente (49).

C'è anche chi, in una più ampia prospettiva di ristrutturazione della forma-partito, propone modalità alternative di designazione dei vertici, all'interno di innovazioni più radicali dirette ad aumentare l'apertura del partito nei confronti della società civile (50).

In questo schema, il meccanismo elettivo dei vertici provinciali, e in via consequenziale del congresso nazionale, è preordinato a dar voce alle rappresentanze di categoria, opportunamente strutturate su basi associative, ed ai candidati più ricchi in termini di suffragi preferenziali (51).

3.1.d. Com'è noto, la *designazione di candidati a cariche elettive esterne* costituisce la funzione istituzionale che per eccellenza compete ai partiti. Costituisce altresì, forse proprio in ragione del suo ruolo strategico, la materia più controversa da trattare in sede di elaborazione di una disciplina legislativa del partito politico.

Anche là dove questa disciplina è già stata concretamente realizzata, le soluzioni approntate risultano frequentemente difformi quando non addirittura di segno opposto, e testimoniano comunque un medesimo atteggiamento di cautela da parte del legislatore (52).

Le ragioni sono molteplici. Oltre ai riflessi sulla democrazia interna delle organizzazioni partitiche, debbono registrarsi, come vedremo più avanti (53), implicazioni a livello del concetto stesso di rappresentanza politica, senza contare le difficoltà di definire un argomento che sta a metà strada tra la regolamentazione legislativa del partito e la normativa elettorale (54). Per alcuni infatti (55), l'argomento esula dal tema dell'ordinamento interno del partito poiché appartenente a quello della legislazione elettorale al quale va interamente rimesso. Per altri invece, l'ambiguità della sua posizione non esime dall'affrontarlo in sede di analisi dell'organizzazione interna dei partiti e di una sua possibile regolamentazione (56).

Procedendo all'esame di quest'ultimo fronte del dibattito, potremmo polarizzare le soluzioni proposte verso due differenti moduli organizzativi: A) l'uno corrispondente all'adozione di elezioni primarie con conseguente esautorazione degli organi direttivi; B) l'altro invece preordinato ad introdurre vincoli e controlli all'attività di selezione, comunque svolta in via principale dai vertici di partito.

A) I fautori dell'istituto delle primarie (57), ne sottolineano l'idoneità ad attivare una mobilitazione democratica degli iscritti o di altre categorie di soggetti (58) (a seconda che si tratti di primarie limitate ai soli iscritti o di primarie aperte), pur senza disconoscere i due fondamentali problemi più direttamente collegati all'eventuale adozione di questa formula, ovvero

- 1) l'individuazione dei soggetti votanti e
- 2) la scelta delle modalità di svolgimento delle consultazioni.

1) Costituisce premessa necessaria allo svolgimento di primarie aperte ai soli iscritti, la definizione in termini inequivocabili dello "status di iscritto", cui peraltro si è accennato in precedenza (59).

Qualora invece il partito opti per la soluzione "aperta" e decida di interessare al processo selettivo, oltre gli iscritti, anche altre organizzazioni, al fine di potenziare la rappresentatività della propria lista, la definizione dei criteri con i quali potranno votare i soggetti esterni così individuati potrebbe essere rimessa all'autonomia statutaria, in considerazione della peculiarità degli obiettivi di ciascun partito.

2) Una volta pervenuti alla definizione dei soggetti ammessi al voto, si prospettano difficoltà di ordine differente per l'individuazione degli strumenti idonei a rendere effettivo l'esercizio di questo diritto, sottraendolo agli effetti distorsivi di indebite influenze esterne. Le tecniche proposte vanno dalla lista predisposta dal partito rispetto alla quale sono ammesse cancellazioni e/o aggiunte, alla lista aperta (60), passando per soluzioni intermedie e compromissorie, attraverso le quali si tenta di neutralizzare gli svantaggi delle ipotesi estreme, salvaguardandone gli effetti positivi.

Ma aldilà del contrasto sulle soluzioni "operative", ne esiste uno, ben più profondo, sulla validità dello stesso istituto.

Alcuni detrattori ne sottolineano i rischi di manipolazione e il carattere fittiziamente democratico e adducono, a sostegno della loro tesi, la posizione critica assunta dalla recente letteratura americana nei confronti di questa formula (61).

Altri, pur approvandone il funzionamento nel Paese d'origine, ritengono questa modalità di designazione di difficile applicazione al caso italiano, sia per effetto della diversa natura e ruolo dei partiti, sia per la diversa articolazione del quadro politico (62).

L'obiezione più radicale viene poi da coloro i quali rifiutano una designazione 'dal basso', giustificando l'intervento degli organi centrali sulla base del concetto della rappresentanza politica come rappresentanza nazionale, in virtù della quale il parlamentare rappresenta tutto il Paese ed opera in sede politica a livello nazionale (63).

In quest'ottica, "svincolare" il singolo deputato dal partito, in sede di designazione, significherebbe compromettere l'efficacia della sua stessa azione poiché verrebbe meno quel collegamento con l'organizzazione partitica che costituisce il presupposto di ogni pur minima sintesi politica delle istanze rappresentative (64)

B) Come abbiamo rilevato in precedenza, sul versante opposto a quello delle primarie si collocano varie soluzioni al problema della designazione democratica dei candidati a cariche elettive esterne.

Una di queste è quella prospettata da coloro i quali ritengono legittima l'attuale competenza posta in capo agli organi politici di direzione, ma giudicano opportuna la creazione, al fianco di questi, di un comitato di garanti chiamati a valutare il rispetto di quei criteri di competenza, correttezza e professionalità che debbono ispirare la scelta delle candidature (65).

Tali comitati, espressi dalle assemblee corrispondenti ai diversi livelli elettivi (comunale, regionale, parlamentare), dovrebbero essere composti da personalità eminenti, estranee all'assemblea ma di fiducia di tutti i gruppi partitici (66), ed attuare una sorta di controllo 'super partes' che garantisca la correttezza della selezione (67).

Analoghi obbiettivi persegue l'ipotesi di affiancare allo statuto un regolamento interno per la formazione delle liste elettorali, approvato con atto pubblico (68).

La proposta, pur confermando il ruolo primario svolto dagli organismi dirigenti nella selezione delle candidature, è volta a garantire l'assenza di comportamenti discriminatori attraverso il rispetto delle norme regolamentari la cui efficacia viene rafforzata, in via indiretta, dalla contestuale previsione di un'analogha disciplina per la formazione dei direttivi preposti alla scelta.

Nel quadro garantistico definito da questi ultimi suggerimenti normativi, merita un'annotazione l'interesse rivolto alla tutela delle pari opportunità tra i sessi anche nella formazione delle liste elettorali (69).

4. I frequenti richiami, effettuati nelle pagine precedenti, agli *ordinamenti tedesco e spagnolo* e più precisamente alle corrispondenti leggi sui partiti (*legge tedesca del 24/7/67 e spagnola del 4/12/78 n. 54, integrata dalle norme ancora vigenti della precedente 1.21/77*), si giustificano anche in ragione dell'effettiva influenza esercitata da queste soluzioni sull'elaborazione delle ipotesi italiane (70). In tema di ordinamento interno infatti, i quattro aspetti illustrati (tutela degli iscritti, tutela delle minoranze, procedure per la designazione dei vertici e dei candidati ad elezioni esterne), sono riscontrabili nei citati testi normativi ed esplicitano un'analogha impostazione del problema e della correlata risposta legislativa (71).

In difetto di un'ampia e specifica elaborazione teorica in materia, questa comparazione tra differenti ipotesi normative e la successiva identificazione dei dati assimilabili, assumono una particolare valenza pratica.

Consentono, infatti, di individuare gli elementi più frequentemente sottratti all'autonomia statutaria e demandati alla competenza normativa dello Stato, apportando per questa via un contributo alla definizione dell'incerto confine tra i suddetti spazi di intervento (statuto e legge).

In questa prospettiva comparativa sono enucleabili, all'interno della disciplina in esame: elementi ricorrenti; elementi rispetto ai quali si riscontra un maggior grado di differenziazione.

Fra i primi: la previsione di criteri di massima in ordine all'adozione delle misure disciplinari, con particolare riguardo all'espulsione; l'indicazione di strumenti essenziali per la tutela delle minoranze; l'adozione dello scrutinio segreto per l'elezione dei vertici del partito e più in generale la statuizione di regole precise in ordine alla scelta degli organi dirigenti.

Fra i secondi: il problema della rappresentanza delle minoranze, più direttamente riconnesso alle esigenze di governabilità del partito e fortemente condizionato dall'entità della coesione interna; il tema della designazione dei candidati a pubbliche elezioni (72); la definizione di requisiti minimi circa la composizione degli organi e la struttura territoriale.

Sembra costituire infine una prerogativa tutta italiana, l'esigenza di una formalizzazione legislativa delle operazioni di iscrizione, non riscontrandosi analoga preoccupazione nelle ipotesi straniere.

Sussistono, com'è ovvio, elementi di difformità che denunciano differenti contesti storico-politici di riferimento (73).

La *normativa tedesca*, ad esempio, appare in generale molto particolareggiata e fortemente garantista. Oltre alle disposizioni già menzionate (74), lo attesta la presenza di statuizioni di massima concernenti gli organi interni e l'articolazione territoriale (75), o ancora, la previsione di termini entro i quali procedere al rinnovo o alla convocazione degli organi di partito (76). Non ultimo, lo conferma l'esistenza di incompatibilità fra cariche interne del partito, nonché l'introduzione di limiti al numero dei membri non eletti (77).

Dall'approccio del legislatore, globalmente considerato, si evince quella che sembra una volontà di circoscrivere lo spazio d'azione del partito politico.

Dopo la difesa costituzionale dell'ordinamento liberal-democratico (78), infatti, la legge del 1967 sembra predisporre la difesa dei cittadini dal partito.

O meglio, si preoccupa di garantire l'apertura del secondo verso i primi, al fine di favorire un processo di integrazione tra stato e cittadini, che

appare di per sè in linea con la tradizione statalista tedesca. Processo di cui il partito, una volta 'omologato' rispetto all'ordinamento ed in virtù della funzione che naturalmente gli è propria, può diventare strumento (79).

Nell'*esperienza spagnola* non è dato di riscontrare analoga preoccupazione. Una differente memoria storica (80) e il privilegio accordato alla tutela del pluralismo politico, combinandosi con la diffusa esigenza di garantire la democraticità degli strumenti partecipativi (81), hanno prodotto un intervento legislativo più moderato.

Ne sono esempi l'assoluto silenzio in ordine alle procedure di designazione dei candidati a cariche elettive esterne, così come l'ampia autonomia statutaria accordata in tema di tutela degli iscritti (82).

Un'ulteriore dimostrazione è quella offerta dalle norme poste a tutela delle minoranze, decisamente meno ampie e dettagliate delle corrispondenti disposizioni tedesche, rispetto alle quali è dato di riscontrare una maggiore attenzione alle esigenze di governabilità del partito (83).

Nel complesso, la normativa appare prevalentemente orientata ad evitare degenerazioni in senso autoritario, possibili a prodursi all'interno dei partiti, piuttosto che ad ispirare la struttura organizzativa-tipo dell'associazione.

Alla base di una siffatta formulazione normativa, dunque, è rinvenibile un'impostazione dai toni generalmente più contenuti rispetto a quelli che contraddistinguono l'opzione del legislatore tedesco o confermano le difformità riscontrabili già a livello costituzionale (84) e di cui le predette soluzioni legislative costituiscono, e non potrebbe essere altrimenti, un riflesso speculare.

Quanto ai tratti caratterizzanti le *ipotesi italiane*, emerge una tendenza a collocarsi su posizioni intermedie rispetto alle esperienze straniere, con oscillazioni verso il polo spagnolo per ciò che concerne l'opzione legislativa di fondo, e con una propensione verso quello tedesco quando trattasi invece della disciplina di taluni aspetti specifici.

Le soluzioni italiane, ad esempio, riservano uno spazio considerevole al tema della tutela di iscritti e minoranze, rivelando in questo maggiore affinità con la scelta garantista della normativa tedesca (forse in quanto tale più suscettibile di interpretare le esigenze della frammentazione interna che contraddistingue molti dei nostri partiti).

Anche in tema di candidature, la ricerca di correttivi alla prassi attualmente in vigore riproduce l'esempio tedesco piuttosto che quello spagnolo.

Entrambe le esperienze straniere risultano poi superate da quelle ipotesi italiane che si spingono a considerare l'istituto anglosassone delle primarie, del tutto estraneo invece ai citati precedenti normativi.

D'altro canto, in analogia alla soluzione legislativa spagnola, le proposte italiane configurano, interventi legislativi prudenti, prescrizioni di quadro entro le quali le modalità di attuazione dei rapporti interni ai partiti restano affidate all'esercizio della loro autonomia. Certo è che, sulla scorta della tradizione garantista della nostra Costituzione ed in presenza di un quadro politico articolato qual'è quello attuale, anche la flessibilità dell'ipotesi normativa spagnola può costituire un'indicazione di interesse per il nostro legislatore (85).

*Se il regime giuridico tedesco sembra proporsi, in ultima analisi, di finalizzare l'associazionismo partitico al consolidamento dell'ordinamento, e se quello spagnolo, più limitatamente, delinea un intervento di prevenzione dei processi degenerativi interni, le ipotesi italiane sembrano relazionate ad obiettivi di trasparenza e responsabilizzazione dell'attività dell'ente, allo scopo ultimo di contribuire al riequilibrio del rapporto società civile - partiti - istituzioni (86).*

Gli interventi legislativi proposti configurano termini massimi di disciplina dell'ordinamento interno e lasciano un congruo spazio all'autonomia statutaria. Mirano a stabilire all'interno del partito modalità di comportamento tali da consentire all'iscritto e più in generale al cittadino, una corretta percezione del funzionamento organizzativo. A tale scopo introducono meccanismi di pubblicità ed elementi di responsabilità degli apparati, tali che in alcuni tratti, l'ispirazione di fondo è assimilabile a quella di provvedimenti legislativi già adottati in tema di trasparenza di altri enti di rilievo istituzionale (87).

In questa prospettiva si collocano le regole di formazione degli organismi dirigenti o quelle relative alla scelta dei candidati, così come quelle rivolte a rilegittimare l'istituto del "tesseramento". L'attenzione rivolta a questa problematica, assai meno evidente negli altri contesti esaminati, sembra esprimere una incentivazione del controllo 'dal basso', finalizzato a favorire processi endogeni di democratizzazione e quindi limitare le istanze di intervento del diritto statale.

Facciamo soltanto cenno, infine, ad un ultimo aspetto della delicata problematica connessa all'eventuale adozione di una normativa sulla demo-

crazia interna dei partiti: quello relativo al *carattere cogente o non cogente di una tale disciplina*.

La scelta involve valutazioni anche in ordine all'efficacia delle cosiddette "sanzioni sociali". In presenza di una disciplina nazionale non cogente, infatti, l'osservanza della stessa resterebbe sostanzialmente affidata al timore di sanzioni elettorali ed al conseguente 'spirito di emulazione' che dovrebbe prodursi tra i partiti (88).

In caso contrario, una delle sanzioni prospettate come di maggior efficacia consiste nel subordinare l'erogazione del finanziamento pubblico al rispetto delle norme sull'ordinamento interno (89), con eventuale previsione di un meccanismo di decurtazione graduale e proporzionale all'entità della violazione (90).

Ipotesi quest'ultima, che sembra riscuotere un sempre maggior numero di consensi (91), come attestano peraltro numerose proposte avanzate in sede parlamentare nel corso delle più recenti legislature (92).

La trattazione di questo specifico aspetto, e non soltanto di questo, offre una misura della parzialità di un tema seppure importante, qual'è quello di una disciplina legislativa applicata all'ordinamento interno dei partiti.

Nel quadro di un più generale progetto di revisione dei meccanismi di funzionamento della politica, l'efficacia di una tale normativa, già collegata in primo luogo ad un ripensamento dell'attuale legislazione sul finanziamento dei partiti, risulta condizionata da numerosi altri elementi: l'adozione di specifiche riforme istituzionali; l'attivazione di un processo endogeno di autoriforma dei partiti e, non ultimo, la crescita di una coscienza della partecipazione da promuoversi su un piano culturale e civile ancora prima che su quello propriamente politico (93).

1) V. in proposito LA PALOMARA-WEINER, *The origin and Development of Political Parties in Political Parties and Political Development*, Princeton, 1966, 3 ss.; F. NEUMANN, *Nascita e sviluppo dei partiti politici <del 1968>*, in *Sociologia dei partiti politici*, a cura di Sivini, Bologna, 1971, 47 ss.

2) Cfr. sul tema: G. GUARINO, *Superdimensionamento della classe politica e disfunzioni del sistema*, in *Quaderni costituzionali*, 1983, 3, 467 ss. Della grave degenerazione dei partiti, nell'ambito di un'analisi più generale delle tendenze politiche in atto, parla anche G. PASQUINO in *La nuova politica*, Bari, 1992-93.

3) Dibattito che, anche dal punto di vista tecnico, si colloca in posizione marginale rispetto a quello delle riforme istituzionali propriamente dette, le quali si incentrano, peraltro,

sulla seconda parte della Carta costituzionale, ovvero quella relativa all'ordinamento della Repubblica, laddove la materia dei Partiti attiene alla disciplina dei rapporti politici.

4) Art. 49 Cost. it.: "Tutti i cittadini hanno diritto di associarsi liberamente in partiti per concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale".

5) Per un'analisi approfondita della posizione costituzionale dei partiti italiani, si rinvia a: P. VIRGA, *Il partito nell'ordinamento giuridico*, Milano, 1948; A. PREDIERI, *I partiti politici*, in *Commentario sistematico alla Costituzione italiana*, diretto da CALAMANDREI e LEVI, I, Firenze, 1950, 171 ss.; C. ESPOSITO, *I partiti nella Costituzione italiana*, in *La Costituzione italiana, Saggi*, Padova, 1954, 215 ss.; L. ELIA, *L'attuazione della Costituzione in materia di rapporti fra partiti e istituzioni*, in *Il ruolo dei partiti nella democrazia italiana*, Cadenabbia, 1965, 67 ss. Un'indagine comparata sul ruolo dei partiti politici nelle democrazie occidentali contemporanee, è sviluppata invece da Y. MENY, *Istituzioni e politica*, Rimini, 1990, 77 ss.

6) Così C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, 1976. *Contra* ESPOSITO, *I partiti cit.*, 236 ss., il quale sostiene l'esistenza di un limite ideologico a carattere generale, desumibile proprio dalla XII disposizione transitoria.

7) Cfr. V. CRISAFULLI, *I partiti nella Costituzione italiana*, in *Studi per il XX anniversario dell'Assemblea Costituente*, II, Firenze, 1969.

8) Soluzione invece prescelta dalla coeva Legge Fondamentale di Bonn (Grundgesetz), art.21.

9) Sui caratteri storico-politici della scelta della Costituente, cfr. V. CRISAFULLI, *Aspetti problematici del sistema parlamentare vigente in Italia*, in *Studi in onore di E. Crosa*, I, Milano, 1960, 107 e 137; ELIA, *L'attuazione cit.*, 68 ss.; P. RIDOLA, *Partiti politici*, in *Enciclopedia del diritto*, XXXII, Milano, 1982, 72 ss.

10) Limiti statuiti invece in alcuni testi costituzionali stranieri. Il citato art. 21 della legge Fondamentale di Bonn, al secondo e terzo periodo del primo comma, recita testualmente: "Il loro ordinamento interno (dei partiti - n.d.a. - ) deve corrispondere ai principi fondamentali della democrazia. Devono rendere conto pubblicamente dell'origine dei loro mezzi finanziari". Ed il secondo comma statuisce: "I partiti, che per le loro finalità o per il comportamento dei loro aderenti, si prefiggono di danneggiare od eliminare l'ordinamento fondamentale democratico e liberale o di minacciare l'esistenza della Repubblica Federale Tedesca, sono incostituzionali.

Sulla questione di incostituzionalità decide il Tribunale Costituzionale Federale. I particolari sono regolati da leggi federali". Analogamente, la Costituzione spagnola del 1978 stabilisce all'art.6, secondo e terzo periodo: "La loro creazione (dei partiti - n.d.a.-) e l'esercizio della loro attività sono liberi sulla base del rispetto della Costituzione e della legge. La loro struttura interna e il loro funzionamento dovranno essere democratici". (I testi degli articoli sono tratti da C. PIELLI, *Discipline e controlli sulla 'democrazia interna' dei partiti*, Padova, 1984, 38 e 139).

11) Cfr. *Indagine sul partito politico: la regolamentazione legislativa*, a cura del I.S.L.E., Milano, 1966.

12) V. E. SPAGNAMUSSO, *Diritto costituzionale*, Padova, 1990, 379 ss. Sull'argomento cfr. PREDIERI, *I Partiti cit.*, 204; ESPOSITO, *I Partiti cit.*, 235 ss.; P. BARILE, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, 1978, 417 ss.; RIDOLA, *op. cit.*, 114 ss.

13) L'art.18 Cost. it. vieta le associazioni costituite per il perseguimento di fini illeciti, quelle segrete nonché le associazioni politiche fondate su organizzazioni a carattere militare.

14) Si veda in proposito M. D'ANTONIO, *La regolazione del partito politico*, Milano, 1958. Sempre in ordine alla redazione di quello che ironicamente definisce "l'idillico articolo 49", G. MIGLIO commenta che: "Sembra che la rinuncia ad inquadrare in forma più stringente le associazioni politiche nel meccanismo della Carta, non sia dipeso dalla convinzione (oggi invece abbastanza ovvia) che i partiti sarebbero stati troppo arroganti per tollerare una qualsiasi disciplina", mentre si giustificerebbe sulla base di "quell'autorevole tesi secondo la quale, in ogni sistema politico, la vera sede del potere 'sovrano', tende sempre ad essere, per sua natura, una realtà di fatto esterna alla Costituzione". Pur condividendo questa tesi, l'A., valutando il potere attualmente assunto dai partiti, giudica ormai indubbia la necessità di istituire dei limiti alla loro azione. (Così G. MIGLIO, *Una repubblica migliore per gli italiani*, Milano, 1983, 58-59).

15) Per una sintesi delle proposte di disciplina giuridica dei partiti presentate alle Camere fra la I e la V legislatura, v. CAMERA DEI DEPUTATI - Servizio Studi (a cura del), *Documentazione di base sulla discipline dell'attività e del finanziamento dei partiti politici*, Roma, 1985, 61-67. La discussione ferveva anche al di fuori del Parlamento. Si vedano ad esempio: A. AMORTH, *Garanzie democratiche di fronte all'azione dei partiti*, in *Iustitia*, 1958, 386 ss.; S. GALEOTTI, *Note sui partiti nel diritto italiano*, in *Iustitia*, 1958, 246 ss.; *Indagine cit.*; G.G. STENDARDI, *L'inserimento del partito nell'ordinamento costituzionale positivo*, in *Scritti in onore di A. Giuffrè*, 1967, III, 967 ss.; M. FOTIA, *Les partis en Italie entre le droit et la science politique*, in *Revue du droit public et de la science politique*, Paris, 1971, 123 ss.

16) Il primo approccio della legislazione ordinaria nei confronti del fenomeno partitico, è rinvenibile in realtà, nella normativa elettorale disciplinante la presentazione delle candidature. Le norme della legge 4 aprile 1956 n. 212 e soprattutto quelle della legge 16 maggio 1956 n. 493 (successivamente coordinate nel T.U. 30 marzo 1957 n. 361), legittimando il ruolo svolto dai partiti nella presentazione delle liste elettorali, hanno di fatto sottratto i partiti al regime di precedente semiclandestinità giuridica; Cfr. GALEOTTI, *Note sui partiti cit.*, 254 ss).

17) Così come modificata ed integrata dalle altre sopravvenute, la legge n.195/74 prevede due forme di finanziamento pubblico dei partiti. La prima è erogata a titolo di contributo alle spese elettorali sostenute per il rinnovo delle due Camere, mentre la seconda è destinata ai gruppi parlamentari quale contributo annuale per l'esplicazione dei propri compiti e l'attività funzionale dei rispettivi partiti, ai quali è diretto almeno il 90 per cento del finanziamento riscosso. La ripartizione tra gli aventi diritto avviene sulla base di un criterio misto con netta prevalenza di quello proporzionale rispetto a quello paritario. Per una completa illustrazione della l. 195/74 e successive modifiche e integrazioni, v. CAMERA DEI DEPUTATI-Servizio studi, (a cura del), *op. cit.*, 69 ss.

18) Si vedano in proposito i rilievi di MORTATI, *Istituzioni cit.*, 875 ss.; RIDOLA, *op. cit.*, 117 ss.; G. PASQUINO, *Degenerazione dei partiti e riforme istituzionali*, Bari, 1982, 45 ss.; P. MARCONI, *Finanziamento dei partiti: una legge tutta da rifare*, in *Mondoperaio*, 1983, 16; G. PASQUINO, *Finanziare la politica non i politici*, in *Mondoperaio*, 1983, 17 ss.; A. BARBERA - E. CHELI - S. AMOROSINO, *Interventi al dibattito sul tema Indirizzi del rinnovamento dei partiti politici: la disciplina legislativa*, in *Rassegna parlamentare*, 1985, 9-28.

19) Né va dimenticato l'esito della consultazione popolare svoltasi l'11 e il 12 giugno 1978, nel corso della quale ben il 43.6 per cento dei votanti si espresse a favore dell'abroga-

zione della normativa. Con il referendum del 18 aprile 1993, infine, la maggioranza del corpo elettorale si è pronunciata a favore dell'abrogazione degli artt. 3 e 9 della legge 195/74.

20) Tra i detrattori dell'ipotesi di regolamentazione legislativa, cfr.: P. RESCIGNO, *Sindacati e partiti nel diritto privato* (1956), in *Persona e Comunità*, Bologna, 1966, 139 ss.; AMORTH *Garanzie cit.*, 386 ss.; G. U. RESCIGNO, *Corso di diritto pubblico*, Bologna, 1979, 317 ss.

21) Con riguardo a questo specifico aspetto, cfr. M. FOTIA, *Les partis cit.*, 135 ss.

22) Cfr. gli autori di cui alle note 20 e 21, nonché quelli citati alle note 11 e 12.

23) Così RIDOLA, *op. cit.*, 115.

24) L'ulteriore prospettiva della "questione morale", quale parametro metagiuridico di valutazione dello stato attuale dei partiti e di una loro possibile riforma, conferma la complementarietà dei due aspetti citati. Se una disciplina legislativa è stata varata a tutela di una gestione corretta delle risorse economiche, sembrerebbe ugualmente giustificata una regolamentazione che tuteli la moralità della partecipazione politica, garantendone il carattere democratico. (In questo senso F.D' ONOFRIO, *Interventi al dibattito cit.*, 31).

25) In questo senso, cfr.: ESPOSITO, *I partiti cit.*, 242 ss.; GALEOTTI, *Note sui partiti cit.*, 246 ss.; V. CRISAFULLI, *I partiti nella Costituzione italiana*, in *Studi per il XX anniversario dell'Assemblea Costituente*, III, Firenze, 1969, 134; BARBERA - CHELI - AMOROSINO - UNGARI - GIANNINI-SPINI, *Interventi cit.*, 9-61; RIDOLA, *op. cit.*, 124-125. Mentre S. GAMBINO ritiene "non più rinviabile" l'istituzione di veri e propri statuti tipo a regolamentazione della democrazia interna dei partiti. Così in *Le riforme istituzionali tra patto costituzionale e crisi dei partiti in Politica del diritto*, 1991, 1, 61.

26) Cfr. G. PASQUINO, *Restituire lo scettro al principe*, Bari, 1985, 122 ss., con specifico riferimento ai processi di autoriforma avviati da alcuni partiti negli anni settanta.

27) Per una documentazione sullo stato della regolazione normativa dei partiti, condotta in una prospettiva non settoriale ma tesa a ricomporre ed integrare gli elementi caratterizzanti l'attuale disciplina (da quello statutario a quello legislativo, passando per la disciplina dei gruppi parlamentari ed i riferimenti giurisprudenziali), cfr. M. D'ANTONIO - G. NEGRI, *Il partito politico di fronte allo Stato, di fronte a se stesso*, Milano, 1983.

28) Sul processo di oligarchizzazione del partito politico si vedano le trattazioni di PARETO, MOSCA e soprattutto MICHELS, *Zur Soziologie des Parteiwesens in der modernen Demokratie*, 1911, 21 ss. (cit. in ESPOSITO, *I partiti cit.*, 235). Il modello elitista di Michels è relativizzato da A. MEUCCI, *Sistema politico, partiti e movimenti sociali*, Milano, 1989, 66 ss., il quale intende la forma organizzativa del partito in termini di risposta alle mutevoli sfide dell'ambiente esterno ed esclude pertanto una sua possibile irregimentazione entro i canoni di un unico modulo. Per una lettura del partito in termini di dinamiche organizzative, si veda anche A. PANEBIANCO, *Modelli di partito. Organizzazione e potere nei partiti politici*, Bologna, 1982.

29) PASQUINO, *Restituire lo scettro cit.*, 129.

30) Così in varie proposte e disegni di legge avanzati nel corso delle più recenti legislature, che attestano l'esistenza in materia di una sostanziale convergenza di opinioni tra i differenti orientamenti politici.

31) In questo senso l'art.2 della proposta di legge n. 1617, presentata nel corso della XI legislatura.

32) Cfr. ad esempio. M. D'ANTONIO, *Partito e partecipazione*, in ISLE (a cura di). *Indagine cit.*, I, 199 ss.

33) L'art.10, primo comma della legge tedesca sui partiti politici del 24 luglio 1967 (Parteiengesetz), si limita infatti a prescrivere il pur importante divieto di sbarramenti a carattere generale e la preventiva identificazione statutaria degli organi competenti a deliberare. Cfr. in merito, E. FRIEENHAHN, *Status e finanziamento dei partiti tedeschi*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 1968, 106, il quale sottolinea a tale proposito che: "I partiti politici sono associazioni ideologiche, ragion per cui deve essere ammissibile una possibilità di esclusione".

34) È la stessa Parteiengesetz infatti, che all'art.10, quarto comma, stabilisce la fattispecie giustificatrice del provvedimento di espulsione ("Un aderente può essere espulso dal partito nel solo caso in cui egli abbia violato intenzionalmente lo statuto o in modo grave i principi o la disciplina del partito arrecando a quest'ultimo con il suo comportamento grave pregiudizio") nonchè, al quinto comma, l'organo competente a decidere; il diritto al doppio grado di giurisdizione, ed infine la forma scritta delle motivazioni addotte a fondamento delle decisioni. La corrispondente norma spagnola invece, (Legge n.21/77 e 'ley de los partidos politicos' del 4 dicembre 1978 n. 54), è meno dettagliata al riguardo. Si limita a prevedere che il provvedimento di espulsione debba essere motivato dagli "organos rectores" e ratificato dalla "Asamblea General" (art.3, secondo comma, lett. g) L. n.21/77). Così in PINELLI, *Discipline cit.*, 169.

35) Cfr. D'ANTONIO, *Partito e partecipazione cit.*, 199 ss.

36) V. anche D'ANTONIO, *Partito e partecipazione cit.*, 199.

37) Allo scopo di garantire alle minoranze non soltanto il diritto di iniziativa, ma anche la possibilità di ottenere una discussione adeguata delle proprie proposte, l'art.15, terzo comma, secondo periodo della succitata Parteiengesetz, prescrive che nelle riunioni delle organizzazioni territoriali di livello superiore, venga attribuito un diritto di presentare mozioni almeno ai rappresentanti delle due organizzazioni territoriali di grado immediatamente successivo (v. in proposito, PINELLI, *Discipline cit.*, 99).

38) Così nella proposta di legge Spini, avanzata per la prima volta nel corso della IX legislatura nonchè oggetto di discussione nel corso del convegno di cui al citato *Interventi al dibattito*, cit., 9 ss. L'art.8 prescrive infatti agli statuti di garantire, in tutti gli organi collegiali del partito nonchè nei Consigli d'Amministrazione delle fondazioni alle quali fanno capo i rapporti patrimoniali, la rappresentanza proporzionale di quei raggruppamenti interni che abbiano conseguito, in sede di congresso o negli organi nazionali, il consenso di almeno il 10 per cento degli iscritti. Percentuale che appare dimezzata in una successiva ed analoga proposta di legge avanzata nel corso della XI legislatura da un gruppo di deputati fra cui lo stesso Spini (n.619 del 7/5/92).

39) In questo senso, D'ONOFRIO, *Interventi al dibattito*, cit., 32 ss.

40) *Ibidem*.

41) Così P.UNGARI, *Interventi al dibattito* cit., 47.

42) In questo senso M.S. GIANNINI, *Interventi al dibattito* cit., 52.

43) *Ibidem*.

44) *Ibidem*.

45) In tema di designazione della leadership all'interno dei partiti, con riferimento specifico al prevalente schema cooptativo, cfr. K. LOEWENSTEIN, *Le forme della cooptazione*, in *I processi autonomi di riproduzione dei gruppi privilegiati*, a cura di M. COTTA, Milano, 1990, 100 ss. (ed. originale, *Kooptation und Zuwahl. <...> Ueber die autonome <...> Bildung Privilegierter Gruppen*, Frankfurt a. Main 1973). Secondo l'A. tale schema

viene meno soltanto in presenza di una sorta di "rivoluzione interna" della base, attraverso la quale questa riesce ad imporre un proprio gruppo dirigente. Il ricambio così attuato, esprimerebbe comunque, nella maggioranza dei casi, una profonda crisi generazionale e sarebbe suscettibile di ottenere successo solo in presenza di una residua intrinseca vitalità del partito stesso.

46) D'ANTONIO, *Partito e partecipazione* cit., 200.

47) PASQUINO, *Restituire lo scettro* cit., 132.

48) *Ibidem*.

49) Annotiamo in proposito, che la segretezza del voto nelle procedure elettive degli organismi dirigenti, è stata una delle maggiori innovazioni introdotte sia dalla legge tedesca sui partiti (art.15, Il comma) che dalla corrispondente normativa spagnola.

50) In questa direzione, si colloca la proposta formulata da E. STERPA, *Per una nuova forma partito*, in *Nuovi studi politici*, 1986, 49 ss., preordinata a trasporre istituzionalmente all'interno del partito, espressioni dei diversi settori della società civile.

51) Riservando alle prime la designazione di un terzo dei componenti delle direzioni provinciali ed ai secondi, un'ulteriore quota dei medesimi organismi. La quota parte rimanente dovrebbe essere eletta dagli iscritti sulla base della prassi già in vigore. (Così STERPA, *op. cit.*, 51).

52) In tema di designazione delle candidature ad elezioni esterne, l'articolo 17 della Parteengesetz, pur rinviando alle norme elettorali antecedenti e agli statuti, prescrive ai partiti l'adozione dello scrutinio segreto (peraltro già introdotto dalla stessa legislazione elettorale del 1956). Cfr. FRIESENHAIN, *'Status' e finanziamento* cit., 107 ss. Per un estratto della suddetta legge, relativo alle norme sull'ordinamento interno, ivi compreso il citato art.17, v. P. AVRIL, *Saggio sui partiti*, ed. it. a cura di R. Balduzzi e A. Giovannelli, Torino, 1990, 159-169. La corrispondente disciplina spagnola invece, tace completamente in ordine alla designazione dei candidati alle pubbliche elezioni. Scelta che acquista una valenza ancora più significativa se correlata al divieto del voto di preferenza, sancito dall'ordinamento attuale. Così anche PINELLI, *Discipline* cit., 166.

53) Cfr. *infra*, p.

54) Per una riflessione sulle connessioni esistenti tra sistemi elettorali e processi di nomina dei candidati, cfr.: LOEWENSTEIN, *Le forme della cooptazione* cit., 120 ss.

55) Così M. S. GIANNINI, *Interventi al dibattito* cit., 50.

56) Cfr. CHELI, *Interventi al dibattito* cit., 19.

57) Ne sostengono un'eventuale introduzione, seppure in modo cauto, D'ANTONIO, *Partito e partecipazione* cit., 200; CHELI, *Interventi al dibattito* cit., 19. Anche l'art.2 della citata proposta di legge n.1617 fornisce un'indicazione in tal senso, contemplando le elezioni primarie tra le possibili forme che lo statuto può prevedere per la selezione dei candidati alle elezioni politiche ed amministrative.

58) Così PASQUINO, *Restituire lo scettro* cit., 129. C'è anche chi ravvede nelle primarie l'alternativa obbligata ad un'eventuale abolizione del voto di preferenza. Cfr. P. UNGARI, *Interventi al dibattito* cit., 43.

59) Cfr. *supra*, paragrafo 3.1.a. Così anche PASQUINO, *Restituire lo scettro* cit., 129.

60) Nella prima ipotesi, rileva PASQUINO, può prodursi il rischio che soltanto gruppi esterni di rilievo ottengano il numero di voti necessario per cancellare certi nominativi ed inserirne altri, mentre la seconda soluzione è suscettibile di favorire i gruppi interni più coesi

oppure di produrre esiti molto squilibrati con candidati che superano la soglia prevista con pochi voti (PASQUINO, *op. ult. cit.*, 130-131).

61) Così GIANNINI, *Interventi* al dibattito cit., 50. Sulla ridotta efficacia pratica delle 'primaries', cfr. anche LOEWENSTEIN, *Le forme della cooptazione* cit., 129-131.

62) STERPA, *op. cit.*, 50.

63) In questo senso cfr. L. BASSO, *Il partito nell'ordinamento democratico moderno*, in ISLE (a cura di), *Indagine* cit., I, 42. Il sistema delle primarie risulta invece perfettamente conciliabile con l'opposta prospettiva della rappresentanza politica come rappresentanza di interessi concreti, illustrata da A. TARANTINO, *Partiti e rappresentanza politica*, in *Studi in memoria di A. Moro*, Milano, 1984, 87 ss. Quest'ipotesi privilegia una strutturazione centripeta del partito politico nella quale la dirigenza si limiti ad ordinare con criterio organizzativo, le istanze provenienti dalle sedi periferiche, più vicine e più rappresentative degli interessi effettivamente espressi dalla base.

64) Questa l'opinione di BASSO, *Il partito* cit., 43. La posizione contraria rileva come, quello stesso "svincolo" produrrebbe una maggiore indipendenza del singolo deputato in seno al gruppo parlamentare. Sottraendo l'arma della designazione ai vertici di partito, diminuirebbe infatti la loro capacità di controllo e più in generale, il rischio di forme degenerative dell'influenza esercitata. D'altra parte il collegamento con la società civile potrebbe essere assicurato, in via compensativa, dall'adozione di metodi opportuni di designazione democratica. Resta comunque il problema di coniugare queste istanze con quelle di un'unitaria ed efficace determinazione dell'azione politica.

65) Così BARBERA, *Interventi* al dibattito cit., 11.

66) *Ibidem*.

67) Per un'analisi del problema delle candidature, condotta in una prospettiva fortemente pragmatica ed improntata alle esigenze di funzionalità dell'apparato di partito, cfr. LOEWENSTEIN, *Le forme della cooptazione* cit., 143 ss.

68) Così in più di una proposta avanzata in sede parlamentare nel corso della XI legislatura, da esponenti dei gruppi parlamentari della sinistra.

69) *Ibidem*.

70) Per una più ampia illustrazione della Legge tedesca sui partiti e della corrispondente norma spagnola, con specifico riferimento alle problematiche di democrazia interna, si veda PINELLI, *Discipline* cit, *loc.cit.*,

71) D'altronde - per dirla con LOEWENSTEIN - sono proprio le situazioni di reclutamento degli aderenti, organizzazione interna e nomina dei candidati per cariche elettorali, quelle più suscettibili di produrre all'interno del partito, "fenomeni che più si approssimano alla cooptazione o alle tecniche cooptative", cfr. LOEWENSTEIN, *Le forme della cooptazione* cit., 91.

72) Cfr. *supra*, paragrafo 3.1.d. La formula delle primarie risulta estranea tanto alla legislazione tedesca quanto a quella spagnola, mentre, come abbiamo visto, costituisce oggetto di interesse nelle ipotesi italiane. Le opinioni espresse risultano comunque tutt'altro che univoche e precedenti stranieri rendono manifeste le difficoltà di affrontare questo specifico tema. Eloquentemente è al riguardo il silenzio della legge spagnola, mentre quella tedesca mostra nell'approccio a questa problematica, maggiore cautela, pur ribadendo la regola tutt'altro che trascurabile, dello scrutinio segreto, già introdotta dalla legislazione elettorale del 1956.

73) Per una visione d'insieme del rapporto partito/ordinamento, finalizzata alla trattazione di queste problematiche, cfr., per gli ordinamenti tedesco e spagnolo, PINELLI,

*Discipline cit., loc.cit.*, Per il solo ordinamento tedesco, anche S. MANZIN MAESTRELLI, *Il partito politico nella giurisprudenza del Tribunale Costituzionale Federale Tedesco*, Milano, 1991.

74) Il cui contenuto risulta comparativamente più garantista specie in tema di tutela degli iscritti.

75) La quale "deve essere tale da permettere ai singoli membri di partecipare adeguatamente alla formazione della volontà del partito" (art. 7, I co., III per., l. 24/7/67).

76) Art. 8, I comma; art. 9, I comma; art. 11, I comma; art. 12, III comma; art. 14, II comma.

77) Art. 14, II comma; art. 9, II comma; art. 12, II comma.

78) Si veda l'art. 21, II comma, legge Fondamentale di Bonn.

79) L'attenzione rivolta all'ampliamento della base, peraltro, può essere in sè suscettibile di esprimere anche un'ulteriore valenza democratica del partito: "In un contesto democratico", quanti più iscritti un partito può vantare, "tanto più importante è il suo valore democratico". Così in LOEWENSTEIN, *Le forme della cooptazione cit.*, 93.

80) L'esperienza dittatoriale franchista era stata molto meno legata ad un partito di quanto lo fosse stata quella nazista. Al riguardo PINELLI, *Discipline cit.*, 151, rileva il ruolo dominante dell'esercito nella destabilizzazione dell'ordinamento democratico spagnolo.

81) Prerogativa costituzionalmente sancita anche per altre forme associative e pertanto dai caratteri di specialità molto più attenuati rispetto ad altri ordinamenti. Sul punto, cfr. PINELLI, *Discipline cit.*, 152-153.

82) Cfr, ad esempio, art. 3, II comma, lett. e; L. n. 21/77.

83) Rileviamo, ad esempio, l'assenza di un controllo di costituzionalità per i partiti spagnoli.

84) Basti citare la norma che fa carico a tutti gli iscritti di eseguire le deliberazioni regolarmente adottate dai dirigenti (Art. 3, II comma, lett. f; L. n. 21/77).

85) Nonostante l'ovvietà della considerazione, va comunque rilevata la necessità di un approccio critico a soluzioni normative straniere che, per quanto in sè perfette, potrebbero di fatto sterilirsi all'impatto con differenti contesti di riferimento, modificando, a volte anche in modo consistente, i termini della loro efficacia.

86) Sui possibili limiti di una regolamentazione - legislativa o statutaria - della democrazia interna dei partiti, cfr. LOWENSTEIN, *Le forme della cooptazione cit.*, 102. L'A., d'accordo con R. Michels, ritiene insuperabile la struttura "intrinsecamente oligarchica" dei partiti e giudica la democrazia interna, nella pratica, "poco più che una facciata di comodo per l'oligarchia partitica", con l'unica eccezione rappresentata dall'elezione del massimo leader del partito effettuata dal congresso e a scrutinio segreto - caratterizzante, secondo Loewenstein la maggioranza dei casi negli stati costituzionali occidentali -. Sempre in replica alle tesi di Michels, cfr. ESPOSITO, *I partiti cit.*, 235, il quale sostiene l'opportunità di un intervento del diritto in tema di democrazia interna dei partiti, anche a fronte di un'eventuale esattezza di queste dottrine sociologiche.

87) Il riferimento è a provvedimenti quali la legge n. 241 del 7 agosto 1990 recante "Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi". Anche in quel caso infatti, il legislatore ha inteso perseguire obiettivi di trasparenza e responsabilizzazione di un apparato burocratizzato - quello della pubblica amministrazione -. ed è intervenuto a disciplinare ulteriormente l'attività di un soggetto che pur essendo sorto in rapporto strumentale rispetto alla collettività, ha di fatto prodotto al suo

interno una decisa inversione di tendenza che una volta consolidatasi, ha reso improcrastinabile l'adozione di misure legislative.

88) Questa è stata ad esempio, l'opzione del legislatore tedesco.

89) Analoga proposta fu avanzata dal prof. Friesenhahn in sede di elaborazione della *Parteiengesetz*. Alla sua posizione venne tuttavia preferita quella espressa dal prof. Scheuner, sostenitore delle potenzialità sanzionatorie della pubblica critica nei confronti delle strutture non democratiche. (Così lo stesso FRIESENHAHN, *'Status' e finanziamento* cit., 107. L'Autore tuttavia, valutando a posteriori quelle disposizioni, giudica come "già essenziale", l'esistenza di norme alle quali i membri di un partito possano appellarsi avverso le degenerazioni burocratiche dell'organizzazione di appartenenza, esigendone da essa il rispetto).

90) Così anche in alcune proposte di legge avanzate nel corso delle ultime legislature, le cui disposizioni correlano l'aggravio delle sanzioni non soltanto all'entità del danno verificatosi, ma altresì all'importanza dell'organo che ha commesso la violazione. (A titolo esemplificativo, v. le proposte n. 1055 - X leg. e n. 1935 - XI leg.).

91) PINELLI, *Discipline* cit., 182, la giudica "molto efficace" (seppure non riferendosi specificamente al caso italiano), mentre una vera e propria proposta in tal senso è riportata anche da MIGLIO, *Una repubblica* cit., 59-60, ed attribuita ad una parte, non meglio specificata, del Gruppo di Ricerca da lui diretto nel periodo 1980-83, formato dai professori Bognetti, Galeotti, Petroni e Pizzetti.

In essa è prevista l'introduzione di un controllo di conformità dello statuto a determinati requisiti di democraticità dell'organizzazione interna, con specifico riferimento alle procedure di ammissione e a quelle elettive per cariche e candidature, da affidarsi ad una speciale sezione della Corte di Cassazione. L'esito positivo di tale controllo dovrebbe costituire appunto, il presupposto per accedere all'erogazione del finanziamento pubblico.

92) Così, oltre a quelle specificatamente indicate nella nota 90, la maggioranza delle proposte avanzate in sede parlamentare nel corso della XI legislatura.

93) In tal senso anche l'osservazione di LOEWENSTEIN: "se la dirigenza partitica e la sua burocrazia hanno spesso mano libera nel collocare persone di propria scelta e gradimento nelle cariche di partito, questo dipende soprattutto dal fatto che, nella media, gli iscritti che hanno diritto di voto per l'elezione degli organi partitici hanno poco o nessun interesse agli aspetti organizzativi e disertano sempre le elezioni interne del partito cui appartengono". (Cfr. LOEWENSTEIN, *Le forme della cooptazione* cit., 101).

SILVIA HEMMELER BENINI

*L'OPERATO DELLA COMMISSIONE MEDICA D'APPELLO DELLA  
REGIONE MARCHE AVVERSO I CERTIFICATI DI INIDONEITÀ ALLO  
SPORT AGONISTICO NEL QUINQUENNIO 1986 - 1991.*



SOMMARIO: I: Introduzione. II: I fondamenti giuridici e dottrinali; 1. La legislazione; 1.1. La legge dello Stato; 1.1.1. La Costituzione ed i principi di diritto comunitario ed internazionale; 1.1.2. Profilo storico-normativo della tutela sanitaria delle attività sportive; 1.1.3. La tutela sanitaria dello sport agonistico e non agonistico; 1.1.4. Il Codice deontologico; 1.1.5. Considerazioni circa gli accertamenti di idoneità introdotti dalla normativa sulla tutela sanitaria delle attività sportive; 2. Il giudizio idoneativo; 2.1. Il concetto di idoneità; 2.2. La responsabilità professionale del medico certificante l'idoneità all'attività sportiva agonistica; 2.3. La Commissione medica regionale e il procedimento di ricorso avverso il diniego d'idoneità alla pratica sportiva agonistica. III: La casistica; 1. Premessa; 2. Consistenza dell'Archivio dell'Assessorato della Sanità della Regione Marche; 2.1. I certificati di non idoneità. - Lettura della casistica per una prima valutazione del problema; 2.2. I ricorsi della Commissione medica regionale. - Esposizione e commento dei risultati; 3. Analisi comparativa dei certificati e dei ricorsi; 4. Prospettive.

## **I. INTRODUZIONE (1)**

È pressoché generalmente riconosciuta la rilevanza pubblicistica dell'ordinamento giuridico sportivo, originario ed autonomo, ed appare lontano il tempo in cui, si tratta degli inizi del secolo, esso si presentava come un ordinamento in via di formazione, del quale erano poco conosciuti gli istituti di base, incerti gli elementi organizzativi, oscuro se non ignoto il corpo della normazione (2). Per l'ordinamento statale, inoltre, la pratica sportiva si è a lungo collocata sul piano della indifferenza o della estraneità. Se si eccettua il riconoscimento di rilevanza attenuata attribuito ai giochi di "esercizio del corpo" (art. 1803 c.c. del 1865), il primo ignorava la seconda che rientrava in una delle tante possibili espressioni dell'agire lecito, rilevando solo nella misura in cui potesse, col suo esercizio, ledere diritti o interessi di terzi mettendone persino in dubbio, allora, la liceità (3).

Il progressivo sviluppo della pratica sportiva a cerchie sempre più ampie di soggetti determinava ben presto il sorgere di numerosi problemi organizzativi e normativi. Tra i primi si imponeva la necessità di dare una adeguata organizzazione a quelle attività talvolta rischiose per l'icolumità dei praticanti e dei terzi. Venivano poi in rilievo altri aspetti oltre a quello tradizionale della pericolosità: la valenza politica o militare, igienica, educativa e finanche economica. Contestualmente, si verificava un progressivo

interesse dello Stato per il fenomeno sportivo ed alla corrispondente emersione di esso come ordinamento giuridico autonomo, riconosciuto dall'ordinamento statale che ne ha evidenziato l'alta utilità sociale (4).

L'aspetto organizzativo da privatistico e quindi basato sull'iniziativa e lo spontaneismo amatoriale di pochi, si è radicato nello Stato e nelle sue istituzioni divenendo uno di quei fini su cui si fonda il consorzio socio-politico.

Oggi nessuno dubita più della liceità dell'attività sportiva (anche se violenta), tra l'altro riconosciuta e disciplinata da molteplici leggi dello Stato, anzi si affida ad essa il ruolo di stimolo al progresso fisico, psichico e morale dei cittadini (5), ma anche quello di valido mezzo di progressivo miglioramento della qualità della vita.

Proprio in questa linea, negli ultimi decenni, due importanti interventi legislativi statali hanno contribuito all'evoluzione del fenomeno sportivo.

L'uno è il D.P.R. 24 luglio 1977, n. 616 che ha attribuito, tra l'altro, alle regioni e ai comuni (artt. 56 e 60) la "promozione delle attività sportive" in modo da assicurare le condizioni di base affinché i cittadini possano svolgere l'attività sportiva in ogni sua forma curandone l'igiene e la tutela sanitaria.

L'altro è la Legge 23 dicembre 1978, n. 833 che ha istituito il S.S.N. le cui attività sono rivolte alla promozione, al mantenimento e al recupero della salute fisica e psichica di tutti i cittadini.

I due interventi riformatori acquistano viepiù importanza in quanto interdipendenti: lo sviluppo della pratica sportiva nel Paese assicura una benefica azione ai fini della prevenzione, mentre l'attività del S.S.N., fra i cui obiettivi sono espressamente previste la medicina dello sport e la tutela sanitaria delle attività sportive, può garantire il perseguimento di tale finalità.

Si riconosce oggi lo sport come fatto che risponde alla necessità biologica di preservare l'equilibrio fisiologico degli individui minacciati, nella moderna società industrializzata, da carenze di esercizio. Esso aggiunge al necessario movimento una utilità peculiare in quanto soddisfa l'insopprimibile istinto di libertà che è in ogni individuo completando, con l'equilibrio psichico, il miglioramento dello stato di salute del soggetto. Diviene perciò strumento di perfezionamento e progresso della salute, ma anche mezzo di prevenzione. Per tutte queste ragioni non può non avere interrelazioni con la medicina che assolve anch'essa ad un'importante opera preventiva e lo considera nel più ampio ambito della tutela sanitaria delle attività sportive.

Il fenomeno sportivo interessa la medicina sotto tre aspetti fondamentali:

- dal punto di vista di una assistenza medica che, assicurando a quanti prati-

cano lo sport (in forma amatoriale o agonistica) le migliori condizioni fisiopsichiche, gli consentano di sopportare gli sforzi necessari per il conseguimento dei massimi risultati sportivi;

- dal punto di vista della prevenzione degli infortuni o malattie causate da un esercizio dell'attività sportiva non razionale, comunque, non sorvegliato con idoneo controllo medico;
- dal punto di vista dell'indirizzo dell'attività sportiva nel senso più conveniente per il perfezionamento dell'efficienza fisica e morale dei cittadini.

Se si considera che quanti praticano attività sportiva con fine agonistico, gli atleti, sono animati in gara dall'impulso di oltrepassare il limite delle loro possibilità organiche per migliorare le prestazioni atletiche, appaiono evidenti, da un lato, la necessità di un controllo sanitario e, dall'altro, la difficoltà per coloro che attuano tale controllo di contemperare le varie esigenze sportive, mediche e sociali, in parte contrastanti. Per gli sportivi professionisti poi, per i quali lo sport, equiparato dal legislatore con Legge 23 marzo 1981, n.91 al lavoro, è fonte di cospicui guadagni, esiste un vero e proprio interesse a gareggiare anche per non disattendere le aspettative dei propri sostenitori, importante elemento che può incidere e sull'immagine dell'atleta e sulle possibili sponsorizzazioni.

Va inoltre considerato un altro aspetto del fenomeno sportivo, di rilievo nel discorso che qui ci interessa, quello del rischio. Come sostenuto da autorevole voce (6), lo sport moderno è spettacolare, tecnologico, sottoposto ai più evoluti e sofisticati ritrovati scientifici sia nelle tecniche di allenamento che di gara e, in quanto spettacolo, crea problemi di rischio per i gareggianti come anche per gli spettatori. Lo sport è quindi possibile fonte di accadimenti lesivi per la salute di chi lo pratica, conseguenze di molteplici cause riconducibili, in primo luogo, alla maggiore o minore pericolosità della disciplina praticata, in secondo luogo alle condizioni fisiche del soggetto.

Lo sport, di per sé, non è generalmente dannoso, anzi si è visto come anche sotto il profilo politico-sostanziale venga considerato giuridicamente lecito anche nelle sue forme più violente in quanto fattore di promozione della salute fisica e psichica. E' tuttavia certamente rischioso nel senso che, attraverso le debite sfumature e gradazioni rilevabili tra sport e sport o all'interno dei singoli sport, presenta un certo grado di rischio che, realizzandosi, può dare luogo a modificazioni peggiorative dello stato psico-fisico della persona, transitorie o permanenti, graduabili quantitativamente e clinicamente apprezzabili, dalle più lievi alle più gravi, ovvero cagionare la morte. Sotto questo profilo esistono tipi di sport altamente pericolosi il cui

esercizio si risolve in attività di carattere violento, quali il pugilato, la lotta ed altri sport così detti "di contatto" nei quali l'uso dei comportamenti violenti è espressamente consentito e ammesso dai regolamenti federali (7). Ma anche per gli altri sport, quali l'automobilismo e l'atletica leggera, ove l'uso della violenza non è consentito, esistono numerose cause di offesa all'incolumità dei competitori anche nel rispetto delle regole del gioco (8).

La dottrina, oramai concorde sull'ammissibilità delle attività sportive così dette violente, è ancor oggi divisa sulla punibilità o meno degli effetti lesivi di queste. Riguardo al primo aspetto va detto che la liceità dello sport può sostanzialmente ricondursi a fondamenti politico-sostanziali, quali l'utilità umana ravvisabile in vista del miglioramento della salute fisica e psichica dei cittadini, ovvero nella finalità di spettacolo perseguita dallo sport-impresa e professionistico. Sotto il profilo tecnico-formale a fondamento della liceità dello stesso sta la scriminante dell'art. 51 c.p. (Esercizio di un diritto o adempimento di un dovere), applicabile in quanto si tratta di attività giuridicamente autorizzata sulla base della citata Legge 16 febbraio 1942, n.426, istitutiva del C.O.N.I.

Quanto al problema della punibilità, è noto che la tesi negativa e maggioritaria si basa ora sulla già ricordata autorizzazione da parte dell'ordinamento sportivo nei limiti del c.d. "rischio consentito" (9) ora sul "consenso dell'avente diritto" (10).

Con riferimento alle condizioni fisiche del soggetto - e sempre in relazione alla sua pericolosità - rilevano l'età e la situazione generale di salute, con specifico riferimento agli apparati (come il sistema cardiovascolare e quello muscolare) più esposti alle sollecitazioni conseguenti ad una attività motoria diversa da quella imposta dalla vita quotidiana. Ma anche il grado di preparazione atletica, che deve essere correlata all'intensità dell'impegno fisico richiesto: ben diverso è il grado di preparazione che si richiede all'atleta professionista e a chi esercita lo sport per solo diletto.

Si deve inoltre sottolineare che esiste indubbiamente una "patologia da sport" (11) sia nella forma di entità morbose eziologicamente connesse con la pratica dello sport e assimilabili alle malattie professionali (come ad esempio accade nel pugilato), sia nella forma di "entità nosologiche non specificamente sportive ma anzi in sé e per sé indistinguibili dalle malattie comuni" che dalla pratica sportiva, se non assistite da una adeguata diagnosi e prevenzione, possono essere aggravate ed "assumere entità invalidante" (12).

L'intervento della medicina sportiva diviene pertanto momento essenziale e determinante per assicurare a quanti vogliono praticare attività sportiva una adeguata assistenza al fine di prevenire quegli eventi lesivi

della salute che è un bene costituzionalmente protetto e garantito come diritto fondamentale di ciascun individuo. Nella sua dimensione scriminante, la valutazione medica di idoneità che precede e legittima l'accesso allo sport costituisce il primo, necessario passo verso una adeguata e graduale profilassi; infatti, sebbene la medicina possa per molte patologie formulare dei giudizi definitivi, per molte altre situazioni patologiche è possibile solamente formulare delle indicazioni di massima da applicare a cura del singolo medico giudicante al singolo caso, pur non dimenticando la limitata validità temporale di tale giudizio, dal momento che le condizioni dell'atleta sono passibili di repentine modifiche, talvolta soltanto dopo una gara.

Data l'evoluzione del fenomeno sportivo e la sua crescente diffusione tra i giovani e gli adulti, si rende necessario, anche a seguito delle considerazioni sopra avanzate, un controllo pubblico della tutela sanitaria delle attività sportive, onde legittimare l'accesso alla pratica di esse. L'utente ha quindi il dovere di eseguire gli accertamenti richiesti dalla legge presso le strutture pubbliche o convenzionate legittimate a formulare i giudizi di idoneità. E' evidente che l'operato del medico chiamato alla valutazione dell'aspirante atleta è quanto mai articolato e non certo immune da possibili addebiti di responsabilità (per difetto di diligenza, prudenza o di perizia) in campo penale e civile.

Questa griglia di valutazioni può essere presa come base su cui fondare l'analisi dei parametri tecnico-giuridici seguiti per la valutazione della idoneità allo sport secondo un approccio anche medico-legale, in considerazione del fatto che ogni risultato diagnostico è utilizzato per fornire alla legge, e in ultima analisi alla società e all'individuo stesso, la garanzia della sussistenza di quei requisiti che rendono sicura oltretutto lecita l'attività sportiva. Abbiamo analizzato l'operato della Commissione medica della Regione Marche, competente a decidere sui ricorsi avverso le certificazioni inidoneative, perché convinti che le implicazioni medico legali proprie dell'attività valutativa in questione assumono, in questo organismo, la loro massima rilevanza per la naturale appartenenza alla medicina legale (rappresentata come si vedrà più avanti nella Commissione) dei compiti valutativi di rilievo sanitario pubblico, specie se regolamentati da apposita disciplina. Lo studio intrapreso ci è servito anche per valutare l'adeguatezza della legislazione vigente in materia nonché delle strutture organizzative del settore in funzione degli obiettivi di assistenza e di prevenzione miranti allo stato di buona salute degli sportivi.

## II. I FONDAMENTI GIURIDICI E DOTTRINALI

### 1. La legislazione

#### 1.1 La legge dello stato

*1.1.1. La Costituzione ed i principi generali. I principi di diritto comunitario ed internazionale.*

I fondamenti della legislazione in materia di tutela sanitaria delle attività sportive sono da ricercarsi innanzitutto nella Costituzione della Repubblica.

Norma fondamentale di portata generale è l'art. 32 che riconosce la salute come "fondamentale diritto dell'individuo" ed affida il compito di tutela allo Stato nella sua dimensione individuale (diritto sostanziale) e collettivo, considerandolo anche come "interesse della collettività". La norma in oggetto traccia le finalità dell'azione dello Stato in difesa della vita e dell'integrità psico-fisica, ovvero del bene salute. Ma ne configura anche il limite laddove afferma che "nessuno può essere obbligato a un determinato trattamento sanitario se non per disposizione di legge". La riserva in oggetto garantisce la "pienezza" del diritto proclamato ponendo al legislatore stesso il limite invalicabile "del rispetto per la persona umana". Tale concetto è ribadito dall'art. 14, 3° comma, dove si afferma che "gli accertamenti e le ispezioni per motivi di sanità e di incolumità pubblica o a fini economici e fiscali sono regolati da leggi speciali".

Ai fini della nostra analisi hanno rilievo anche altre norme costituzionali di portata più generale che chiariscono, potremmo dire, lo "status" complesso del soggetto che pratica sport, che è al contempo cittadino e sportivo, soggetto cioè di due ordinamenti, quello statale e quello sportivo.

L'art. 2 "riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo sia come singolo sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità". Lo sport, visto come attività nella quale la personalità dell'uomo offre parte della sua espressione (13), viene a costituire un terreno naturale per l'esercizio del potere-dovere dello Stato di ottenere e difendere i diritti inviolabili sopra menzionati.

L'art. 4 a sua volta, riconosce il diritto di ogni cittadino al lavoro ed impegna lo Stato a promuovere le condizioni che tale diritto rendono "effettivo", stabilendo inoltre che "ogni cittadino ha il dovere di svolgere, secondo le proprie possibilità e le proprie scelte, un'attività o una funzione che concorra al progresso materiale o spirituale della società." (14).

Le attività sportive, siano esse professionistiche o dilettantistiche se

considerate ai massimi vertici, rientrano perfettamente nel dettato dell'articolo sia perché costituiscono un vero e proprio lavoro, sia per l'arricchimento sociale che ne consegue. L'emanazione della Legge 23 dicembre 1981, n. 91 conosciuta come "Legge sul professionismo" ha infatti equiparato la prestazione sportiva professionistica a quella lavorativa, coniando il termine sport-lavoro, con tutte le conseguenti implicazioni civilistiche sul piano della applicabilità al rapporto speciale (in quanto sportivo) della disciplina giuslavoristica. Ma ha anche innalzato lo sport al rango di un diritto costituzionalmente garantito.

Trasferendo l'argomento in ambito internazionale, i principi costituzionali ora richiamati costituiscono tanti punti che trovano una loro continuità ideale nella "Carta Internazionale dell'educazione fisica e dello sport" proclamata nel corso della XX sessione che l'Unesco tenne a Parigi (1978). I principi enunciati in questo documento hanno un contenuto sostanzialmente analogo a quelli sanciti nella "Carta europea dello sport per tutti" che la Conferenza dei ministri europei responsabili dello sport approvò nel 1975 a Bruxelles nelle Risoluzioni dell'Assemblea del Consiglio d'Europa n. 588 del 1970 e n. 682 del 1972.

In particolare, l'enunciato dell'art. 2 della Costituzione della Repubblica Italiana è ribadito nell'art. 1 della Carta internazionale dell'Unesco che definisce la pratica dello sport un "diritto fondamentale per tutti", che "è indispensabile allo sviluppo della sua personalità" (comma 2), mentre l'art. 2, comma 3 continua "a livello individuale, l'educazione fisica e lo sport contribuiscono alla preservazione e al miglioramento della salute, ad una sana occupazione del tempo libero, e permettono all'essere umano di adattarsi meglio agli inconvenienti della vita moderna. A livello collettivo arricchiscono i rapporti sociali e sviluppano lo spirito sportivo (*fair-play*) che al di là dello sport è indispensabile nella vita sociale".

Sulla linea dell'art. 4 Cost. sono l'art. 2 della "Carta europea" e la stessa Risoluzione dell'Assemblea del Consiglio d'Europa n. 588/70 che demandano allo Stato il compito di rendere effettivo il diritto allo sport attraverso proprie leggi: "Lo sport, in quanto fattore importante per lo sviluppo umano, deve essere incoraggiato e sostenuto in maniera appropriata con finanziamenti pubblici" (Carta europea, art. 2). Poiché è uno degli aspetti dello sviluppo socio-culturale, negli interventi legislativi a livello locale, regionale e nazionale "deve essere considerato collegandolo con altri campi in cui intervengono decisioni di politica generale e di programmazione: educazione, sanità, affari sociali, pianificazione del territorio, [...]" (Carta europea, art. 3).

Non meno importante è la normativa comunitaria sul ruolo attribuito alla medicina dello sport e in particolare alla tutela sanitaria delle attività sportive. Con la Risoluzione n. 27/1973 il Consiglio d'Europa individuava quattro funzioni fondamentali della medicina dello sport: 1) di medicina preventiva; 2) di terapia; 3) istruzione ed educazione sanitaria; 4) ricerca medico-sportiva di base e applicata (15). Nel contempo prevedeva l'istituzione di Centri di medicina sportiva intesi come unità funzionali che assicurino il controllo medico in tutti i campi dello sport edemandava ai Governi degli Stati membri di incoraggiarne la loro costituzione.

#### *1.1.2 Profilo storico-normativo della tutela sanitaria delle attività sportive.*

L'emanazione della Legge 26 ottobre 1971, n. 1099 ha segnato una svolta decisiva nell'organizzazione della tutela sanitaria delle attività sportive e costituisce ancor oggi, per molti versi, la norma base di tutto il sistema normativo seguente. E' per questo che la poniamo come punto di riferimento e come linea scriminante per l'analisi dell'evoluzione della normativa in materia.

Nel periodo antecedente, l'organizzazione della materia rispecchiava la tradizionale separazione tra ordinamento sportivo e ordinamento statale. Nel primo, i compiti di assistenza sanitaria - tra i quali sono preminenti quelli rivolti al miglioramento del rendimento agonistico - erano affidati alla Federazione medico-sportiva italiana e cioè a "cultori per diletto e passione della medicina dello sport" (16), affiliata alla Federazione internazionale di medicina dello sport. Nel secondo, le funzioni di controllo sanitario dell'esercizio sportivo erano di solito svolte, col particolare obiettivo dei benefici fisici e morali che tale esercizio può generare nei cittadini, o con appositi accordi dallo Stato oppure da enti a ciò delegati.

In Italia, la "tutela sanitaria" dell'attività sportiva veniva affidata, con la Legge 28 dicembre 1950, n. 1055, "alla Federazione medico-sportiva italiana affiliata al C.O.N.I." (art. 1).

E' stato il primo provvedimento legislativo emanato in materia con cui lo Stato attuava un compromesso: affidava tale compito a quell'organismo sportivo, lasciando il C.O.N.I. libero di gestire l'esercizio dell'attività sportiva; ma nel contempo dettava talune cautele di carattere pubblico ritenute indispensabili, sottoponendolo alle direttive e alla vigilanza dell'Alto Commissariato per l'igiene e la sanità pubblica (poi Ministero della Sanità).

La portata della norma in esame era molto ristretta poichè riguardava univocamente le attività sportive agonistiche e, fra queste, solo per quelle di

tipo professionistico e di particolare pericolosità prescriveva l'obbligo del certificato medico annuale attestante l'idoneità fisica specifica per lo svolgimento dell'attività sportiva, condizionando in via irrinunciabile l'accesso alla pratica dello sport richiesto (art. 3). In particolare il legislatore si rivolgeva, oltretutto ai professionisti, ai "dilettanti con retribuzione abituale" ed ai praticanti le attività più impegnative o pericolose come il pugilato, l'atletica pesante, le gare ciclistiche particolarmente gravose, gli sport motoristici, gli sport subacquei (art. 2). Appare subito evidente la scarsa lungimiranza del legislatore soprattutto in considerazione del fatto che il programma in esame, combinato col disposto dell'art. 4 che stabiliva un limite d'età per l'accesso alle gare agonistiche di 15 anni o di 18 per le attività più gravose (art. 2), costituiva un grave impaccio per molte discipline sportive, e per quelle - come ad esempio il nuoto o la ginnastica - nelle quali i migliori risultati atletici si raggiungono in giovane se non in giovanissima età.

Il certificato veniva rilasciato da apposite Commissioni medico-sportive periferiche composte da medici effettivi della F.M.S.I. (art. 3) in possesso dei requisiti prescritti dalla legge (art. 2). In seguito l'organizzazione veniva completata anche con una Commissione medica d'Appello con il compito di decidere sui ricorsi avverso i giudizi di non idoneità.

L'entrata in vigore della Legge 1099/71 abroga la legge 1055/50. Il disegno di legge era in verità finalizzato alla disciplina e repressione del doping, e buona parte del testo normativo (artt. 3-7) lo riguarda, tuttavia si può affermare che, nonostante le incompletezze delle disposizioni rimaste in parte inattuata, essa introduce rilevanti innovazioni e, soprattutto, investe del servizio direttamente lo Stato e le regioni. Solo da questo momento la tutela sanitaria delle attività sportive si muove in linea con ciò che diverrà a poco a poco, ossia una pubblica funzione, esercitata da servizi pubblici e controllata dallo Stato, tendente a salvaguardare il bene "salute", secondo il dettato costituzionale e il ruolo dinamico che allo sport è riconosciuto. (17) L'art. 1, al primo comma, dispone che "la tutela sanitaria delle attività sportive spetta alle regioni." mentre al secondo comma è posta una norma transitoria che stabilisce: "in attesa che le regioni esercitino le competenze previste dagli artt. 117 e 118 della Costituzione in materia sanitaria, la tutela sanitaria di coloro che praticano attività sportive spetta al Ministero della sanità, che si avvale della collaborazione del Comitato olimpico nazionale italiano."

Sono note le vicende legislative seguenti che hanno attuato il dettato costituzionale, in coerenza con i principi di decentramento che orientano la nostra legislazione (18). Tuttavia una più efficace e capillare organizzazione

del servizio, combinata alla realizzazione degli obiettivi dello “sport per tutti” e della medicina dello sport, è strettamente dipesa dalla attuazione di due importanti interventi legislativi riformatori: il D.P.R. 24 luglio 1977, n. 616 e la Legge 23 dicembre 1978, n. 833 che istituisce il S.S.N.

Le norme del D.P.R. 616/1977 costituiscono un atto fondamentale dello Stato ai fini della diffusione della pratica sportiva nel Paese, nel quadro di una presa di coscienza nei confronti dell'importanza sociale delle attività sportive di formazione, agonistiche e ricreative.

La Legge n. 833/78 pone la “tutela sanitaria delle attività sportive” tra gli obiettivi da perseguire mediante la “prevenzione delle malattie e degli infortuni in ogni ambito di vita e di lavoro”; “la promozione e la salvaguardia della salubrità e dell'igiene dell'ambiente naturale di vita e di lavoro” (art. 2) ed incarica di tale compito le neoistituite U.S.L. (art. 14, lettera g); inoltre all'art. 4, n. 2, prevede leggi dello Stato dettanti “norme dirette ad assicurare condizioni e garanzie di salute uniformi per tutto il territorio nazionale, particolarmente in materia [...] di igiene e sicurezza degli ambienti di vita e di lavoro”. La prima di tali leggi sarà la n. 33 del 23 febbraio 1980 (conversione del D.L. 30 dicembre 1979, n. 633) che, all'art. 5, affermerà “i controlli sanitari sono effettuati, oltrech  dai medici della Federazione Medico Sportiva Italiana, dal personale delle strutture pubbliche e private convenzionate, con le modalit  fissate dalle Regioni d'intesa con il C.O.N.I. e sulla base dei criteri tecnici generali che saranno adottati con Decreto del Ministro della Sanit ”.

Tornando all'analisi della Legge 1099/1971, va rilevato che la normativa da essa introdotta   innovatrice rispetto a quella della citata Legge 1055/50. Estendendo i controlli sanitari a tutti coloro che praticano attivit  agonistiche abolisce di fatto la differenziazione tra attivit  professionistica, attivit  dilettantistica con retribuzione abituale e attivit  dilettantistica pura (ex art. 3 L. 1055/50). Elimina inoltre il discusso limite di et  (15 anni elevato a 18 per talune discipline sportive pi  pesanti) per l'ammissione alle gare agonistiche e introduce la gratuit  dei controlli sanitari, fatta eccezione per gli atleti professionisti che ne restano esclusi.

Punto cardine delle innovazioni operate ex lege   l'art. 2 che raggruppa una serie di disposizioni che investono vari settori del diritto. Innanzi tutto definisce al primo comma, di natura programmatica, l'ambito di applicabilit  della legge alle “attivit  agonistico-sportive”, disponendo poi l'obbligatoriet  di un accertamento sanitario che si concretizza in una visita medica di selezione per l'idoneit , sia generica agli esercizi sportivi che specifica allo sport che si intende praticare; tale visita non si esaurisce in se

stessa, ma deve essere ripetuta al fine di controllare periodicamente la sussistenza delle condizioni richieste "ab initio".

In attuazione delle norme contenute nell'articolo viene affidato al Ministero per la sanità il compito di emanare, sentito il C.O.N.I., le norme regolamentari necessarie entro sei mesi dalla data di pubblicazione della legge. Tali norme sono state emanate con D.M. 5.7.1975 "Disciplina dell'accesso alle singole attività sportive (età, sesso, visite obbligatorie)" (19). Per quello che concerne i sanitari incaricati di tali funzioni, lo stesso art. 2 prevede che i competenti organi regionali possano individuarli tra gli ufficiali sanitari, i medici condotti, i medici scolastici (istituiti uno per comune dalla Legge 28 dicembre 1966, n. 942) e i membri delle F.M.S.I., incaricando in linea di massima e in via preferenziale i sanitari con qualificazione specifica in medicina dello sport.

Riflettendo sulla vastità del campo di applicazione della legge, va osservato che l'estensione dell'obbligatorietà degli accertamenti e delle certificazioni mediche di idoneità a tutte le discipline sportive, nelle modalità disposte dal D.M. del 5.7.1975, anziché favorire una più adeguata tutela sanitaria, l'hanno di fatto paralizzata, mettendo per lungo tempo in seria crisi il movimento sportivo (20). Ciò anche per il fatto che il legislatore ha mancato di definire l'attività agonistico-sportiva, cosa di non poco conto considerato che si tratta di poter fruire, gratuitamente, di un servizio pubblico (21).

Il ritardo del provvedimento ministeriale di cui trattasi, emanato ben oltre i sei mesi disposti dal legislatore, ed in particolare la mancanza dei supporti normativi, organizzativi e finanziari necessari alla realizzazione degli accertamenti sanitari introdotti dallo stesso, hanno impedito l'attuazione concreta della tutela sanitaria. Lo stesso limite di età abolito dalla legge 1099/71 è di fatto rientrato in sede regolamentare ove per ogni sport si richiedeva l'età di inizio e di limite. Gli spunti progressisti della Legge 1099/71 sono stati dunque in gran parte vanificati.

L'ulteriore evoluzione legislativa comprende la Legge 23 marzo 1981, n. 91 che disciplina il professionismo sportivo e una serie di Decreti ministeriali emanati, per una parte, in attuazione del disposto dell'art. 7 della legge citata; ci riferiamo al D.M. 22 ottobre 1982 "Tutela dei calciatori professionisti"; al D.M. 15 settembre 1983 "Tutela dei ciclisti professionisti" e al D.M. 16 febbraio 1984 "Tutela dei pugili professionisti". Si aggiungono altri due interventi ministeriali di più ampia portata, relativi alle diverse forme di pratica sportiva aventi però a scrinante un requisito strettamente interno all'ordinamento sportivo, e, come vedremo, di difficile valutazione tecnico-giuridica: l'agonismo.

Prima di entrare nel merito della normativa richiamata, è bene ricordare come essa operi sempre nella cornice dell'autonomia dell'ordinamento sportivo, che risulta ribadita e confermata proprio dall'art. 14 della Legge 91/81 ove si afferma che alle Federazioni sportive nazionali viene riconosciuta l'autonomia tecnica, organizzativa e di gestione sotto la vigilanza del C.O.N.I.. Resta punto fermo che le disposizioni in materia sportiva non possano mai violare i diritti costituzionalmente garantiti e che debbano sempre risultare conformi ai principi inderogabili fondamentali, con speciale riferimento ai diritti di libertà, personalità individuale e rispetto della dignità umana. Di qui il verificarsi di una prassi consueta al legislatore: quella di demandare all'ordinamento sportivo la regolamentazione delle questioni più squisitamente tecniche e di limitare i propri interventi agli aspetti per così dire più generali e di principio, nonchè sostanziali. E' questo anche il caso delle norme sopra richiamate.

Con l'emanazione della Legge 91/81 - come già detto in apertura del lavoro - si è avuto, per la prima volta, un cospicuo intervento del legislatore all'interno della struttura sportiva; con essa vengono disciplinate direttamente dallo Stato rapporti ed organismi tipici dello sport: le associazioni sportive e l'atleta professionista. Senza addentrarci nell'analisi della legge, la cui importanza è stata messa in risalto anche in ambito giuslavoristico (22), ma limitatamente al tema che ci interessa, essa prevede, all'art. 7, l'organizzazione di una specifica tutela sanitaria articolata in una pluralità di adempimenti obbligatori ricadenti sulle società sportive e sulle Federazioni. Sono previsti l'istituzione (per la prima volta) di una scheda sanitaria per ciascun atleta professionista da aggiornarsi ogni sei mesi; controlli clinici e diagnostici da ripetersi entro determinati lassi di tempo; tutta una serie di adempimenti gratuiti (l'onere del servizio ricade infatti sulle società di appartenenza) eccezion fatta per i professionisti che abbiano stipulato un contratto di lavoro autonomo i quali dovranno direttamente provvedere alla propria assistenza sanitaria.

Il limite, se così si può definire, della legge è dato dalla individuazione della sua sfera di applicazione come determinata dal legislatore dell'81. L'art. 2 intitolato direttamente al "professionismo sportivo" demanda alle Federazioni sportive nazionali la qualificazione sportiva secondo le norme emanate da esse e con l'osservanza delle direttive stabilite dal C.O.N.I. per la distinzione dell'attività dilettantistica da quella professionistica. Ciò significa, prima di tutto, che ove non si verificano le condizioni ivi previste e in primo luogo la qualificazione dell'attività sportiva considerata come professionistica da parte delle Federazioni sportive, l'esercizio della stessa

attività non potrà rientrare nella applicazione della legge. Questo è ribadito dall'art. 7, primo comma che proclama "L'attività sportiva professionistica è svolta sotto controlli medici" secondo norme "stabilite dalle Federazioni sportive nazionali ed approvate, con decreto del Ministero della sanità, sentito il Consiglio sanitario nazionale". Mentre al 6° comma si stabilisce che le Federazioni "possono stipulare apposite convenzioni con le regioni al fine di garantire l'espletamento delle indagini e degli esami necessari per l'aggiornamento delle schede (sanitarie n.d.A.)".

A fianco di questa nutrita attività legislativa centrale si è sviluppata, parallelamente, una ricca legislazione regionale (23) che ha cercato di uniformare, ci riferiamo in particolare alla Regione Marche, gli interventi su tutto il territorio regionale tenendo conto dei decreti ministeriali sopra citati. Lo strumento più consono è parso la predisposizione del "Piano socio-sanitario" con validità triennale che demanda alle U.S.L. (in conformità alla Legge n. 833/1978) l'accertamento e la certificazione di idoneità generica alle attività sportive svolte nell'ambito scolastico e nello sport non agonistico. Per quanto concerne l'attività sportiva agonistica si richiede invece la certificazione di idoneità specifica alla disciplina o specialità sportive prescelte (24).

### *1.1.3 La tutela sanitaria dello sport agonistico e non agonistico.*

Le norme in questione sono contenute nel D.M. 18 febbraio 1982, e nel D.M. 28 febbraio 1983. Il primo intitolato "Norme per la tutela sanitaria dell'attività sportiva agonistica", integrato e rettificato dal D.M. 28 febbraio 1983, è stato seguito dalla circolare esplicativa n. 7 del 31 gennaio 1983.

Le disposizioni ministeriali si limitano a stabilire i criteri tecnici generali volti a tutelare la persona che svolge attività sportiva agonistica, mentre le modalità operative vengono demandate alle Regioni che devono operare d'intesa con il C.O.N.I.. In particolare il Ministero ritenendosi incompetente su una materia così delicata, demanda agli enti sportivi competenti (Federazioni sportive nazionali e Enti sportivi riconosciuti dal C.O.N.I.) la qualificazione di attività agonistica.

All'art. 1 si stabilisce che "coloro che svolgono o intendono svolgere attività sportiva agonistica devono sottoporsi previamente e periodicamente al controllo dell'idoneità specifica allo sport" mentre la qualificazione agonistica è demandata "alle Federazioni sportive nazionali o agli enti sportivi riconosciuti" (25), come gli Enti ippici che fanno capo all'UNIRE e agli enti di promozione sportiva riconosciuti dal C.O.N.I.. Viene così ribadito il

duplice fine della tutela sanitaria: preventivo, attraverso uno screening volto a delineare lo stato di buona salute del soggetto (ambito scolastico - ambito sportivo non agonistico) o l'idoneità specifica a quelle attività sportive svolte a livello agonistico; assistenziale, attraverso la ripetizione periodica delle visite medico sportive, atto ad assicurare il mantenimento delle qualità psico-fisiche richieste, condizionanti tra l'altro la partecipazione degli atleti alle attività agonistiche federali.

L'art. 2 individua invece i sanitari incaricati dell'accertamento con richiamo alla Legge 29 febbraio 1980, n. 33 (conversione del Decreto legge 30 dicembre 1979, n. 633) che, riguardo alla medicina sportiva afferma (art. 5) "i controlli sanitari sono effettuati, oltre che dai medici della Federazione medico-sportiva italiana, dal personale delle strutture pubbliche e private convenzionate, con le modalità fissate dalle Regioni d'intesa con il C.O.N.I.". Si specifica inoltre che la valutazione deve tener conto dell'età, del sesso, della maturità e della capacità morfo-funzionale e psichica "tenendo conto delle norme stabilite dalle Federazioni sportive nazionali e per quanto riguarda i Giochi della gioventù, dal Ministero della Pubblica Istruzione".

L'art. 3 prevede, al primo comma, due protocolli diagnostici da seguire per il controllo dell'idoneità specifica, uno per gli sports a minor impegno cardiovascolare (Tabella A), ed uno per quelli ad impegno maggiore (Tabella B); ad essi il medico esaminatore è obbligato ad attenersi anche se, al secondo comma, gli è riconosciuta "la facoltà di includere ulteriori esami specialistici e strumentali su motivato sospetto clinico". I commi successivi esaminano le procedure da seguire in caso di sports non contemplati nelle tabelle o di richieste per sports multipli.(26)

Le suddette tabelle prevedono anche la cadenza con cui deve verificarsi l'idoneità, mentre le allegate note esplicative contemplano le modalità di esecuzione della visita medica, della misura del grado di tolleranza allo sforzo mediante IRI e dell'esame spirografico; includono inoltre le norme da rispettare e gli esami da seguire in caso di K.O. e K.O.T. nel pugilato e di trauma cranico dell'atleta in genere. Al fine di avere un quadro più completo, anche nel tempo, dello stato di salute del soggetto nonché dei tempi di sottoposizione dello stesso agli accertamenti, la norma introduce l'obbligo, per il medico accertatore, di completare una scheda di valutazione medico-sportiva (art. 4) secondo i modelli proposti in allegato alla norma stessa.

La parte centrale della normativa è quella contenuta nell'art. 5, che prevede, ove è il caso, il rilascio del certificato di idoneità, la cui presentazione "è condizione indispensabile per la partecipazione ad attività agonisti-

che" (art. 5, 2° comma). Il certificato deve essere conservato presso la società sportiva di appartenenza, mentre la documentazione inerente agli accertamenti effettuati nel corso delle visite deve essere conservata a cura del medico visitatore per almeno cinque anni (27).

Nel caso invece in cui, a seguito degli accertamenti prescritti, risulti la non idoneità alla pratica agonistica di un determinato sport, viene rilasciato apposito certificato in triplice copia (art. 6). In particolare viene trasmesso "con l'indicazione della diagnosi posta a base del giudizio [...] entro 5 giorni, all'interessato e al competente ufficio regionale" mentre alla società sportiva di appartenenza "viene comunicato il solo esito negativo". Avverso i certificati inidoneativi viene data la possibilità all'interessato, entro trenta giorni dal rilascio, di proporre ricorso alla Commissione medica regionale di cui il decreto fissa la composizione nel seguente modo:

- un medico specialista o docente in medicina dello sport che la presiede;
- un medico specialista o docente in medicina interna o in materie equivalenti;
- un medico specialista o docente in cardiologia;
- un medico specialista o docente in ortopedia;
- un medico specialista o docente in medicina legale e delle assicurazioni.

Nei casi in cui lo ritenga opportuno, la commissione può avvalersi della consulenza di sanitari in possesso della specializzazione richiesta di volta in volta dal singolo caso specifico.

Un necessario richiamo, anche se sintetico, va fatto alla normativa riguardante le attività non agonistiche, introdotta dal D.M. 28 febbraio 1983 il quale individua tre categorie di destinatari dell'azione preventiva che esso regola:

a) gli alunni nell'ambito delle attività parascolastiche; b) coloro che svolgono attività organizzate dal C.O.N.I., da società sportive affiliate alla Federazione sportiva nazionale o agli Enti di promozione sportiva riconosciuti dal C.O.N.I. e che non siano considerati atleti agonisti ai sensi del D.M. 18 febbraio 1982; c) coloro che partecipano ai Giochi della Gioventù, nelle fasi precedenti quella nazionale.

Per essi si richiede (art. 2), ai fini della pratica sportiva, la sola idoneità generica, ossia "lo stato di buona salute" da accertarsi con visita medica, ripetuta annualmente. In tale occasione al medico visitatore è consentito, su motivato sospetto clinico, richiedere accertamenti specialistici integrativi. Il medico cui compete l'accertamento è, a norma dell'art. 3, il medico di medicina generale (medico di base o di famiglia) o dello specialista pediatra di libera scelta.

La condizione “di buona salute” coincide con la mancanza di controindicazioni alla pratica di attività sportiva in generale, condizione che potrebbe anche essere intesa come la capacità di effettuare le comuni attività della vita di relazione, compresa una quota di attività motoria, anche di un certo impegno. Il decreto riferisce dunque l'accertamento della idoneità del soggetto ad una “idoneità generica assoluta”; non richiede infatti alcun giudizio di idoneità relativa ad un singolo sport o ad un gruppo di attività sportive consimili, ma solo di non possedere controindicazioni alla attività sportiva svolta in forma non agonistica in assoluto, senza cioè che si debba tenere conto del diverso interessamento organico che le varie attività sportive al contrario richiedono.

#### *1.1.4. Il codice deontologico.*

Prima di passare all'esame delle peculiarità del giudizio idoneativo e della responsabilità professionale del medico certificante, è necessario un breve richiamo ad una fonte normativa importante, seppure secondaria (28), che integra la legislazione in materia di tutela sanitaria delle attività sportive, il Nuovo Codice di Deontologia Medica (29).

Data la specialità dell'argomento, abbiamo limitato l'esame a quegli aspetti più utili al tema da noi affrontato anche se esso rappresenta una norma comportamentale di rilevante importanza. Il Capo V del codice dedica ben sette articoli alla medicina dello sport, dei quali i primi due (artt. 102, 103) riguardano specificatamente l'argomento in questione. Sebbene secondo un orientamento generale l'attività medico sportiva non si diversifichi per l'aspetto deontologico dalla comune attività medico-chirurgica, sono invero individuabili alcune angolature caratteristiche e degne di notazione.

In particolare l'art. 102, dopo aver ribadito l'essenzialità dell'operato del medico “per la tutela dell'integrità fisica di chi pratica attività sportive”, aggiunge “il medico deve esprimere con la massima obiettività e senza lasciare dubbi sulle conclusioni il giudizio sull'idoneità o meno dello sportivo, sottraendosi a qualsiasi pressione comunque volte ad influenzare tale giudizio”.

L'esordio deontologico della medicina dello sport spazia dai problemi connessi alla certificazione obbligatoria per l'accesso alle varie discipline sportive disciplinate dal legislatore, a quelli prettamente deontologici del “condizionamento” del certificatore, per giungere (art. 103) a quelli legati alla prevenzione di possibili rischi insiti nell'attività stessa per i soggetti più giovani.

Molti sanno però che nella realtà le cose possono andare diversamen-

te. Lo sport ha acquisito una notevole rilevanza economica sia per le società sportive che per gli atleti in specie per quelli di vertice e professionisti che traggono da esso la fonte prevalente se non esclusiva dei loro guadagni. E' quindi comprensibile come il "gareggiare" sia una condizione necessaria, utile ai vari soggetti dell'ordinamento sportivo, per restare nel giro delle sponsorizzazioni, del tifo dei propri sostenitori. Pertanto chi opera nel settore viene spesso a confrontarsi con queste esigenze ed è soggetto a "pressioni" più varie e disparate. Soprattutto quei medici che operano nelle grandi società sportive, in particolare del settore calcistico, ove ogni atleta è ormai un investimento ed in quanto tale deve essere redditizio e non restare troppo a lungo lontano dai campi di gioco.

L'art. 103 al primo comma rivendica al medico il diritto "di poter verificare in qualsiasi momento che l'idoneità all'attività sportiva e l'equilibrio fisico-psichico dell'atleta non subiscano modificazioni in conseguenza delle metodiche di preparazione". Tale previsione comporta il dovere non solo, com'è ovvio, per il medico societario o per colui che comunque segue l'atleta nel corso delle sue attività, ma anche per lo stesso sanitario che ne certifichi la idoneità: tanto è vero che la legge prevede, almeno per l'attività agonistica, di poter ridurre a piacere il periodo di validità del certificato (essendo fissati solo i limiti massimi), qualora si ritenesse opportuno rivalutare il soggetto dopo un più o meno consistente trial di attività fisica specifica.

Il secondo comma invita invece il medico, nel caso di atleti nell'età evolutiva, a "tutelare con assoluta priorità il loro armonico e fisiologico sviluppo" esercitando anche, almeno a livello di consiglio, quella funzione di indirizzo verso l'attività più idonea che, pure non più prevista dalla legislazione attuale, può essere determinante in non rari casi.

Dal punto di vista deontologico è poi di interesse per il medico che si occupi di idoneità sportiva tutta la problematica connessa con l'attività di certificazione, i cui requisiti essenziali di chiarezza e veridicità sono da estendersi nel caso particolare dell'idoneità sportiva anche a tutta la documentazione costituente la scheda dello sportivo, sia in vista dei futuri controlli periodici, sia nell'eventualità di un ricorso per inidoneità o di un procedimento giudiziario.

Ugualmente il sanitario dovrà porre estrema attenzione all'obbligo del segreto professionale indirettamente confermato dalla stessa normativa all'art. 6 del D.M. 18 febbraio 1982, ove si prevede che, in caso di non idoneità, alla società sportiva venga comunicato il solo esito negativo con esclusione della diagnosi. Questo anche quando non si vadano a ledere inte-

ressi economici più o meno cospicui, ma ci si trovi di fronte il semplice diritto di ogni individuo di vedere rispettati gli aspetti privati della propria esistenza (30).

Infine dal contenuto del codice traspare un costante richiamo a quell'imperativo che viene detto "potestà di curare" e che qui meglio potrebbe individuarsi nell'obbligo di tutelare la salute: non basta che esso sia, come innegabilmente è, all'origine dell'attività stessa di cui si va trattando, occorre innanzi tutto che sia il primo (se non l'unico e, comunque, costantemente presente) movente e insieme obiettivo dell'agire del medico valutatore.

#### *1.1.5 Considerazioni circa gli accertamenti di idoneità introdotti dalla normativa sulla tutela sanitaria delle attività sportive.*

L'attività di certificazione prevista dai DD.MM. ricordati nei paragrafi precedenti hanno importanti risvolti sostanziali perché sottolineano lo scopo preventivo della tutela sanitaria in campo sportivo ma anche per la valutazione della responsabilità professionale del medico cui tale attività è demandata. Aspetto, quest'ultimo da non sottovalutarsi in un settore in evoluzione accelerata qual'è quello sportivo che può sfuggire, anche per questo, alla piena conoscenza del medico almeno per l'aspetto tecnico.

Quanto al primo punto, va sottolineato che la previsione legislativa valida negli intenti è però risultata di difficile attuazione. Sia il D.M. del 1983 riguardante le attività non agonistiche che quello del 1982 relativo alle agonistiche, non contengono alcuna definizione di queste ultime, limitandosi a circoscrivere il loro campo di applicazione alle attività sportive considerate agonistiche dagli ordinamenti delle singole federazioni nazionali, nonché a quelle svolte dai partecipanti ai Giochi della Gioventù nelle fasi nazionali.

Invero, la impossibilità di fornire una definizione univoca di attività agonistica e quindi di distinguere in termini tecnico-giuridici appropriati i limiti tra agonismo e non agonismo era stata richiamata dalla già ricordata Circolare n. 7 del Ministero della Sanità del 31.1.1983. A chiarimento degli interrogativi sorti in materia, anche di tipo medico-legale e assicurativo, essa interpretava la componente agonistica come "quella forma di attività sportiva praticata sistematicamente e/o continuamente e soprattutto in forme organizzate" dalle federazioni o dagli enti "per il conseguimento di prestazioni sportive di un certo livello".

Inoltre continuava affermando che "l'attività sportiva agonistica non è quindi sinonimo di competizione. L'aspetto competitivo, infatti, che può essere presente in tutte le attività sportive, da solo non è sufficiente a configu-

rare nella forma agonistica una attività sportiva”.

Ci sembra superfluo in questa sede addentrarci in un'analisi critica di tali orientamenti ed in particolare della sovrapposibilità o meno dei concetti di agonismo e di competizione (31). Invece ci pare interessante il fatto che sulla scorta dei sopracitati decreti ministeriali la tutela sanitaria delle attività sportive, agonistiche o non, appare circoscritta alle sole forme di attività sportiva organizzata in cui spetta alle Federazioni di fissare i criteri discretivi.

Se sotto il profilo strettamente giuridico la distinzione in questione non dà adito a dubbi, essendo riferita a precise normative delle federazioni sportive, non è così sotto quello di natura medico-legale. Infatti l'applicazione delle statuizioni di legge sugli accertamenti sanitari attua una certa sperequazione tra i due tipi di attività: per l'agonistica sono infatti previsti in modo tassativo molteplici e diversificati esami specialistici e controlli strumentali, per l'attività non agonistica il relativo decreto istituisce solo l'obbligo di una semplice visita medica, pur demandando al medico visitatore - come già visto - la facoltà di chiedere accertamenti integrativi in caso di sospetto clinico motivato.

Come abbiamo rilevato, una tale sperequazione di accertamenti sanitari non trova affatto riscontro, tra l'altro, a livello di orientamento politico generale il quale tende invece ad assicurare l'intervento dello Stato nel settore in esame con finalità preventive e di tutela della salute dei cittadini. Il che non si può ritenere sempre validamente garantito, almeno per le attività considerate “non agonistiche”, quando il livello degli accertamenti medici prescritti venga ad essere diversificato sulla base delle normative delle federazioni, a seconda delle qualità delle prestazioni offerte e non già dell'impegno fisico profuso dallo sportivo che può essere elevato anche per prestazioni di scarso livello.

È indubbio che il problema non sia di agevole soluzione, ma certo esso deve fondarsi su una scelta di carattere prioritario: deve la differenziazione fra pratica agonistica e non agonistica discendere da criteri di indole biologica ovvero da formule di carattere organizzativo? Qualora infatti prevalesse la prima ipotesi è invero probabile che proprio laddove l'abitudine dell'organismo allo sforzo e all'impegno psico-fisico è minore, e cioè nell'attività “non agonistica”, sarebbe richiesta la maggior prudenza e precisione diagnostica; se invece, come sembra essere nell'intenzione della legge, prevale l'intento organizzativo, è evidente che a fronte di una riduzione del campo di pertinenza della tutela più attenta (l'attività appunto “agonistica”) si viene a determinare una indebita estensione dell'onere della responsabi-

lità del medico che rilascia certificazioni idoneative per la rimanente pratica non agonistica.

La conclusione cui si tende, come ha ben sottolineato il Cingolani (32), è che sarebbe auspicabile, per garantire lo stato di salute dell'atleta quanto l'operato del medico, uniformare la tutela delle attività sportive non agonistiche a quella agonistica. In sostanza "il riconoscimento dell'idoneità generica deve ovviamente rappresentare una fase comune per tutti coloro che si occupano o intraprendono l'attività sportiva, una fase preliminare rispetto ai più mirati accertamenti attitudinali che si impongono per gli sportivi al momento del loro passaggio all'attività agonistica" (33). Va poi considerato, non da ultimo, che a verificare l'idoneità o meno dell'atleta sarebbero a quel punto degli specialisti in medicina dello sport e non i generici e i pediatri di base che di contro ad una maggior consapevolezza della storia e dello stato di salute dell'assistito offrono con ogni verosimiglianza una minor abitudine a trasferire una diagnosi nell'ambito della formulazione di un giudizio valutativo vero e proprio.

Circa la responsabilità professionale del medico certificante, accenneremo in questa sede alla sola differenza tra i due tipi di attestazioni, generica e specifica, rinviando ad un momento successivo l'approfondimento del problema.

Si è visto che la certificazione di idoneità allo sport non agonistico fa carico ai medici generici ed agli specialisti pediatri di libera scelta. Su costoro vengono a gravare responsabilità non indifferenti, dovendo essi emanare un giudizio la cui corretta formulazione non è certo agevole per motivi inerenti soprattutto alla natura dell'accertamento. La generica previsione del D.M. 28 febbraio 1983 sullo "stato di buona salute", appare improntata alla "sana e robusta costituzione" richiesta per l'assunzione alle dipendenze dello Stato, oltre a risultare piuttosto astratta nel tentativo di dividere categoricamente i sani dai non sani; ignora completamente le ben più complesse interrelazioni che sussistono tra lo stato bio-fisio-psichico del soggetto e un'attività sportiva da lui eventualmente svolta. Ci si vuol riferire, in particolare, a quelle condizioni patologiche che, difficilmente e non univocamente collocabili rispetto alla definizione di "stato di buona salute", non sono comunque tali da impedire o rendere più rischiosa la pratica di alcuni sports, se non addirittura possono trarre giovamento da un'adeguata attività fisica. Proprio qui si evidenzia l'altra grave lacuna del D.M. in oggetto, ovvero nell'onnivalenza del certificato rilasciato, privo di quella specificità per sport che caratterizza il certificato di idoneità all'attività agonistica.

Sul tipo di responsabilità professionale del medico certificante lo

“stato di buona salute”, a parte l'ipotesi limite dell'illecito penale per l'attestazione di una visita in realtà non effettuata (in verità poco probabile in questo ambito ove il fattore economico non incide come nel settore agonistico), possono rinvenirsi nel suo operato, come è stato osservato (34), “tutti gli elementi della colpa generica rappresentati dall'imprudenza, imperizia e negligenza e non quelli costitutivi di una colpa specifica per inosservanza di disposizioni legislative, che invece possono insistere sull'opera del medico certificante l'idoneità all'attività agonistica” dato che per la tutela sanitaria di quest'ultima il D.M. 18.2.82 prevede esami strumentali e specialistici, specificati per ogni singola disciplina sportiva.

## **2 Il giudizio idoneativo.**

### **2.1. Il concetto di idoneità.**

Come abbiamo già avuto modo di dire, la legislazione sulla tutela sanitaria dell'attività sportiva è oltremodo carente nella sua previsione in termini tecnico-giuridici della differenza tra attività agonistica e non, costituendo un freno all'operatività della tutela nel momento della applicazione della norma.

Così pure appare perlomeno curioso che, di contro alla delicatezza di una certificazione d'idoneità specifica ad una data disciplina sportiva, il legislatore nel demandare alle U.S.L. la competenza relativa alla tutela in questione, abbia posto sullo stesso piano chi per studi specialistici e pratica diretta abbia competenza in questo settore e chi, viceversa, solo per il fatto di fare parte del personale sanitario nazionale sia autorizzato ad un tale arduo compito (35). La specificità del giudizio impone una criteriologia valutativa che non può essere bagaglio culturale del medico-chirurgo. Ne discende l'obbligo che la certificazione sia a carico dei Medici della Federazione Medico Sportiva Italiana nonché del personale e delle strutture pubbliche e private convenzionate, indicate dalle regioni d'intesa col C.O.N.I (36).

Analogamente la legge appare carente di ogni indicazione sul che cosa debba intendersi per idoneità allo sport.

Già s'è evidenziato come non abbia molto senso pensare ad una idoneità generica ad un'altrettanto generica attività sportiva, come richiederebbe il D.M. 28/2/1983 per la tutela dello sport non agonistico, nel quale per altro s'è preferito fare richiamo ad un altrettanto ermetico se non evasivo “stato di buona salute”.

Si è rilevato, al riguardo, che la estrema genericità dell'accertamento sanitario congiunto alla indifferenziazione dell'attività sportiva, costituisce un incongruo modo di procedere soprattutto se si considera che "la qualificazione agonistica è esplicitamente nominalistica ed incorrispondente ad un preciso livello di prestazione somatica e psichica".(37)

L'ottica corretta resta dunque quella dell'accettazione dell'idoneità specifica allo sport prevista dal legislatore nel più volte citato D.M. 18 febbraio 1982.

Propriamente, idoneo è colui che possiede i requisiti individuali ritenuti necessari per un dato scopo, ovvero colui che si uniforma, o almeno si avvicina a sufficienza al "modello ideale" specifico; ora, per quanto tale modello non sia ben codificato, neppure per altri tipi di idoneità (quelle richieste, ad esempio, per determinate attività lavorative o per il servizio militare) certo "la medicina dello sport è ben lontana dall'aver precisato profili paradigmatici per la pratica di ciascuna disciplina sportiva, sempre che una definizione siffatta possa riconoscere una qualche utilità" (38)

D'altra parte, anche il richiedere all'aspirante atleta uno stato di perfetta e completa salute porterebbe inevitabilmente ad escludere la maggior parte degli individui, e tra questi anche molti atleti affermati (39), in qualche modo menomati proprio a causa dell'attività intrapresa o in conseguenza della continuazione della stessa.

Molto più probabilmente si richiede che determinati organi ed apparati, particolarmente impegnati in quel determinato sport, siano integri o, quanto meno, in condizioni compatibili con le prestazioni richieste e le sollecitazioni implicate da quel particolare esercizio. Compatibile nel senso che una data malattia o menomazione non comporta rischio di danno ovvero non deve essere in grado di arrecare nocimento alla salute di colui che pratica attività sportiva sia in forma amatoriale che agonistica.

In termini medico legali tale condizione presuppone - come è stato osservato (40) - un giudizio non tanto sulle caratteristiche psico-fisiche generiche del soggetto, quelle cioè che non inibiscono un dato atto fisico, ma più propriamente l'insieme dei requisiti somato-psichici ed anatomico funzionali che rendono l'individuo particolarmente adatto a quel particolare sport.

Assume pertanto una rilevanza nettamente differente quanto viene indicato per mancanza di contro indicazioni cliniche alla pratica fisica e la determinazione della specifica idoneità ad un dato tipo di sport. Dunque è del tutto evidente che il medico a cui viene richiesto un tale atto abbia la specifica competenza del "movimento sportivo" e delle sollecitazioni a cui

la pratica di quel determinato sport produrrà sull'organismo dell'atleta, specialmente su un organismo in cui si innestano menomazioni o malattie da valutare in termini di compatibilità con le prestazioni richieste.

Da un punto di vista teorico, "nulla quaestio". Più articolata appare invece l'applicazione pratica di un simile concetto di idoneità, ovvero l'attribuzione ad una qualunque infermità il valore di causale di inidoneità. Soprattutto nella malaugurata ipotesi che una idoneità data troppo facilmente, qualora l'atleta subisca un infortunio, possa determinare l'insorgere di responsabilità del medico.

## ***2.2. La responsabilità professionale del medico certificante l'idoneità all'attività sportiva agonistica.***

In ordine agli adempimenti previsti dalle disposizioni normative sulla tutela sanitaria delle attività sportive più volte ricordate e agli accertamenti sanitari compiuti in base ad esse, può assumere rilievo la responsabilità del medico soprattutto con riguardo agli eventi di danno che colpiscono l'atleta erroneamente ritenuto idoneo a svolgere o a proseguire l'attività sportiva.

La responsabilità professionale che compete al medico che si occupa di medicina dello sport non differisce concettualmente da quella connessa all'esercizio dell'arte medica in genere, considerando con ciò anche la specifica competenza richiesta allo specialista nel caso dell'idoneità allo sport agonistico.

Egli è tenuto a rispondere del danno che coi suo operato procura all'atleta o a terzi per non aver impedito un evento che per mansioni aveva il dovere di evitare.

Le sedi nelle quali è chiamato a rispondere sono la penale, che si configura per il reato commesso nei confronti dello stato, e la civile, per la responsabilità nei confronti di chi ha subito il danno, sia esso atleta o terzo.

Per quanto concerne la responsabilità penale, è indubbio che il medico sportivo sia responsabile secondo i canoni generali sanciti dagli artt. 40 e 43 c.p.. Pertanto, qualora col suo operato-omissivo o commissivo-procuri un danno che egli aveva l'obbligo giuridico di impedire, diviene penalmente responsabile di quell'evento.

C'è chi accanto alle tradizionali configurazioni di responsabilità ex art. 40 c.p., quali l'ipotesi di prescrizioni di sostanza doping all'atleta o di danno che consegue a compiacente certificazione (configurandosi in questi casi l'evidente omissione di obblighi giuridici), aggiunge anche l'inadempienza contrattuale (41). La professione sanitaria sarebbe infatti assicurata

(sia nel pubblico che nel privato) da una serie di contratti aventi la peculiarità di essere finalizzati, il più delle volte, non al risultato bensì all'uso dei mezzi che il caso impone. E' proprio il particolare tipo di contratto a far sì che il rapporto tra medico e paziente sia da ritenersi regolamentato dall'art. 2043 c.c. con conseguente obbligo al risarcimento del danno eventualmente cagionato.

La materia offre spunti a dispute dottrinarie soprattutto quando si tratta di individuare il comportamento colposo fonte di responsabilità derivante da imperizia, imprudenza o negligenza (colpa lata) ovvero da inosservanza di norme, regole, ordinamenti e discipline (colpa specifica) ex art. 43 c.p.. Difficile appare la dimostrazione nel primo caso, più semplice nel secondo ed è questo un aspetto cui il medico sportivo è rigidamente sottoposto in quanto codificato dallo stato per frequenza e qualità delle prestazioni diagnostiche.

Possono dunque richiamarsi nell'operato del sanitario tutti gli elementi della colpa generica rappresentati dall'imprudenza, imperizia e negligenza, nonché quelli costitutivi di una colpa specifica per inosservanza di disposizioni legislative (art. 43 c.p.) atteso che il D.M. 18/2/1982 obbliga all'effettuazione di ben precisi esami strumentali e specialistici, previsti per ogni singola branca sportiva.

Tali norme non esimono comunque il medico dal porre in atto tutte le ulteriori misure diagnostiche che si rendessero via via necessarie, soppesando in questo caso con lo stesso paziente rischi e benefici di eventuali manovre invasive. L'inadempimento di norme procedurali codificate costituisce di per sé azione anti-giuridica la quale, in presenza di correlazione causale tra detto comportamento e un eventuale danno, già determina colpa professionale indipendentemente da vizi di perizia, prudenza o diligenza.

L'operato del medico certificante può riassumersi essenzialmente in tre momenti: la raccolta dell'anamnesi, l'effettuazione degli esami clinico-obiettivi indicati dalla normativa per le determinate discipline sportive e la formulazione del giudizio d'idoneità.

In relazione a queste attività si potrebbero rinvenire ipotesi di negligenza, atteso che la diligenza si estrinseca nell'obbligo di assistere il soggetto con premure e cura, nelle prime due fasi, riconducibili ad un comportamento omissivo. Imperizia o imprudenza, quando la prima impone l'obbligo di ben operare e la seconda quello di prevedere situazioni di pericolo o di danno, potrebbero invece più particolarmente caratterizzare l'operato del medico nella terza e più gravosa fase, che rappresenta la sintesi della sua prestazione e si concreta con il rilascio, o meno, dell'attestazione

di idoneità.

Nell'ipotesi in cui, nella fase di accertamento, diligentemente percorsa, non si evidenzino affezioni di sorta, non vi sarebbe alcun problema. Diverso è invece il caso, probabilmente non infrequente, in cui pur essendo egli consapevole di un margine di rischio determinato dal risultato diagnostico, rilasciasse ugualmente il certificato idoneativo in ciò spinto, magari, da motivi di compiacenza nei confronti del visitato. Si prospetterebbe in questa ipotesi oltreché negligenza anche una autonoma previsione di reato di falso ideologico ipotesi delittuose di carattere essenzialmente doloso, peraltro improbabile.

Il caso forse più frequente è quello in cui con esiti per così dire "modesti" si configuri una situazione di salute "al limite" di quella richiesta dalla normativa, pur tuttavia elemento pregiudiziale di idoneità. In questa circostanza, il medico deve valutare se quanto accertato sia compatibile con la pratica sportiva richiesta ovvero rappresenti fondato elemento di rischio. E' in questi frangenti che si verifica un margine più ampio di possibilità di errore che può indurre il medico visitatore ad una errata valutazione intesa nella duplice possibilità di formulazione di giudizio positivo o negativo di idoneità, dalla quale deriva - nel primo caso - danno o evento letale.

Come è stato opportunamente osservato (42) si possono individuare tre possibilità di errore nella individuazione della responsabilità professionale del medico:

- l'errore nella diagnosi, inteso come "possibile errore nel rilievo degli elementi di rischio e/o nel loro approfondimento diagnostico" (43). Esso rileva non tanto come errata interpretazione degli accertamenti eseguiti, quanto come inadeguata scelta dell'accertamento da richiedersi o anche come inadeguata formulazione del quesito da risolversi;

- l'errore nella valutazione, da ricondursi ovviamente solo a difetto di conoscenza del medico e non a "error scientiae", evenienza, questa, non infrequente data la rapida evoluzione della medicina sportiva;

- l'errore nella valutazione del rischio connesso alle singole discipline sportive ed ai luoghi ove si svolgono. Proprio al fine di evitare questo tipo di errore entra in gioco, con particolare pregnanza, la specifica competenza del medico sportivo che, al fine di prevenire il rischio connesso alla pratica sportiva, deve poter controllare tanto il fattore umano che quello tecnico dello sport richiesto. In pratica ciò significa conoscere le norme statali e federali connesse all'esercizio delle singole discipline sportive, ma anche alle attrezzature sportive, e poi le condizioni ambientali, il luogo di gara e, per ogni sport, ciò che in termine tecnico è definito "la formula dell'eserci-

zio sportivo". (44) Maggiori difficoltà incontreranno in questo senso i pediatri e i medici di base ai quali la legge affida la tutela sanitaria delle attività sportive non agonistiche richiedendo loro un generico accertamento di "stato di buona salute".

In questa materia, la cui regolamentazione si fonda sulla Legge n. 1099/1971 e sul D.M. 18/2/1982, vigono taluni criteri metodologici comuni alla dottrina giuridica e medico-legale. Primo fra essi è l'accertamento dell'eventuale errore compiuto dal medico, in secondo luogo la valutazione della sua gravità (errore inescusabile) o non gravità (errore scusabile); infine la ricerca del nesso causale fra il dimostrato errore ascrivibile a titolo di colpa e il danno derivatone all'atleta.

Va tenuto presente, però, che l'errore di diagnosi è per definizione sempre possibile e che nella fattispecie medico-sportiva sul compito del medico gravano numerose incognite, perché, se nell'aspirante atleta (che è generalmente giovane e "presumibilmente" sano) esistono infermità, queste sono sovente subdole e mal diagnosticabili. Alla difficoltà di diagnosi si uniscono quelle di prognosi per la necessità di correlare lo stato fisico del soggetto al particolare tipo di attività agonistica richiesta o praticata. E' il problema tipico medico-legale della "idoneità a . . . ", che scaturisce dalla correlazione fra una realtà clinica ed una attività lavorativa per cui, a parità di stato clinico, un soggetto può essere idoneo ad una determinata prestazione e non idoneo ad un'altra.

L'orientamento dottrinale (45) e giurisprudenziale (46) è nel senso che il semplice dubbio circa l'esistenza di una eventuale infermità debba bastare ad emettere un giudizio di non idoneità proprio per evitare di porre in essere situazioni di pericolo per l'atleta: sbaglia dunque per imprudenza il medico che decida diversamente.(47)

Nello sport professionistico esistono poi rilevanti interessi finanziari che possono, quantomeno, turbare la serenità di giudizio del medico nel dichiarare "non idoneo" un atleta che vale per la società di appartenenza somme considerevoli. L'atleta stesso potrebbe essere indotto, nel timore di dover restare lontano dai campi di gioco con gravi ripercussioni anche di tipo economico, a dissimulare situazioni non veritiere o a nascondere sintomi preoccupanti.

Una parte della giurisprudenza (48) ritiene che la responsabilità del medico sportivo deve essere valutata anche in funzione del comportamento del danneggiato o della vittima, essendosi verificati casi in cui l'atleta o le persone che lo rappresentano, per motivi anche di ordine economico oltreché di carriera, si sono mostrati reticenti o hanno tenuto nascoste circostanze

riguardanti la salute o il decorso di malattie impedendo, quando non fuorviando addirittura, la corretta diagnosi e l'esatto giudizio medico. In queste ipotesi la responsabilità del professionista è stata ridotta o esclusa (49).

Per tutti questi motivi il compito del medico sportivo è certamente delicato; sotto il profilo della professionalità egli deve poi corrispondere il massimo di diligenza e di prudenza, comunque consone alla natura della attività prestata (50). Non si può invece pretendere il massimo di perizia in tutti i settori specialistici (cardiologico, neurologico, ortopedico etc.) che convergono nelle problematiche a lui sottoposte.

Così che i criteri ordinari di valutazione della colpa subiscono un temperamento per effetto dell'applicazione dell'art. 2236 c.c., come eccezione all'art. 2043, onde il medico risponde solo per colpa grave per imperizia, in presenza di problemi tecnici di particolare difficoltà (51).

Pertanto se al medico sportivo non si richiede di essere esperto in cardiologia, ortopedia etc., egli deve però supplire a ciò con il citato massimo di diligenza e di prudenza così che, ogni qual volta sia sfiorato dal dubbio, deve richiedere l'intervento di singoli specialisti. Al riguardo il D.M. 18/2/1982 impone esplicitamente una pluralità di esami specialistici ai quali devono essere annualmente sottoposti gli atleti, con riserva di controlli più ravvicinati nel tempo ove sussista il minimo sospetto sulla idoneità.

Riprendendo la problematica dell'errore, e in particolare quello nella diagnosi, va aggiunto che il medico può incorrervi - sino alla colpa professionale - se non sceglie oculatamente lo specialista, se non pone precisi quesiti connessi alla peculiare angolazione medico-sportiva e se, poi, accetta passivamente l'eventuale parere ottimistico.

E' opinione diffusa che il medico visitatore non debba rispondere di un eventuale errore dello specialista in specie se accreditato, mentre un parere non specialistico espresso da un primo medico non deve essere supinamente accettato da un secondo medico il quale ha il dovere professionale di attivarsi comunque nell'accertamento di idoneità.

In definitiva, il medico certificante se è legittimato a non avere particolari cognizioni specialistiche deve però sapere quale sia lo sforzo agonistico cui si sottopone un atleta in un dato sport tanto da dover orientare lo specialista cui eventualmente si rivolge e da interpretare il parere specialistico alla luce delle prestazioni che l'atleta deve intraprendere.

Da un punto di vista strettamente pratico occorre precisare che l'orientamento della giurisprudenza, almeno sino ad oggi, è quello di non fare carico ad alcun medico valutatore di eventi diversi dalla morte dell'atleta (52).

Qualora, infatti, fossero più comunemente oggetto di conseguenze ci-

vili e penali perseguite legalmente anche i più lievi danni conseguenti al mancato riscontro (o alla mancata denuncia) di moderate infermità, che potrebbero costituire una sorta di controindicazione relativa (a fronte di controindicazioni assolute capaci di cagionare la morte del soggetto), l'impegno del medico valutatore assumerebbe un più rilevante contenuto di rischio professionale. Si pensi, come esempio emblematico, alla difficoltà di valutazione che potrebbe comportare nei termini suddetti una lesione al menisco in un calciatore, tanto frequente quanto innegabilmente correlata, nell'ipotesi di un proseguimento dell'attività, ad un rischio di maggior danno.

### ***2.3. La Commissione medica regionale e il procedimento di ricorso avverso il diniego d'idoneità alla pratica sportiva agonistica.***

L'emersione del fenomeno sportivo e la sua affermazione come autonomo ordinamento giuridico ha, tra l'altro, determinato la necessità di un assetto organizzativo interno quanto più possibile fondato su quegli stessi principi garantisti e rappresentativi, che stanno alla base di ogni sistema giuridico che vuol definirsi democratico. Questa considerazione trova verifica nel progressivo affinamento del sistema di giustizia interno all'ordinamento sportivo.

Anche l'organizzazione della tutela sanitaria delle attività sportive, accanto alle fonti primarie statuali, ha richiesto la formazione di un corpo consistente di norme per lo più contenute in regolamenti di settore emanati dalle singole Federazioni sportive nazionali ed approvate dal C.O.N.I.. Questo organo, ente esponenziale del fenomeno sportivo in base alla Legge 426/1942 e ai successivi decreti di attuazione, dovrebbe fungere anche da garante dell'uniformità sostanziale delle normative sportive federali, spettando ad esso, tra l'altro, l'approvazione degli atti normativi delle singole Federazioni. In realtà, il panorama normativo è molto differenziato avendo le Federazioni ampi spazi autonomistici soprattutto in materia di regolamentazione tecnica.

La disciplina della tutela sanitaria dell'attività sportiva si ricava pertanto sia da norme statali che da norme proprie delle istituzioni sportive (regolamenti tecnici e di disciplina). L'inosservanza delle stesse determina punibilità. In particolare, ai fini della normativa sportiva l'inosservanza è fonte di responsabilità di tipo disciplinare il cui sistema giustiziale si risolve all'interno dell'ordinamento sportivo (53).

Delle prime ci siamo già occupati con riferimento ai parametri di

valutazione dell'idoneità fisica allo sport e, più in generale, con riguardo al corpo normativo su cui si fonda la organizzazione della tutela sanitaria dello sport.

Senza entrare nel merito della analisi delle norme interne, anche di giustizia, dell'ordinamento sportivo (54), ci preme qui fare un breve cenno al mutamento avvenuto in senso democratico, nel settore peculiare della sanità.

Oggi l'ordinamento sportivo riconosce ai soggetti destinatari dei provvedimenti di giustizia e/o amministrativi il diritto di poterli contestare attraverso procedure determinate. Fermo restando il principio della incontestabilità di molti provvedimenti imposti autoritariamente dagli enti sportivi in forza del principio imperante del "vincolo di giustizia" (55).

Prima dell'emanazione del D.M. 18/2/82 le controversie sorte tra società e fra queste e i propri tesserati aventi ad oggetto l'idoneità fisica degli stessi, venivano risolte, con decisione inappellabile, da appositi organismi medici istituiti all'interno delle singole Federazioni. La F.I.G.C., ad esempio, nel 1979 aveva all'uopo istituito una sezione medica presso il Centro Tecnico Federale con il compito di "sovrintendere a tutta l'organizzazione sanitaria delle F.I.G.C." (art. 7, Reg. tecnico) ampliandone però le competenze con l'attribuzione ad essa del potere di risolvere le controversie di cui sopra, con decisione inappellabile. I casi ad essa demandati venivano specificamente contemplati dalle norme federali come ad esempio accadeva nel caso di trasferimento dell'atleta, (art. 28 n.3 Reg. settore prof. e art. 24, lett. g.) Reg. settore semiprof.). Agli atleti veniva riconosciuto il solo diritto di farsi assistere da un medico di fiducia. Mentre per quanto concerne la tutela generale offerta all'atleta avverso i giudizi di non idoneità, competente in via esclusiva era la Commissione Medica d'Appello, unica, con sede in Roma, organo tecnico ed interno della F.M.S.I. (art. 29 Statuto). La Commissione Medica d'Appello poteva procedere anche d'ufficio (art. 31 Reg. Org. della F.M.S.I.) o su richiesta del presidente della F.M.S.I. alla revisione del giudizio di idoneità degli organi di primo grado o della sua stessa determinazione su istanza dell'interessato o d'ufficio in caso di "fatti nuovi suscettibili di modificare per la loro entità e rilevanza clinica, il precedente giudizio diagnostico" (art. 32 Reg. Org. F.M.S.I.). Le funzioni di segretario della Commissione erano espletate da un funzionario dirigente della F.M.S.I. responsabile anche della tenuta dell'archivio della documentazione inviata.

Essa provvedeva, attraverso un suo delegato nominato dal presidente, "all'istruttoria dei ricorsi richiedendo al ricorrente ed agli organi che lo

hanno giudicato in prima istanza ( leggi Centri di Medicina dello sport con sede nei capoluoghi di provincia e Ambulatori della F.M.S.I. con sede in ogni comune, n.d.A) elementi di informazione e documentazione ritenuti necessari” (art. 30 Reg. Org.).

Espletata l’istruttoria, la Commissione qualora non ravvedesse la necessità di sottoporre il ricorrente ad accertamenti diagnostici presso l’Istituto di Medicina dello Sport o presso i Centri di Medicina dello Sport, emanava il giudizio comunicandolo alla competente Federazione sportiva, agli organi di primo grado ed al ricorrente. La motivazione, coperta dal segreto di ufficio, veniva comunicata al solo interessato dietro sua richiesta scritta. La decisione era inappellabile.

L’emanazione del D.M. 18/2/82 istituisce, all’art. 6, la Commissione regionale, organo competente in seconda istanza a decidere sulle controversie aventi ad oggetto il problema “de quo”, spostando la competenza dall’organo interno federale e da quello tecnico della F.S.M.I. ad un organo esterno, pubblico, tale da garantire una maggiore democraticità all’intero sistema oltreché un maggiore controllo su di esso. Di conseguenza, la F.M.S.I. ha provveduto a modificare il proprio Statuto (art. 29 e ss.) e il Reg. Org. (artt. 29-41) in ottemperanza alle determinazioni introdotte dalla nuova normativa, provvedendovi, per lo Statuto, con delibera del Consiglio Nazionale del C.O.N.I. del 3/5/1991 e, per il Regolamento Organico, con delibera della Giunta Esecutiva del 20/2/1991. Il nuovo testo del Reg. Org. stabilisce all’art. 29 che “ai fini dell’idoneità agli sport gli accertamenti sanitari sono quelli previsti dal D.M. 18/2/82 artt. 1, 2, 3, 4 e 5 ai quali l’organizzazione periferica della F.M.S.I. si deve scrupolosamente attenere”. E continua al comma 3 “Avverso il giudizio degli Organi di accertamento sono esperibili ricorsi al competente ufficio regionale di cui all’art. 6 del D.M. del 18/2/1982”.

Qualora, a seguito degli accertamenti sanitari previsti, risulti la non idoneità alla pratica agonistica di un determinato sport, l’esito negativo con indicazione della diagnosi posta a base del giudizio, deve essere comunicato, entro cinque giorni, dal medico visitatore all’interessato e al competente ufficio regionale che ha l’obbligo di archiviare la pratica, in modo che, all’occorrenza, possa essere utilizzata dalla Commissione regionale per l’istruzione del procedimento. Alla società sportiva di appartenenza viene comunicato il solo esito negativo.

Avverso il giudizio negativo l’interessato può proporre ricorso alla Commissione regionale nel termine di 30 giorni dall’emanazione del certificato. Il giudizio della Commissione è inappellabile.

Oltre alla composizione dell'organo in oggetto, la norma statale, in verità piuttosto scarna, nulla altro dice se non un generico quanto ovvio riconoscimento alla Commissione (composta come visto da cinque membri, tutti medici, di cui uno, il presidente, è un medico-legale) di potersi avvalere della consulenza di sanitari in possesso della specializzazione inerente al caso specifico qualora essa ne ravveda la necessità. Manca invece la parte relativa al funzionamento dell'organismo che è di fatto demandata al potere di autogoverno delle singole regioni. Ne è derivata una certa disparità temporale nel lavoro delle varie Commissioni avendo le regioni provveduto alla loro istituzione in tempi molto diversi.

La Commissione resta in carica 3 anni ed i suoi membri sono rieleggibili. Alle riunioni partecipa, con funzione verbalizzante, un funzionario regionale che ha tra l'altro il compito di preparare i fascicoli relativi ai singoli ricorsi da rimettere poi al presidente della Commissione. Al segretario spetta anche il compito di comunicare agli interessati i risultati dei lavori della commissione. Questi si svolgono in tempi rapidi, funzionali alle necessità del mondo sportivo le cui competizioni hanno come termine temporale più lungo l'arco dell'anno.

La valutazione ha come base di riferimento i certificati di inidoneità con le diagnosi che li ha determinati ma si fonda su autonome visite cui la Commissione sottopone il ricorrente valendosi delle strutture sanitarie pubbliche, anche specialistiche se occorre. L'esito di conferma o di riforma è comunicato, entro 5 gg., all'interessato, alla società di appartenenza e alla U.S.L. di residenza ed è inappellabile.

Sull'operato della Commissione si possono fare alcune considerazioni di ordine generale. Innanzi tutto, come visto, il giudizio da essa emanato è inappellabile a meno di non mettere sotto accusa l'organo stesso per errori o irregolarità nei procedimenti. Quanto al tipo di provvedimento preso, se poco rilevante è la decisione di conferma del giudizio emanato in primo grado ai fini di eventuali addebiti di responsabilità, ben diverso è il caso di una riforma in positivo di un giudizio di non idoneità che potrebbe, invece dare adito a problemi di responsabilità professionale per conseguenze dannose alla salute dell'atleta ovvero, in rari casi, per eventuali benefici presi dall'atleta nel periodo di reputata invalidità.

Vi è poi, l'ultima considerazione comune a gran parte della dottrina, che persino il dubbio diagnostico dovrebbe comportare un giudizio di non idoneità sino alla esatta definizione del caso, in ossequio al principio del non porre in essere un pericolo di danno. Questa considerazione se deve valere per la Commissione regionale, che interviene solo in caso di contenzioso,

a maggior ragione deve imporsi agli organi certificanti in primo grado.

Da tutto ciò consegue, com'è naturale, una ancor più meticolosa cura da parte della Commissione in ognuna delle fasi del procedimento che portano alla formulazione del giudizio idoneativo o inidoneativo. Decisione che sarà nel primo caso di riforma del giudizio di non idoneità rilasciato dagli organi competenti in primo grado, di conferma nel secondo.

### **III. LA CASISTICA**

#### **1. Premessa**

Alla distanza di dieci anni dall'emanazione del D.M. 18/2/1982 istitutivo della Commissione medica regionale ci è sembrato utile affrontare uno studio retrospettivo del suo operato poiché dall'analisi dello stesso, che rappresenta il momento culminante (anche se eventuale) della procedura prevista dalle leggi vigenti al fine dell'ottenimento dell'idoneità agonistica, si possono ottenere utili indicazioni sulla organizzazione e la funzionalità del sistema che sovrintende alla medicina sportiva e più in particolare alla tutela sanitaria delle attività sportive agonistiche. I dati raccolti vanno ad integrare quelli di ordine più generale che si ottengono dalla lettura dei certificati inidoneativi, con valenza anche epidemiologica.

Riteniamo che uno studio attento della casistica possa essere utile alla Commissione stessa ai fini di individuare eventuali cause sistematiche di errore proprie e dei servizi di primo grado; di valutare con ponderazione numerica le principali aree di interesse intese sia come branche delle varie patologie riscontrate sia come specialità sportive; di avere, infine, disponibili a sostegno dell'agire quotidiano almeno gli indirizzi fondamentali della propria attività valutativa. Di pari utilità potrebbe essere per i servizi di Medicina sportiva delle U.S.L., aiutati nella loro attività dal conoscere gli orientamenti idoneativi sia della Commissione regionale che degli altri centri periferici.

Infine, ma non ultimo per rilevanza, una disamina attenta delle sottili ma gravose discriminazioni che il medico valutatore si trova a dover effettuare, può essere utile per migliorare ulteriormente la precisione diagnostica e la consapevolezza con cui egli opera. La legislazione vigente, come abbiamo già avuto modo di evidenziare in altra parte del presente lavoro (56), è lungi dal fornire agli operatori del settore ben definiti criteri di comportamento sia sul piano formale che sostanziale non trovando conferma neppure da una lunga, collaudata esperienza applicativa.

Ai sensi della normativa vigente, la Commissione medica regionale provvede ad archiviare tutte le pratiche relative ai casi da essa esaminati. In particolare, assieme al certificato di non idoneità, alla domanda di ricorso (57), e al certificato del giudizio d'appello, vengono conservate anche le schede relative all'anamnesi e all'esame obiettivo, le certificazioni degli specialisti eventualmente consultati e, quando preventivamente ottenuta, la documentazione inviata dal Servizio di Medicina sportiva dell' U.S.L. di provenienza, che la Commissione si fa quasi costante carico di richiedere.

Ci è sembrato opportuno, prima di analizzare l'attività della Commissione medica regionale nel periodo compreso tra la data della sua istituzione e la fine del 1991, relativa ai ricorsi ad essa presentati avverso i certificati di non idoneità all'attività sportiva agonistica, rivolgere l'attenzione anche ad un prezioso strumento di indagine, costituito dall'archivio dei certificati di non idoneità della Regione Marche. All'art. 6 del D.M. 18/2/1982, lo stesso che contempla l'istituzione della Commissione, si prevede che una copia di ogni certificato inidoneativo sia trasmesso ai Servizi di Medicina sportiva delle U.S.L. dal competente Ufficio regionale.

Ora, per quanto la correttezza metodologica più rigorosa avrebbe richiesto di disporre di tutti i certificati, idoneativi o meno, rilasciati in prima istanza, in mancanza di ciò (per ragioni oltre che di tempo anche logistiche essendo le U.S.L. interessate ventiquattro) si è reputato comunque indispensabile analizzare quei dati di cui eravamo in possesso, ossia la parte di essi pervenuta alla Regione in adempimento all'obbligo di legge. Oltre tutto i ricorsi costituiscono necessariamente un sotto-insieme dei certificati di non idoneità, che abbiamo quindi analizzati per primi; ma ci è sembrato utile anche per renderci conto, dallo studio statistico dei dati, quali sono le patologie principalmente coinvolte nel determinare l'inabilità allo sport nella regione, nonché quale è la loro incidenza nelle varie discipline sportive. Siamo convinti dell'utilità di una simile indagine per le informazioni che se ne possono ricavare sullo stato di salute della popolazione regionale, ma anche sulla organizzazione e sulla funzionalità del sistema nell'attuazione della tutela della salute degli sportivi (58).

Si è assunto il proposito di verificare se i rapporti tra i certificati ed i ricorsi fossero di mera proporzionalità o se esistessero invece significative differenze correlate a variabili quali il tipo di sport richiesto, la patologia diagnostica, l'età del soggetto, la provenienza dello stesso e l'anno del giudizio.

Si è preso così in visione tutto il materiale provvedendo a classificarlo con l'aiuto di una scheda ideata appositamente; nel contempo si è passati

alla organizzazione del medesimo in una base di dati computerizzata al fine di facilitare le successive elaborazioni epidemiologiche.

Teniamo a sottolineare, pur nell'ovvietà della considerazione, che ad ogni caso esaminato è stato attribuito un codice alfanumerico anonimo in modo da evitare che in qualche modo potesse venir violato e il diritto alla riservatezza dell'interessato e il segreto professionale.

Come balza subito in evidenza dall'osservazione del modulo per la compilazione del certificato di inidoneità allegato al D.M. 18/2/1982, il materiale in studio è già di per sé strutturato in maniera logica e tale da permettere una valutazione statistica diretta; in particolare si ricavano i dati relativi allo sport, alla U.S.L. di provenienza e all'anno del giudizio. E' stato così sufficiente utilizzarlo per creare dei raggruppamenti di casi. A questi primi tre criteri classificativi suggeriti dal legislatore abbiamo ritenuto utile aggiungere altri due: il criterio età ed il criterio patologia.

Per quello che riguarda l'età dei soggetti, il campione è stato suddiviso in due fasce, prendendo a scriminante l'età di 25 anni. E' infatti sembrato opportuno cercare di mettere in rilievo eventuali differenze tra le cause di inidoneità nell'età giovanile (presumibilmente su base costituzionale) e quelle proprie dell'età adulta (più verisimilmente dovute a patologia degenerativa o addirittura conseguenti all'attività sportiva stessa).

Riguardo poi alle singole diagnosi abbiamo dovuto ricorrere, data l'eterogeneità delle stesse e l'elevato numero (si tratta di 339 casi), ad un'ultima schematizzazione, ricollegandole a sei grandi aree di patologia umana:

- Patologia CardioVascolare (CV);
- Patologia degli Organi del Senso (OS);
- Patologia del Sistema Nervoso (SN);
- Patologia dell'apparato Muscolo-Scheletrico (MS);
- Patologia Endocrina (E);
- Patologia afferente ad Altri Apparati (AA).

Per quanto concerne, invece, i ricorsi ed ai fini di strutturare in maniera più organica possibile un materiale di per sé inquadrabile sotto molteplici schematismi, si è operata una classificazione utilizzando tre diversi parametri, incrociando poi i risultati.

Il primo parametro usato è stato l'età dei soggetti. Come già per i certificati di non idoneità rilasciati in prima istanza, il campione è stato suddiviso in due fasce prendendo a scriminante l'età di 25 anni.

Una ulteriore ripartizione della casistica è stata effettuata sul criterio sport, conseguita all'identificazione di gruppi di discipline sportive quanto più possibile omogenei. Tenendo conto sia dell'inquadramento tabellare del

D.M. 18/2/1982, sia dell'affinità dell'impegno bio-fisico richiesto, sia infine della necessità operativa di non frammentare eccessivamente i dati, sono stati costituiti cinque gruppi:

- Gruppo 1: Calcio
- Gruppo 2: Ciclismo
- Gruppo 3: Sport di "velocità"
- Gruppo 4: Sport di "contatto" e "acquatici"
- Gruppo 5: Sport "con la palla" e "di durata" (59).

Mentre per i primi due gruppi, dato l'elevato numero dei casi disponibili, si è fatto riferimento ad un'unica disciplina sportiva, anche al fine di preservare l'omogeneità dei dati, per gli altri tre si sono ricercati dei valori chiave che legittimassero l'unificazione effettuata.

Si sono accorpati nel Gruppo 3 sport quali il motociclismo e il pugilato (che non compaiono peraltro nei ricorsi) perché per entrambi, che pur appartengono il primo alla tabella A ed il secondo alla Tabella B, sono richiesti esami clinici comuni nel corso della prima visita (60). Essi condividono inoltre una notevole esposizione al rischio di traumi meccanici importanti. Un poco più forzatamente si è aggiunto il pattinaggio corse (pattinaggio veloce) peraltro ridotto, nell'ambito dei ricorsi della Regione Marche, ad un solo caso. Considerazioni analoghe valgono per gli altri gruppi tenendo in debito conto il fatto che si è cercato per quanto possibile di rispettare la suddivisione effettuata dal legislatore nelle sopra menzionate Tabelle. Questo stesso raggruppamento è stato utilizzato anche per l'analisi dei certificati di non idoneità che, per la consistenza numerica ben maggiore (339 contro 38 ricorsi) risultano allargati a molte altre specialità sportive qui assenti per le ragioni di proporzione prima indicate.

Venendo all'analisi delle patologie osservate e valutate dalla Commissione abbiamo ritenuto di dividerle in quattro larghe categorie:

- Patologia Cardiovascolare (CV negli schemi successivi)
- Patologia degli Organi di Senso (OS)
- Patologia del Sistema Nervoso (SN)
- Patologia di altri Organi e Apparati (A).

Senza togliere alcun valore ad analisi più particolareggiate, di cui peraltro si forniranno più oltre alcuni esempi se non altro in forma grafica, e nei limiti che ogni schematizzazione comporta, ci è parso tuttavia che una simile suddivisione fosse utile ad evidenziare in modo chiaro ed immediato quanto ci si appresta ad illustrare.

Va detto, prima di passare all'analisi della casistica, che mentre la categorizzazione delle discipline sportive nei cinque gruppi prima analizzati

è stata utilizzata anche per lo studio dei certificati con perfetta corrispondenza, lo stesso non può dirsi per il criterio patologia, dove per ragioni di opportunità e per non disperdere eccessivamente i dati, divergono parzialmente. In sostanza, delle quattro categorie qui individuate, le prime tre coincidono esattamente con quelle utilizzate per i certificati di non idoneità (CV, OS, SN), mentre le seconde tre dei certificati (MS, E, AA) sono qui sintetizzate in una sola (A).

A partire dagli schemi individuati sopra, è stato valutato, per ogni Gruppo di discipline sportive, il numero di soggetti ritenuti idonei e non idonei, distinguendoli per sesso, per età e per categoria patologica di appartenenza.

Successivamente con intento più strettamente epidemiologico, si è individuata la distribuzione dei casi per sport, per apparato, per singola patologia, per anno di giudizio e U.S.L. di provenienza fornendo una descrizione grafica dei risultati.

## **2. Consistenza dell'Archivio dell'Assessorato alla Sanità della Regione Marche.**

### ***2.1. I Certificati di non idoneità. Lettura della casistica per una prima valutazione del problema.***

Con l'obiettivo di avere un primo profilo delle dimensioni del problema in analisi, abbiamo pensato di anticipare lo studio di parte del materiale raccolto dall'archivio ed in particolare di quei dati d'insieme che delineano l'attività di certificazione nell'arco di un decennio circa. Rimandiamo invece allo studio comparato dei ricorsi e dei certificati l'esposizione particolareggiata della casistica dei giudizi di non idoneità poiché riteniamo più agevole la sua lettura dall'analisi appaiata dei grafici relativa alle due statistiche.

Nella Regione Marche dal 1982 al 1991 (61) sono stati rilasciati 339 certificati di non idoneità alla pratica sportiva agonistica. Delle ventiquattro UU.SS.LL. in cui si divide il territorio regionale e alle quali viene affidata la erogazione delle prestazioni sanitarie, solo una metà hanno inviato la documentazione che ci interessa, ma ciò è in parte spiegato dal fatto che le più piccole affidano il servizio, come previsto dal piano socio-sanitario, alle maggiori finitime. E' il caso della U.S.L. 15 (Macerata) che opera per la 18, (S. Severino Marche) la 19 (Tolentino) e la 20 (Camerino) o della U.S.L. 12

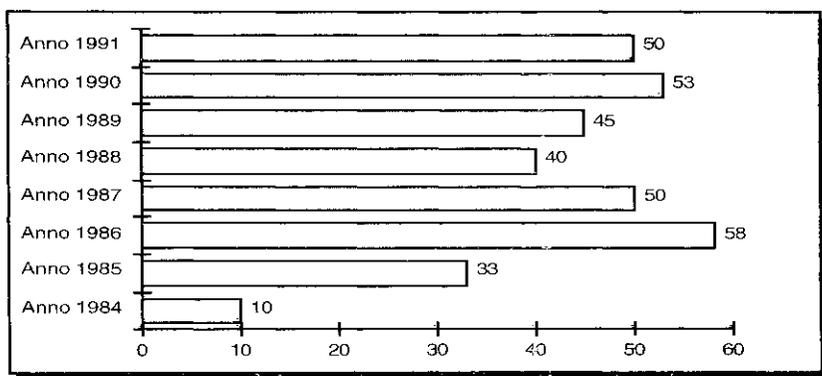
(Ancona) per la 9 (Falconara) e la 13 (Osimo) (62). Il 62% circa dei certificati (209 per l'esattezza) proviene dalla U.S.L. 10 (Jesi) mentre i rimanenti sono distribuiti in modo abbastanza frammentato, tranne quattro casi consistenti : 24 per la USL 3 (Pesaro), 33 per la USL 21 (Fermo), 27 per la USL 24 (Ascoli Piceno) e 13 per la USL 8 (Senigallia).

È invece perlomeno strano che nulla sia pervenuto dalla U.S.L. 5 (Urbino) sede dell'Isef regionale e dotata dal 1988 di un Centro di medicina sportiva convenzionato. Nell'arco del tempo l'affluenza dei documenti all'Ufficio regionale ha mantenuto un andamento regolare con una punta nel 1986 (58 certificati) come illustrato nella tavola n. 1.

Con riferimento alle discipline sportive praticate, che abbiamo raccolto come detto in cinque gruppi principali, si rileva una predominanza dell'attività calcistica, con il 44% dei casi, seguita dagli sport con la palla e di durata per il 29% (prevalentemente basket ); il ciclismo ha, da solo, un dato rilevante costituendo il 9% dei casi, dati questi, che confermano le tradizioni sportive della regione.

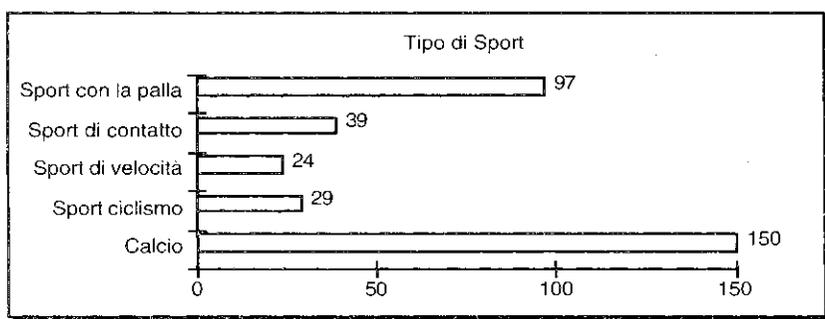
Tav. n. 1 - Distribuzione dei certificati di non idoneità per Anno

Anno	Frequenza	Percentuale
Anno 1984	10	2.9
Anno 1985	33	9.7
Anno 1986	58	17.1
Anno 1987	50	14.7
Anno 1988	40	11.8
Anno 1989	45	13.3
Anno 1990	53	15.6
Anno 1991	50	14.7
<b>Totale</b>	<b>339</b>	<b>100.0</b>



Tav. n. 2. Distribuzione dei certificati di idoneità per SPORT

Tipo di Sport	Frequenza	Percentuale
Calcio	150	44.2
Sport ciclismo	29	8.6
Sport di "velocità"	24	7.1
Sport di "contatto" e "acquatici"	39	11.5
Sport "con la palla" e "di durata"	97	28.6
-----	-----	-----
Totale	339	100.0



Del totale dei certificati di non idoneità il 92% riguarda atleti di sesso maschile e di questi ben il 65% si riferisce a patologie insorte in età giovanile (al di sotto di 25 anni). Per le atlete la percentuale dei certificati è piuttosto bassa, come si può vedere dalle tabelle riportate sotto (Tav. n.3), ma anche per esse le inidoneità s'incentrano nella prima fascia di età con una prevalenza negli sport con la palla (su 22 casi ben 15 riguardano tale disciplina come si vede nella tavola n. 4). Per il campione maschile di prima fascia le inidoneità si riferiscono in modo preponderante al calcio (59% dei certificati, vedi Tav. n. 4). Passando invece all'età maggiore di anni 25 la distribuzione dei certificati per sport e sesso è indicativa solo per gli atleti di sesso maschile (essendo il campione femminile troppo ristretto, solo 4 casi) e ci indica una netta prevalenza degli sport del gruppo 5 (con il 39% del campione, Tav. 5), seguito come sempre dal calcio 26% e dal ciclismo 18%.

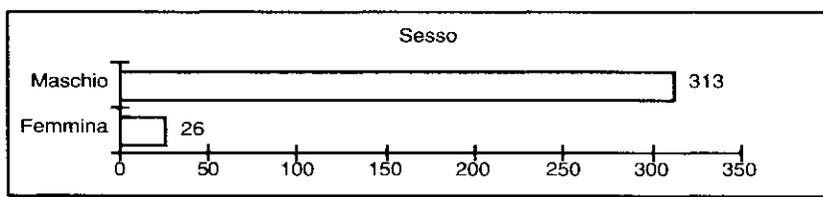
Parrebbe insomma che l'attività sportiva agonistica venga svolta prevalentemente da uomini dediti in età giovanile a sport quali il calcio, mentre sport di maggiore impegno fisico e probabilmente svolti in modo professionistico quali il ciclismo e il basket si prolungano nell'età adulta.

Per quanto concerne un primo screening delle patologie più ricorrenti nei certificati sempre in relazione alle fasce d'età e agli sport, notiamo che

prevalgono nei giovani le affezioni cardiovascolari (73%) con maggior incidenza nel calcio (59%) e negli sport di durata (23%) (Tav. n. 6), mentre in età superiore ai 25 anni le stesse, sempre preponderanti, sono presenti maggiormente negli sport del gruppo quinto 44% (Tav. n.7), ma hanno incidenza sintomatica anche nel ciclismo con il 17% dei casi.

Tav. n. 3 - Distribuzione dei certificati di non idoneità per Sesso

Sesso	Frequenza	Percentuale
Femmina	26	7.7
Maschio	313	92.3
<b>Totale</b>	<b>339</b>	<b>100.0</b>



Tav. n. 4 -Distribuzione dei certificati per gruppo di sport e per sesso nella fascia d'età minore di 25 anni.

Sport	Conta % Righe % Col. % Tot.	Sesso		Totali righe
		Femmina	Maschio	
1 Calcio	1	121	122	
	.8	99.2	54.0	
	4.5	59.3		
	.4	53.5		
2 Sport ciclismo		9	9	
		100.0	4.0	
		4.4		
3 Sport di velocità	4	12	16	
	25.0	75.0	7.1	
	18.2	5.9		
	1.8	5.3		
4 Sport di contatto e acquatici	2	25	27	
	7.4	92.6	11.9	
	9.1	12.3		
	.9	11.1		
5 Sport con la palla e di durata	15	37	52	
	28.8	71.2	23	
	68.2	18.1		
	6.6	16.4		
<b>Totali per colonna</b>		204	226	
	9.7	90.3	100.0	

Tav. n. 5 - Distribuzione dei certificati per gruppo di sport e per sesso nella fascia di età maggiore di 25 anni.

Sport	Conta % Righe % Col. % Tot.	Femmina	Maschi	Totali righe
1 Calcio			28 100.0 25.7 24.8	28 24.8
2 Sport ciclismo			20 100.0 18.3 17.7	20 17.7
3 Sport di velocità			8 100.0 7.3 7.1	8 7.1
4 Sport di contatto e acquatici		2 16.7 50.0 1.8	10 83.3 9.2 8.8	12 10.6
5 Sport con la palla e di durata		2 4.4 50.0 1.8	43 95.6 39.4 38.1	45 39.8
Totali per colonna		4 3.5	109 96.5	113 100.0

Tav. n. 6 - Distribuzione dei certificati per gruppo di sport e per patologia nella fascia d'età minore di 25 anni.

Sport	Conta					Totali righe		
	% Righe	% Col.	% Tot.	AA	CV		MS	OS
1 Calcio		2	98	12	5	5		122
		1.6	80.3	9.8	4.1	4.1		54.0
		66.7	59.8	44.4	26.3	38.5		
		.9	43.4	5.3	2.2	2.2		
2 Sport ciclismo			5		3	1		9
			55.6		33.3	11.1		4.0
			3.0		1.3	7.7		
			2.2		15.8	.4		
3 Sport di velocità			9	4	2	1		16
			56.3	25.0	12.5	6.3		7.1
			5.5	14.8	10.5	7.1		
			4.0	1.8	.9	.4		
4 Sport di contatto e acquatici		1	15		6	5		27
		3.7	55.6		22.2	18.5		11.9
		33.3	9.1		31.6	38.5		
		.4	6.6		2.7	2.2		
5 Sport con la palla e di durata			37	11	3	1		52
			71.2	21.2	5.8	1.9		27.0
			22.6	40.7	15.8	7.7		
			16.4	4.9	1.3	.4		
Totali per colonna		3	164	27	19	13		226
		1.3	72.6	11.9	8.4	5.8		100.0

Legenda

AA = Altri Apparati      CV = Cardiovascolari  
 MS = Muscolo-Scheletriche      OS = Oculistico-sensorie  
 SN = Sistema Nervoso

Tav. n. 7 - Distribuzione dei certificati per gruppo di sport e per patologie nella fascia di età maggiore di 25 anni.

Sport	Conta				Totali righe	
	% Righe	% Col.	% Tot.	% Tot.		
		CV	MS	OS	SN	
1 Calcio		23	3	2		28
		82.1	10.7	7.1		24.8
		25.3	30.0	18.2		
2 Sport ciclismo		20.4	2.7	1.8		
		15	4	1		20
		75.0	20.0	5.0		17.7
3 Sport di velocità		16.5	40.0	9.1		
		13.3	3.5	0.9		
		5		3		8
4 Sport di contatto e acquatici		62.5		37.5		7.1
		5.5		27.3		
		4.4		2.7		
5 Sport con la palla e di durata		8	1	3		12
		66.7	8.3	25.0		10.6
		8.8	10.0	27.3		
5 Sport con la palla e di durata		7.1	.9	2.7		
		40	2	2	1	45
		88.9	4.4	4.4	2.2	39.8
Totali per colonna		44.0	20.0	18.2	100.0	
		35.4	1.8	1.8	.9	
		91	10	11	1	113
	80.5	8.8	9.7	.9	100.0	

## Legenda

CV = Cardiovascolari

MS = Muscolo-scheletriche

OS = Oculistico-Sensorie

SN = Sistema Nervoso

Di un certo interesse è l'osservazione dell'andamento anche delle altre patologie, ad esempio delle Muscolo Scheletriche che costituiscono in età giovanile ben il 41% delle inidoneità negli sport del quinto gruppo e il 44% nel calcio, mentre in età più avanzata diminuisce l'incidenza delle stesse nel calcio (facendo pensare ad una loro origine funzionale o da accrescimento e non traumatica, come è più probabile nell'età adulta), aumentano invece negli sport di durata, come il ciclismo (40%), ma aumentano in assoluto anche le affezioni sensoriali, con forte incidenza negli sport di contatto e di velocità (27%), apprezzabili nel calcio e negli sports con la palla (18%) (si vedano sempre le Tavole 6 e 7). Con intento riepilogativo riportiamo quanto analizzato nell'ambito dell'intero campione.

Tav. n. 8 - Distribuzione dei certificati per gruppo di sport e per patologie

Sport	Conta					Totali righe	
	% Righe % Col. % Tot.	CV	MS	OS	SN		A
1 Calcio		121	15	7	5	2	150
		80.7	10.0	4.7	3.3	1.3	44.2
		47.5	40.5	23.3	35.7	66.7	
		35.7	4.4	2.1	1.5	0.6	
2 Sport ciclismo		20	4	4	1		29
		69.0	13.8	13.8	3.4		8.6
		7.8	10.8	13.3	7.1		
		5.9	1.2	1.2	0.3		
3 Sport di velocità		14	4	5	1		24
		58.3	16.7	20.8	4.2		7.1
		5.5	10.8	16.7	7.1		
		4.1	1.2	1.5	0.3		
4 Sport di contatto e acquatici		23	1	9	5	1	39
		59	2.6	23.1	12.8	2.6	11.5
		9	2.7	30.0	35.7	33.3	
		6.8	0.3	2.7	1.5	0.	
5 Sport con la palla e di durata		77	13	5	2		97
		79.4	13.4	5.2	2.1		28.6
		30.2	35.1	16.7	14.3		
		22.7	3.8	1.5	0.6		
Totali per colonna		255	37	30	14	3	339
		75.2	10.9	8.8	4.1	0.9	100.0

**Legenda**

CV = Cardiovascolari MS = Muscolo-scheletriche  
 OS = Oculistico-Sensorie SN = Sistema Nervoso A= Altri

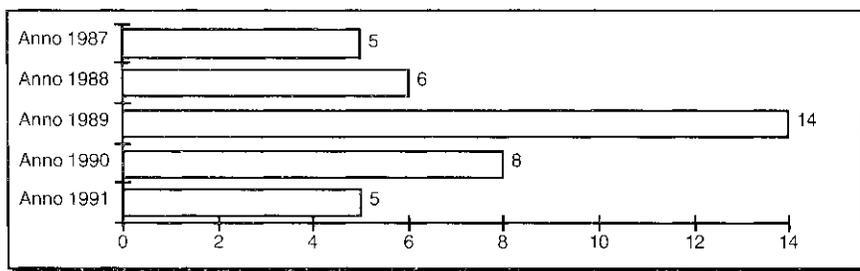
## 2.2. I ricorsi alla Commissione medica regionale.(63)

### *Esposizione e commento dei risultati.*

L'intera casistica è relativa agli anni 1987-1991 ed è costituita da 38 casi; di questi la componente principale (32 casi, l'84%) è costituita da soggetti di età inferiore a 25 anni. Di essi solo 3 casi (il 7,9%) riguarda atleti di sesso femminile, tutte di età inferiore a 25 anni.

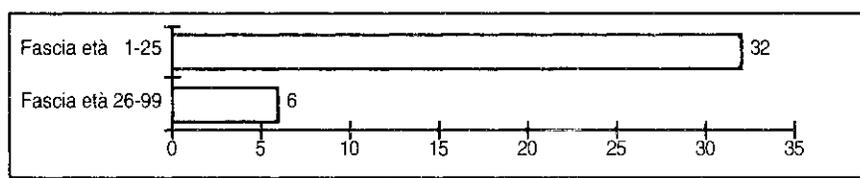
Tav. n. 9 - Distribuzione dei ricorsi per Anno

Anno	Frequenza	Percentuale
Anno 1987	5	13.2
Anno 1988	6	15.8
Anno 1989	14	36.8
Anno 1990	8	21.1
Anno 1991	5	13.2
	-----	-----
Totale	38	100.0



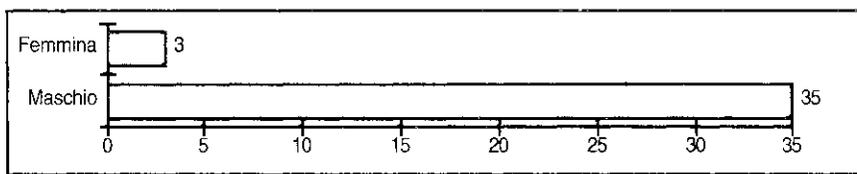
Tav. n. 10 - Distribuzione dei ricorsi per fascia di età

Fascia di età	Frequenza	Percentuale
Fascia età 1-25	32	84.2
Fascia età 26-99	6	15.8
	-----	-----
Totale	38	100.0



Tav. n. 11 - Distribuzione dei ricorsi per Sesso

Sesso	Frequenza	Percentuale
Femmina	3	7.9
Maschio	35	92.1
-----		-----
Totale	38	100.0



Questi dati enfatizzano la validità della funzione medico-preventiva che il legislatore ha riconosciuto all'accertamento dell'idoneità sportiva: essa contribuisce, in maniera significativa, all'individuazione precoce di patologie congenite (o anche acquisite ma comunque ancora pressoché totalmente subcliniche) proprio in quei soggetti nei quali, per il notevole impegno cui si sottopongono, l'evoluzione in senso sfavorevole sarebbe più rapida e probabile.

Una seconda considerazione riguarda la percentuale di casi in cui la Commissione ha ritenuto di non dare comunque il giudizio espresso in prima istanza.

In primo luogo va rilevato che c'è sostanziale omogeneità tra conferme (21 casi, 55,3%) e riforme (17 casi 44,7%). Ciò in considerazione del fatto che nelle conferme sono stati accorpati 3 casi per i quali la Commissione ha sospeso la decisione. Si tratta, in 2 ricorsi del 1990, di vizi di procedura che hanno determinato l'organo giudicante a respingere o a sospendere il procedimento; mentre nell'altro caso riguardante un maschio di 16 anni con anomalie encefalografiche ed episodi convulsivi in età infantile, si è preferito rinviare la decisione di un anno (1 campionato sportivo), decidendo poi per la conferma (Tav. n.12).

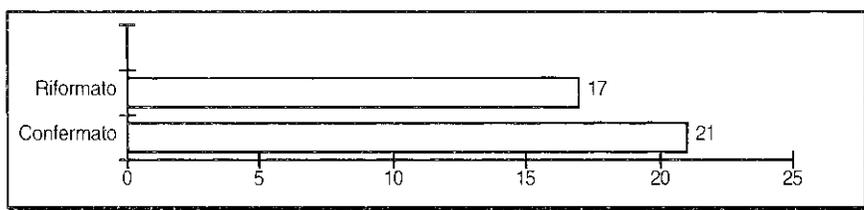
Con riferimento ai due gruppi di età, le riforme dei giudizi di primo

grado sono state 14 pari al 43,8% dei soggetti di età inferiore ai 25 anni (14 su 32) e il 50% (3 casi su 6) di quelli oltre i 25 anni (Tav. n. 13).

La percentuale non è certo insignificante soprattutto con riferimento alle prime fasce di età che comunque è il dato assoluto preponderante.

Tav. n. 12 - Distribuzione dei ricorsi per esito

Esito		Frequenza	Percentuale
Confermato	C	21	55.3
Riformato	R	17	44.7
	Totale	38	100.0



Tav. n. 13 - Distribuzione dell'esito dei ricorsi per fasce di età.

Esito	Conta		Età 1-25	Età 26-99	Totali righe
	% Col.	% Righe			
Confermato	18	85.7	3	14.3	21
	56.3	47.4	50.0	7.9	55.3
	14	82.4	3	17.6	17
Riformato	43.8	56.3	50.0	7.9	44.7
	36.8	47.4	7.9	50.0	17
	32	84.2	6	15.8	38
Totali per colonna	84.2	36.8	100.0	36.8	100.0

Di conseguenza si possono esprimere due considerazioni. In primo luogo, va evidenziata la piena autonomia di giudizio della Commissione che presuppone, come abbiamo avuto modo di rilevare dall'esame delle motivazioni formulate a chiusura dei procedimenti di ricorso, un notevole impegno

di approfondimento diagnostico e valutativo.

In secondo luogo, un'utile comprensione del fenomeno può venire solo dalla individuazione delle cause di una tale differenza di giudizio valutativo che vanno ricercate nell'analisi, seppur sintetica, dell'insieme dei giudizi. Emergono, da essi, differenze sostanziali nella fase propriamente valutativa, e quindi medico-legale, del procedimento. Spesso i giudizi di prima istanza appaiono caratterizzati dall'eccessivo peso attribuito al difetto individuato e questo sia per una comprensibile tendenza a cautelarsi in eccesso piuttosto che in difetto, considerati la genericità, a questo riguardo, delle fonti normative e per certi versi anche protocollari nonché l'orientamento giurisprudenziale prevalente che sollecita alla "prudenza" e all'eliminazione, come è ovvio, delle possibili cause di errore.

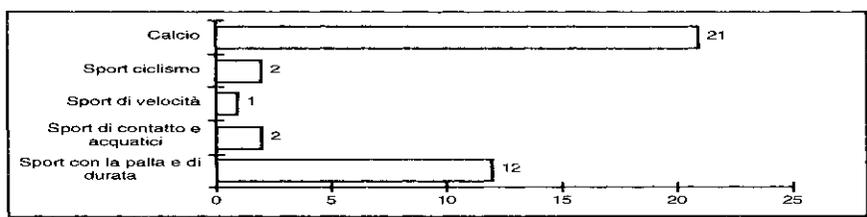
Sta di fatto che laddove la Commissione si è trovata di fronte a certificazioni di prima istanza riguardanti patologie potenzialmente ad alto rischio anche se non conclamate (epilessia, 5 casi), perdita funzionale di un organo (perdita totale visus in un occhio, rene unico) o a compromissioni cardiologiche di particolare importanza (prolasso valvolare) non ha potuto non confermare il giudizio.

Negli altri casi si è potuto invece individuare una sostanziale differenza nella completezza o nella graduazione del giudizio espresso che sarà riscontrabile una volta entrati nel dettaglio dell'analisi.

Prima di passare al commento dei risultati dell'analisi effettuata secondo lo schema sopra proposto, rimandiamo ai grafici sottostanti (Tavole 14 e 15) la presentazione della consistenza del lavoro della Commissione dal 1987 al 1991, e la distribuzione dei ricorsi per gruppi di discipline e patologie riscontrate, individuate sia nei valori assoluti che percentuali.

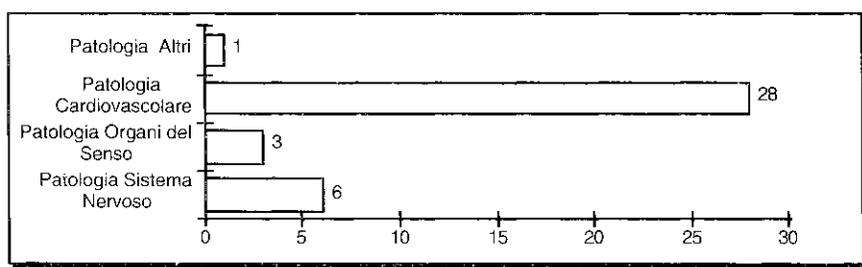
Tav. n. 14 - Distribuzione dei ricorsi per Sport

Tipo di Sport	Frequenza	Percentuale
Calcio	21	55.3
Sport ciclismo	2	5.3
Sport di velocità	1	2.6
Sport di contatto e acquatici	2	5.3
Sport con la palla e di durata	12	31.6
<b>Totale</b>	<b>38</b>	<b>100.0</b>



Tav. n. 15 - Distribuzione dei ricorsi per Patologie

Patologia		Frequenza	Percentuale
Patologia Altri	A	1	2.6
Patologia Cardiovascolare	CV	28	73.7
Patologia Organi del Senso	OS	3	7.9
Patologia Sistema Nervoso	SN	6	15.8
	Totale	38	100.0



Nella serie di tavole seguenti con un intento descrittivo suddividiamo i ricorsi tra maschi e femmine: per sport, per fasce di età e per patologie.

Tav. n. 16 - Distribuzione dei ricorsi per Sport e fascia di età riferiti al campione maschile.

Sport	Conta % Righe % Col. % Tot.	Età		Totali righe
		Età 1-25	Età 26-99	
Calcio		17	3	20
		85	15	57.1
		58.6	50.0	
Sport Ciclismo		48.6	8.6	
		2		2
		100.0	17.6	5.7
Sport di velocità		6.9		
		1		1
		100.0		2.9
Sport di contatto		3.4		
		2		2
		100.0		5.7
Sport con la palla		6.9		
		5.7		
		7	3	10
	70.0	30.0	28.6	
	24.1	50.0		
	20.0	8.6		
Totali per colonna		29	6	35
		82.9	17.1	100.0

Tav. n. 17 - Distribuzione dei ricorsi per Sport e fascia di età riferiti al campione femminile

Sport	Conta % Righe % Col. % Tot.	Età 1-25		Totali righe
Calcio		1		1
		100.0		33.3
		33.3		
Sport con la palla		2		2
		100.0		66.7
		66.7		
		66.7		
Totali per colonna		3		3
		100.0		100.0

Tav. n. 18 - Distribuzione dei ricorsi per patologie e fascia di età riferiti al campione maschile

Patologia	Conta % Righe % Col. % Tot.	Età 1-25		Età 26-99		Totali righe
A		1				1
		100.0				2.9
		3.4				
Patologia Cardiovascolare		21		6		27
		77.8		22		77.1
		72.4		100		
Patologie Organi del Senso		60.0		17.1		
		3				3
		100.0				8.6
Patologie del Sistema Nervoso		10.3				100.0
		8.6				
		4				4
Totali per colonna		100.0				11.4
		13.8				
		11.4				
		29		6		35
		82.9		17.1		100.0

Tav. n. 19 - Distribuzione dei ricorsi per patologie e fascia di età riferiti al campione femminile.

Patologia	Conta	Età 1-25	Totali righe
	% Righe % Col. % Tot.		
Patologia Cardiovascolare	1	100.0	1
	33.3	33.3	33.3
	33.3		
Patologia Sistema Nervoso	2	100.0	2
	66.7	66.7	66.7
	66.7		
Totali per colonna	3	100.0	3
			100.0

Successivamente, con uno scopo più analitico, estraiamo i primi valori incrociati. Raffrontiamo i ricorsi ai vari gruppi di discipline per patologie rinvenute (Tavole 20).

Tav. n. 20 - Distribuzione dei ricorsi per gruppo di sport e per patologie.

Sport % Tot.	Conta					Totali righe
	% Righe % Col.	A	CV	OS	SN	
1 Calcio	17				4	21
	81.0				19.0	55.3
	60.7				66.7	
2 Sport ciclismo	44.7				10.5	
	2					2
	100.0					5.3
3 Sport di velocità	7.1					
	5.3					
	1					1
4 Sport di contatto e acquatici	100.0					2.6
	3.6					
	2.6					
5 Sport con la palla e di durata	2			2		2
	100.0			100.0		5.3
	66.7			66.7		
Totali per colonna	5.3					
	1	8	1	2	12	
	8.3	66.7	8.3	16.7	15.8	
	100.0	28.6	33.3	33.3		
	2.6	21.1	2.6	5.3		
	1	28	3	6	38	
	2.6	73.7	7.9	15.8	100.0	

Legenda

A = Altri

CV = Cardiovascolari

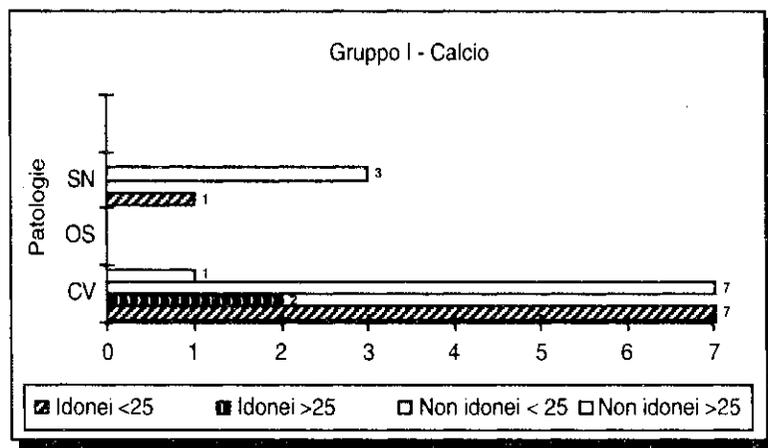
OS = Oculistico-Sensorie

SN = Sistema Nervoso

Passiamo ora a commentare i risultati delle analisi effettuate, riferendole ai vari gruppi di discipline sportive, circa il numero dei soggetti ritenuti idonei e non idonei, distinguendoli, giova ripeterlo, per categoria patologica di appartenenza e per età.

Tav. n. 21 - Gruppo I : CALCIO

Patologie	Idonei		Non idonei	
	sotto 25 a.	oltre 25 a.	sotto 25 a.	Oltre 25 a.
	0	0	0	0
SN	1	0	3	0
OS	0	0	0	0
CV	7	2	7	1
Totali	8	2	10	1



Nel Gruppo I, quello del Calcio (Tav. n. 20) sono compresi 21 casi, ovvero più della metà (55%) dei soggetti giunti al giudizio della Commissione medica regionale e tra questi i tre quarti (85%) infra venticinquenni (vedi Tavole nn.16 e 19).

Nell' 81% dei casi (17 individui) la patologia oggetto di studio riguarda l'apparato cardiovascolare (vedi Tav. 20) con le turbe del ritmo al primo

posto (9 casi) seguite dalla valvulopatie (3 casi) per citare le singole patologie più ricorrenti (vedi Tav. n.25).

Per quanto riguarda la patologia aritmica si deve dire che nei casi in cui si è contraddetta la primitiva diagnosi inidoneativa (4 su 9) o non è stata riscontrata affatto l'aritmia o questa è parsa priva di significatività invalidante ad uno studio più approfondito (vedi Tav. n.26).

Per le valvulopatie, al contrario, la Commissione ha in tutti 3 i casi confermato la valutazione fatta in prima istanza (vedi Tav. n.26).

Occorre rilevare che in tutti i casi di sovvertimento del giudizio riguardante una turba del ritmo la Commissione ha limitato nel tempo (anche 3 mesi) l'idoneità accordata invitando il soggetto a ripetere taluni accertamenti all'uopo indicati.

È interessante infine ricordare quattro casi di pertinenza non cardiovascolare e precisamente tre casi di epilessia tutti in soggetti infra venticinquenni, uno dei quali con precedenti convulsioni infantili ed un caso di cisti temporale destra operata ed asportata. Nei primi tre casi la Commissione ha confermato il giudizio di primo grado, nell'ultimo non ha ritenuto di dover formulare un giudizio di inidoneità per gli esiti positivi dell'intervento chirurgico e quindi dell'assenza di rischio specifico correlato alla pratica del calcio.

Il Gruppo 2: sport ciclismo e il Gruppo 3: sport di velocità sono poco indicativi. Il primo (2 soli casi) riguarda giovani atleti (entrambi di 16 anni) affetti da turbe del ritmo; la Commissione ha ritenuto di concedere la riforma a quello la cui patologia, di minore entità, non aveva trovato conferma negli ulteriori esami richiesti. Il secondo (1 solo caso) si riferisce ad un soggetto molto giovane affetto da patologia cardiovascolare (sindrome di Marfan) per il quale la Commissione ha confermato il giudizio di inidoneità. Il Gruppo 4: sport di contatto ed acquatici concerne due casi, tutti e due al di sotto dei 25 anni e con patologie oculistiche; la Commissione ha ritenuto di dover confermare l'inidoneità alla pratica sportiva perché, in entrambi, i difetti dell'organo della vista (perdita visus occhio Dx e diminuzione visus bilaterale) ostavano con la prosecuzione della specialità sportiva richiesta (kayak e judo) ove l'elevato rischio che caratterizza queste discipline richiede notevole prontezza sensoriale e coordinazione psico-fisica.

Il Gruppo 5: sport "con la palla" e "di durata", (ovvero pallavolo, basket, rugby, atletica, tennis, podismo, pattinaggio) è a dire il vero, piuttosto eterogeneo. L'incidenza maggiore l'hanno le affezioni cardio vascolari (67%, 8 casi), vengono poi le malattie del sistema nervoso (17% 2, casi), quindi le affezioni degli organi del senso (1 solo caso Tav. n. 20). Il 75% dei

casi (9) è rappresentato da soggetti infra venticinquenni; anche in essi interessante è notare che la incidenza della cardiopatie rispecchia la percentuale assoluta (5 casi su 9 , 56% - vedi Tav. 22), mentre per gli ultra venticinquenni (3 casi) l'incidenza aumenta al 100%. (Tav. 23)

Tav. n. 22 - Incidenza patologie nel campione minore di 25 anni

Sport	Patologia				Totali righe	
	Conta % Righe % Col. % Tot.	A	CV	OS		SN
1 Calcio			14 77.8 63.6 43.8		4 22.2 66.7 12.5	18 56.3
2 Sport ciclismo			2 100.0 9.1 6.3			2 6.3
3 Sport di velocità			1 100.0 4.5 3.1			1 3.1
4 Sport di contatto e acquatici				2 100.0 66.7 6.3		2 6.3
5 Sport con la palla e di durata		1 11.1 100.0 3.1	5 55.6 22.6	1 11.1 33.3	2 22.2 33.3	9 28.1
Totali per colonna		1 3.1	22 68.8	3 9.4	6 18.8	32 100.0

Legenda

A = Altri

OS = Oculistico-Sensorie

CV = Cardiovascolari

SN = Sistema Nervoso

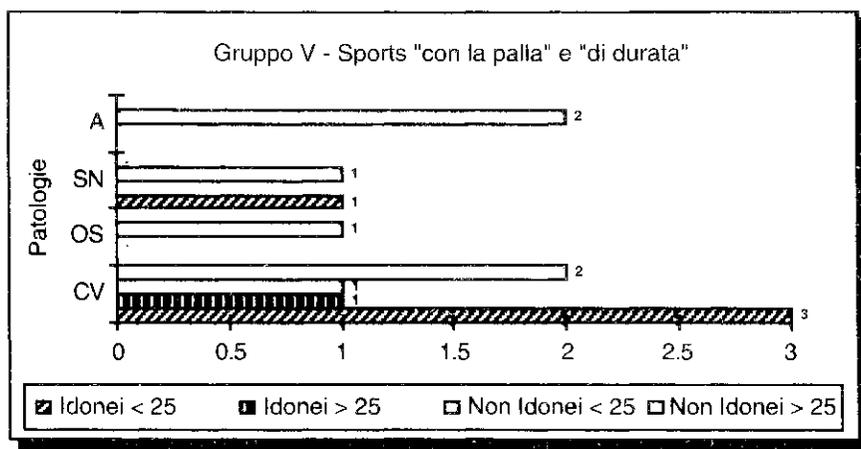
Tav. n. 23 - Incidenza patologie nel campione maggiore di 25 anni.

Sport	Conta	Patologia Cardiovascolare	Totali righe
	% Righe % Col. % Tot.		
1 Calcio	3	3	3
	100.0	100.0	50.0
	50.0		
	50.0		
5 Sport con la palla e di durata	3	3	3
	100.0	100.0	
	50.0		
	50.0		
Totali per colonna	6	6	6
	100.0	100.0	100.0

Per questi ultimi la Commissione ha confermato il giudizio di primo grado in due casi su tre; in entrambe le situazioni ha negato l'idoneità per rischio - data l'eziologia dell'affezione cardiologica (valvulopatia e grave aritmia) connesso alla pratica di un tipico sport di endurance quale il podismo. Per gli atleti di giovane età (9 casi) la percentuale delle non idoneità è del 54% (5 casi contro 4) (Tav. 24)

Tav. n. 24 - Gruppo V : Sports "con la palla" e "di durata"

Patologie	Idonei sotto 25 a.	Idonei oltre 25 a.	Non idonei sotto 25 a.	Nonidonei oltre Oltre 25 a.
A	0	0	2	0
SN	1	0	1	0
OS	0	0	1	0
CV	3	1	1	2
Totali	4	1	5	2



Per il particolare impegno fisico che le discipline ricomprese in questo gruppo, in particolare il podismo, richiedono ai praticanti, c'è stata una maggiore ponderazione e cautela della Commissione nelle valutazioni delle affezioni cardiologiche anche di quelle di lieve entità quali le aritmie. L'organo collegiale ha attribuito ad esse un peso maggiore in questo ambito di quello valutato ai fini dell'idoneità allo sport del primo gruppo, il calcio.

Questo avvalorava ancora di più la presenza del giudizio del medico-legale e del medico sportivo all'interno dell'organismo collegiale per l'attuazione del dettato normativo nella valutazione della idoneità agonistica in rapporto alla specificità dello sport richiesto, oltretutto naturalmente della prevenzione e della tutela della salute dei soggetti.

A riepilogo di quanto detto e per meglio cogliere anche visivamente, l'incidenza delle singole patologie in vari apparati e nelle varie discipline sportive rimandiamo alle tabelle qui riportate.

Rileviamo innanzitutto le patologie CV (Tav. 25), in assoluto le più ricorrenti (28 casi in 38) con riferimento anche all'esito del ricorso (Tav. 26).

Tav. 25. - Incidenze singole patologie CV (1) nelle discipline sportive.

Patologia	Conta % Righe % Col. % Tot.	SPORT				Totali righe
		Calcio	Ciclismo	S. velocità	S. con palla	
A+V	88.9 47.1 28.6 2				11.1 12.5 3.6 1	32.1 9
A-BAV	66.7 11.8 7.1				33.3 12.5 3.6 1	10.7 3
Cp Is					100.0 12.5 3.6 1	3.6 1
Ins M					100.0 12.5 3.6 1	3.6 1
Ip A	1 50.0 5.9 3.6				1 50.0 12.5 3.6	3.6 1
Ip Vs	1 100.0 5.9 3.6				1 100.0 12.5 3.6	3.6 1
Pro M	3 100.0 17.6 10.7					3 10.7
QT1			1 100.0 50.0 3.6			3.6 1
PDA	1 100.0 5.9 3.6					3.6 1
SP					1 100.0 12.5 3.6	3.6 1
SdM		1 33.3 50.0 3.6	1 33.3 100.0 3.6	1 33.3 12.5 3.6		3 10.7
Per	1 100.0 5.9 3.6					3.6 1
Altri					1 100.0 12.5 3.6	3.6 1
Totali per colonna		17 60.7	2 7.1	1 3.6	8 28.6	28 100.0

(64) Si veda la leggenda a pag. 101 del presente lavoro.

Esse incidono per il 79% dei casi (22 su 28) nei giovani, il che spiega il prudente apprezzamento della Commissione che ha ritenuto di riformare il giudizio di primo grado solo in 15 casi su 28 (53%).

Analizziamo ora in modo più particolareggiato l'operato della Commissione con riferimento alle singole patologie CV (Tav. 26).

Tav. 26. - Idoneità - non idoneità nelle patologie CV.

Patologia	Conta % Righe % Col. % Tot.	ESITO		Totali righe
		Confermato	Riformato	
A+V	4 44.4 30.8 14.3	5 55.6 33.3 17.9	9 32.1	
A-BAV	1 33.3 7.7 3.6	2 66.7 13.3 7.1	3 10.7	
Cp Is	1 100 7.7 3.6		1 3.6	
Ins M		1 100.0 6.7 3.6	1 3.6	
Ip A	1 50.0 7.7 3.6	1 50.0 6.7 3.6	2 7.1	
Ip Vs		1 100.0 6.7 3.6	1 3.6	
Pro M	3 100.0 23.1 10.7		3 10.7	
QT1	1 100.0 7.7 3.6		1 3.6	
PDA	1 100.0 7.7 3.6		1 3.6	
SP		1 100.0 6.7 3.6	1 3.6	
SdM		3 100.0 20.0 10.7	3 10.7	
Per		1 100.0 6.7 3.6	1 3.6	
Altri	1 100.0 7.7 3.6		1 3.6	
Totali per colonna	13 46.4	15 53.6	28 100.0	

Per quanto concerne le patologie SN (65) che sono al secondo posto (6 soli casi) si rileva una forte incidenza di casi di epilessia (50%) per i quali la Commissione ha ritenuto di riformare il giudizio per uno solo di essi. Meno incidenti le patologie OS, solo 3 casi.

Le successive figure raccolgono sinotticamente l'intera casistica, a riepilogo delle osservazioni fin qui esposte e ad introduzione della successiva analisi avente ad oggetto lo studio comparato dei certificati e dei ricorsi.

I 38 casi sono stati divisi prima per patologie e per esito del giudizio poi per fasce di età e per esito; questi gruppi campione sono stati rappresentati tramite valori assoluti e percentuali.

Tav. 27. - Idoneità Vs non idoneità - riepilogo per Apparati

Esito	Patologia				Totali righe	
	Conta % Righe % Col. % Tot.	A	CV	OS		SN
Confermato		1	13	3	4	21
		4.8	61.9	14.3	19.0	55.3
		100.0	46.4	100.0	66.7	
Riformato		2.6	34.2	7.9	10.5	17
			15		2	44.7
			88.2		11.8	
Totali per colonna			53.6		33.3	
			39.5		5.3	
		1	28	3	6	38
	2.6	73.7	7.9	15.8	100.0	

#### Legenda

AA = Altri

CV = Cardiovascolari

OS = Oculistico-Sensorie

SN = Sistema Nervoso

Notiamo che nelle affezioni cardiovascolari vi è una netta prevalenza di riforme del giudizio di non idoneità (53.6%; 15 casi su 28); nelle neurologiche è del 50%; la situazione si ribalta nelle malattie degli organi del senso le non idoneità costituiscono il 100 %, con una prevalenza delle conferme incidenti per il 66.7%.

Tav. 28 - Idoneità Vs non idoneità - Riepilogo per fasce d'età

Esito	Conta % Righe % Col. % Tot.	Età		Totali righe 2i
		1-25	26-99	
Confermato	18	3		
	85.7	14.3		55.3
	56.3	50.0		
	47.4	7.9		
Riformato	14	3		17
	82.4	17.6		44.7
	43.8	50.0		
	36.8	7.9		
Totali per colonna	32	6		38
	84.2	15.8		100.0

### 3. Analisi comparata dei certificati e dei ricorsi.

Nell'introdurre la parte relativa alla casistica sull'operato della Commissione medica regionale in merito ai ricorsi da essa esaminati nel quinquennio 1986-1991, abbiamo rilevato la necessità anche delle analisi dei certificati di non idoneità ad essa pervenuti. Questi rappresentano infatti il valore di riferimento dei ricorsi stessi che ne costituiscono un sottoinsieme.

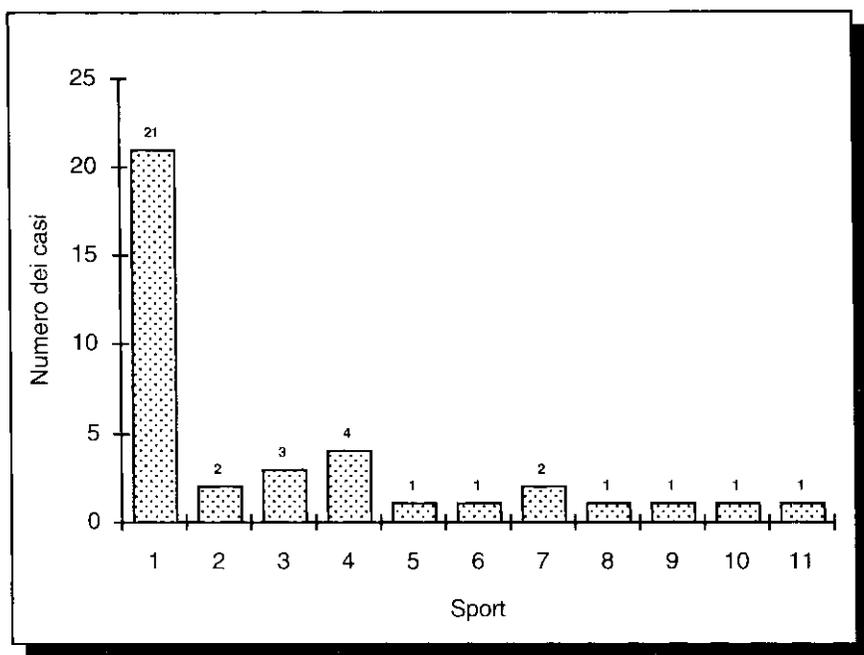
Alcune considerazioni, peraltro già in parte avanzate, sulla consistenza dei certificati di non idoneità giacenti nell'archivio del Servizio di Sanità della Regione (66) potranno essere utili, con l'intento precipuamente epidemiologico, ad una migliore comprensione del fenomeno.

Come detto, nelle Marche tra il 1982 e il 1991 sono stati redatti 339 certificati di non idoneità e sono stati inoltrati al competente ufficio regionale 38 ricorsi.

Il numero dei ricorrenti è stato piuttosto basso: la loro percentuale sul totale degli aventi diritto è dell' 11,2%, pari ad 1 su 9.

Di un certo interesse è anche l'analisi del rapporto tra ricorsi e non idoneità relativamente ai singoli gruppi di sport analizzata con valori assoluti e percentuali:

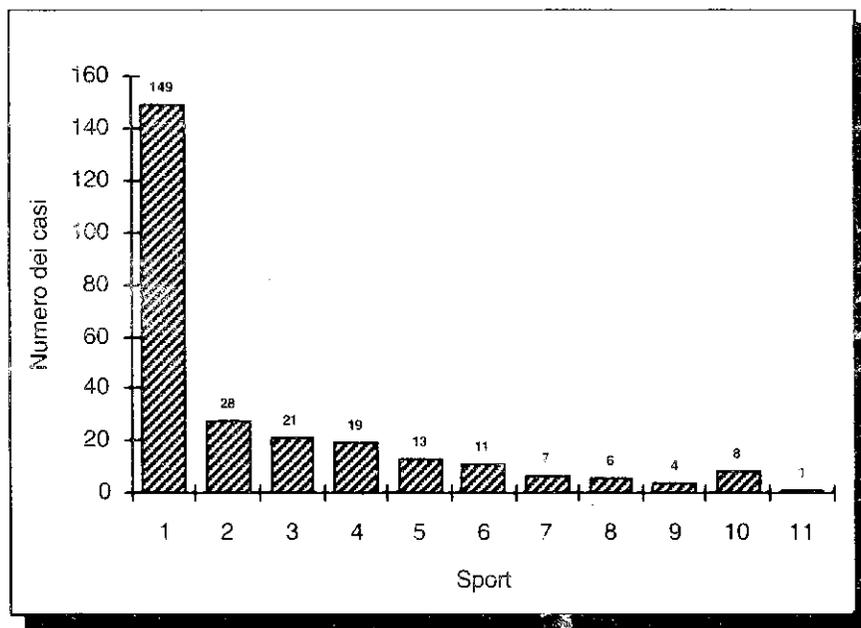
Tav. n. 29 - Ricorsi alla Commissione Regionale. Numero di ricorsi per sport



#### Legenda

1. Calcio	21 Pattinaggio corse	5.1	9. Tennis	1
2. Ciclismo	2	6. Rugby	10. Kajak	1
3. Podismo	3	7. Basket	11. Judo	1
4. Pallavolo	4	8. Atletica	1	

Tav. n. 30 -Certificati di non idoneità per sport (raffigurati solo quelli per i quali è stato proposto ricorso).



Legenda

1. Calcio	149	5. Tennis	13	9. Rugby	4
2. Ciclismo	28	6. Judo	11	10. Pallavolo	8
3. Basket	21	7. Atletica	7	11. Kajak	1
4. Podismo	19	8. Pattinaggio corse	6		

Nel Gruppo 1, quello del calcio, la percentuale dei ricorrenti è del 14% (pari a 1 ricorrente su 7 aventi diritto); molto più bassa nei Gruppi 2, 3 e 4 con percentuali rispettivamente del 7%, del 4% e del 5%; negli sport con la palla e di durata (Gruppo 5) torniamo a livelli più apprezzabili del 12% (1 ricorrente ogni 8). Una prima possibile spiegazione può ritrovarsi nei cospicui risvolti economici ed anche emozionali, sia individuali che collettivi, che permeano di sé la pratica degli sport del primo gruppo nel nostro paese.

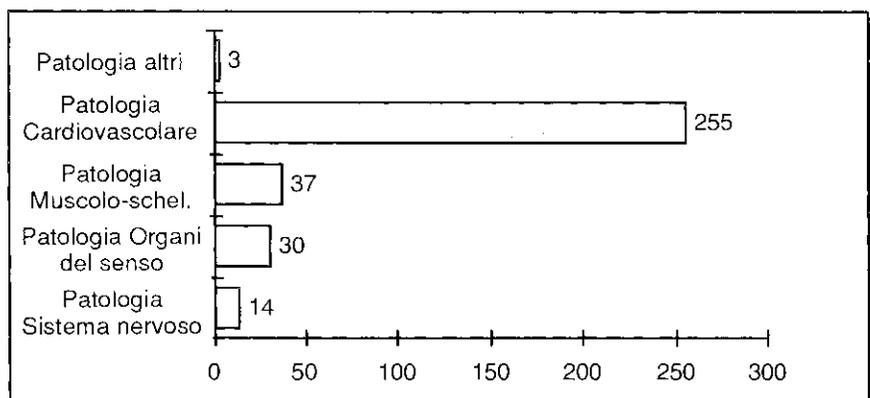
Una seconda, di non minore rilievo sociale, è la cultura agonistica della regione che annovera sport quali il basket e il ciclismo tra quelli maggiormente radicati nelle sue tradizioni sportive più consolidate e rinomate a livello nazionale e internazionale.

Per quello che concerne la distribuzione dei certificati e dei ricorsi nei singoli sport il dato più significativo e non inaspettato è la schiacciante preponderanza dei calciatori.

Passando a considerare le casistiche sotto l'aspetto delle composizioni per patologia è riscontrabile una certa proporzione (Tavole nn. 31, 32).

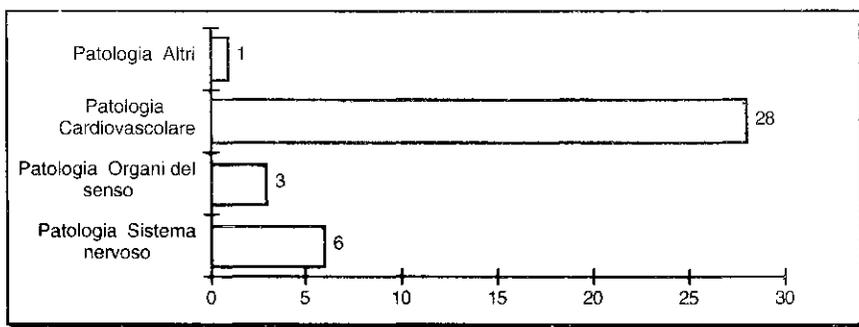
Tav. n. 31 - Certificati di non idoneità - casi per apparato

Patologia		Frequenza	Percentuale
Patologia Altri	AA	3	.9
Patologia Cardiovascolare	CV	255	75.8
Patologia Muscolo-scheletrico	MS	37	9.7
Patologia Organi del Senso	OS	30	8.8
Patologia Sistema Nervoso	SN	14	4.7
Totale		339	100.0



Tav. n. 32 - Ricorsi alla Commissione regionale

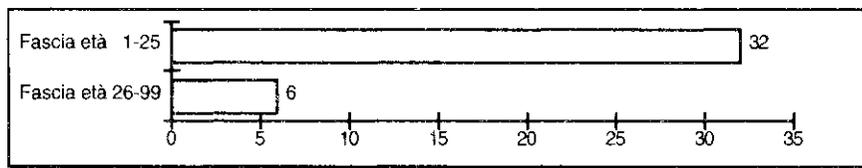
Patologia		Frequenza	Percentuale
Patologia Altri	A	1	2.6
Patologia Cardiovascolare	CV	28	73.7
Patologia Organi del senso	OS	3	7.9
Patologia Sistema nervoso	SN	6	15.8
Totale		38	100.0



Dall'analisi dei dati espressi nei valori assoluti e percentuali si può osservare la netta prevalenza della malattie di pertinenza cardiovascolare e poi almeno nei ricorsi, degli organi del sistema nervoso. Inoltre c'è ancora una netta prevalenza della percentuale degli infra venticinquenni fra i ricorrenti per tutte le categorie patologiche.

Tav. n. 33 - Distribuzione dei ricorsi per fascia di età

Fascia di età	Frequenza	Percentuale
Fascia età 1-25	32	84.2
Fascia età 26-99	6	15.8
Totale	38	100.0

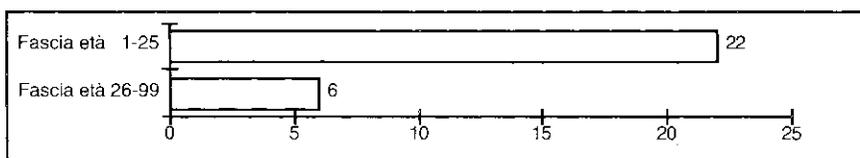


Tav. n. 34 - Distribuzione dei ricorsi per gruppo di sport e fascia di età.

Sport	Conta % Righe % Col. % Tot.	Età		Totali righe
		1-25	26-99	
1 Calcio		18	3	21
		85.7	14.3	55.3
		56.3	50.0	
		47.4	7.9	
2 Sport ciclismo		2		2
		100.0		5.3
		6.3		
3 Sport di velocità		5.3		
		1		1
		100.0		2.6
4 Sport di contatto e acquatici		3.1		
		2.6		
		2		2
5 Sport con la palla e di durata		100.0		5.3
		6.3		
		5.3		
		9	3	12
Totali per colonna		75.0	25.0	31.6
		28.1	50.0	
		23.7	7.9	
		32	6	38
	84.2	15.8	100.0	

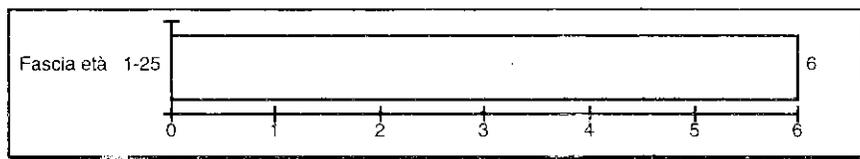
Tav. n. 35 - Frequenza delle singole patologie per fasce d'età

Fascia di età	Patologia Cardiovascolare	
	Frequenza	Percentuale
Fascia età 1-25	22	78.6
Fascia età 26-99	6	21.4
Totale	28	100.0



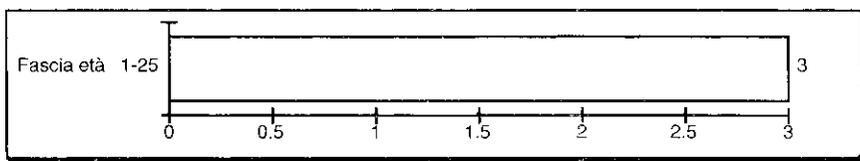
## Patologia del Sistema Nervoso

Fascia di età	Frequenza	Percentuale
Fascia età 1-25	6	100.0
Totale	6	100.0



## Patologia degli Organi del Senso

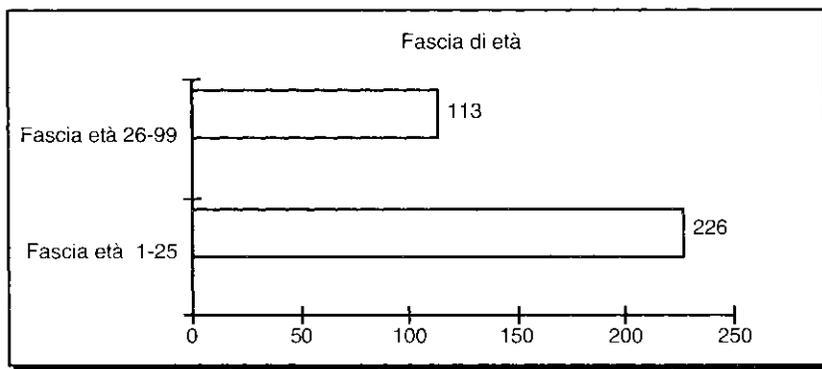
Fascia di età	Frequenza	Percentuale
Fascia età 1-25	3	100.0
Totale	3	100.0



I casi di non idoneità relativi ai certificati rivelano una netta prevalenza dei soggetti più giovani in specie nelle malattie cardiovascolari. Questo ci permette di sottolineare ancora una volta la funzione miratamente preventiva dell'agire della Commissione regionale.

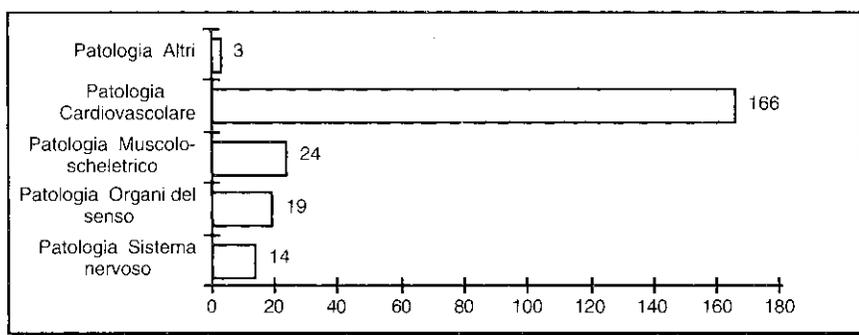
Tav. n. 36 - Distribuzione dei certificati di non idoneità per fascia di età

Fascia di età	Frequenza	Percentuale
Fascia età 1-25	226	66.7
Fascia età 26-99	113	33.3
Totale	339	100.0



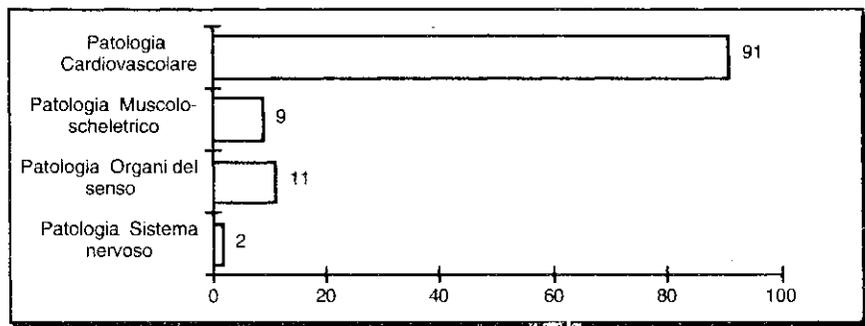
Tav. n. 37 - Distribuzione dei certificati del campione minore di 25 anni per patologia

Patologia		Frequenza	Percentuale
Patologia Altri	AA	3	1.3
Patologia Cardiovascolare	CV	166	73.5
Patologia Muscolo-scheletrico	MS	24	10.6
Patologia Organi del senso	OS	19	8.4
Patologia Sistema nervoso	SN	14	6.2
	Totale	226	100.0



Tav. n. 38 - Distribuzione dei certificati del campione maggiore di 25 anni per patologia

Patologia		Frequenza	Percentuale
Patologia Cardiovascolare	CV	91	80.5
Patologia Muscolo-scheletrico	MS	9	8.0
Patologia Organi del senso	OS	11	9.7
Patologia Sistema nervoso	SN	2	1.8
Totale		113	100.0

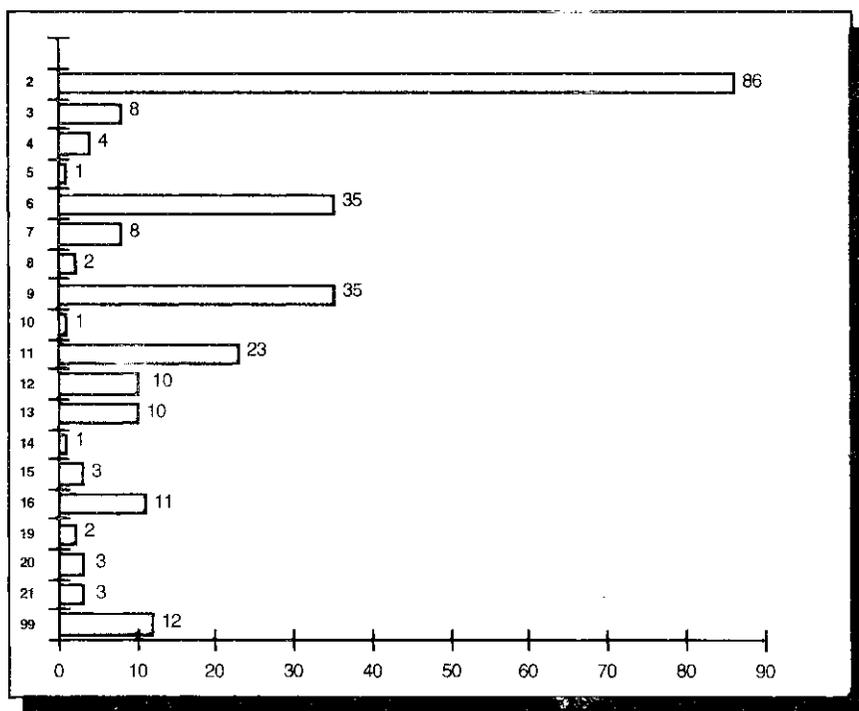


Si esaminino ora una serie di Tavole (nn. 39, 40) che indicano la frequenza di alcune singole patologie nell'ambito di ciascun apparato nell'ambito dei certificati e dei ricorsi, distinte sempre per fasce di età, che ci è sembrato utile riportare non perché permettono particolari osservazioni medicolegali, ma perché forniscono un utile strumento di conoscenza epidemiologica a chi ne fosse interessato.

Tav. n 39 -Certificati di non idoneità Frequenza delle singole patologie per Apparato

Num. Patologia	Patologie Cardiovascolari	
	Frequenza	Percentuale
2	86	33.5
3	8	3.1
4	4	1.6
5	1	.4
6	35	13.6
7	8	3.1
8	2	.8
9	35	13.6
10	1	.4
11	23	8.9
12	7	2.7
13	10	3.9
14	1	.4
15	3	1.2
16	11	4.3
19	2	.8
20	3	1.2
21	3	1.2
99	12	4.7
Totale	255	100.0

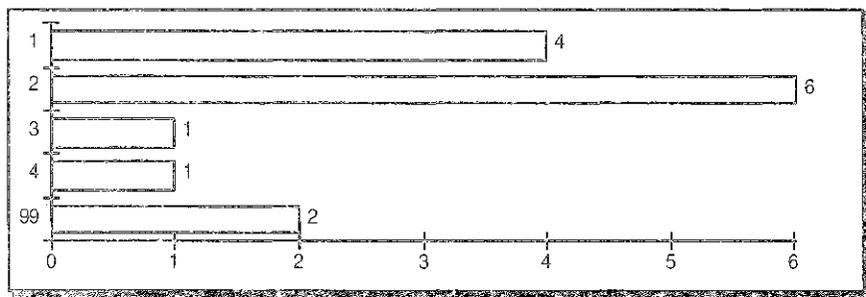
N.B.- Le patologie dal n. 22 al n. 26 della legenda a pag. 101 non trovano riscontro nei casi esaminati nella Regione Marche, mentre si sono rivelati in quelli della Regione Umbria; per tale ragione sono stati lasciati in bianco; così dicasi per le patologie dal n. 9 al n. 11 della legenda a pag. 102. Ricordiamo ancora una volta che il presente lavoro è parte di un più ampio studio che coinvolge anche la Regione Umbria, per il quale è stato usato lo stesso software statistico.



## Legenda

1. Aritmia ipercinetica sopra-ventricolare (A+)	13. Sindrome da QT lungo (Q TI)
2. Aritmia ipercinetica ventricolare (A+V)	14. Pervietà dotto Botallo (PDA)
3. Aritmia ipocinetica; BAV (A-BAV)	15. Stenosi polmonare (SP)
4. Aritmia ipocinetica ventr. e sopraventricolare (A+SeV)	16. Sindrome di Marfan (SdM)
5. Aorta bicuspidie (Ao Bic)	17. Pericardite (Per)
6. Cardiopatia ischemica (Cp Is)	19. Extrasistolia (ExSis)
7. Insufficienza aortica (Ins A)	20. Anomalia da sforzo (An Sf)
8. Insufficienza mitralica (Ins M)	21. Soffio cardiaco (Sf. C.)
9. Ipertensione arteriosa (Ip A)	22. Coartazione Aorta
10. Ipertrofia ventricolare sinistra (Ip Vs)	23. Alterazione Ripolarizzazione
11. Prolasso mitralico (Pro M)	24. Difetti del setto
12. Sindrome Wolff Parkinson White (Preccitaz. cardiaca) (WPW)	25. Stenosi mitrale
	26. Blocco di Branca
	99. Altri

Patologie Sistema Nervoso		
Num. Patologia	Frequenza	Percentuale
1	4	28.6
2	6	42.9
3	1	7.1
4	1	7.1
99	2	14.3
-----		
Totale	14	100.0

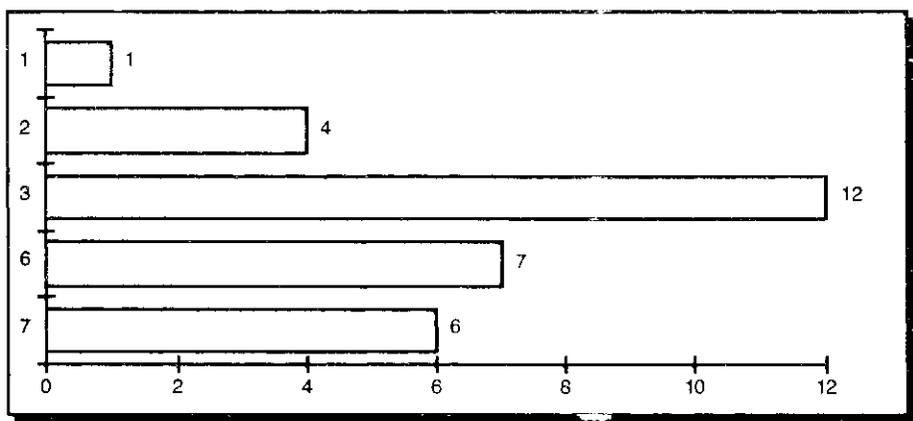


## Legenda

1. Alterazioni E.E.Grafiche	(AIEEG)
2. Epilessia	(Epi)
3. Allergia	(Aller)
4. Emiplegie e paralisi	(Em Par)
99 Altri neurologia	(AL SN)

## Patologie Organi del Senso

Num. Patologia	Frequenza	Percentuale
1	1	3.3
2	4	13.3
3	12	40.0
6	7	23.3
7	6	20.0
-----		
Totale	30	100.0

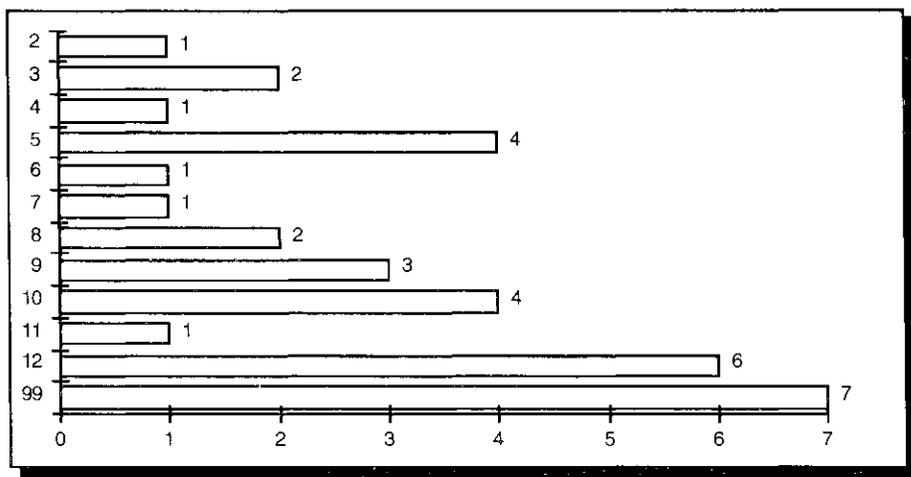


Legenda

- |                                |          |
|--------------------------------|----------|
| 1. Alterazioni retiniche       | (Alt R)  |
| 2. Alterazioni senso cromatico | (Alt SC) |
| 3. Deficit visus               | (Def V)  |
| 4. Glaucoma                    | (Glauc)  |
| 5. Monocolo                    | (Monoc)  |
| 6. Nistagmo congenito          | (Nis Cg) |
| 7. Miopia                      | (Miop)   |
| 8. Ipoacusia                   | (Ipoac.) |
| 9. Alterazioni corneali        |          |
| 10. Afachia                    |          |
| 11. Astigmatismo               |          |
| 99. Altri                      |          |

Patologie Muscolo Scheletriche ed Endocrine

Num. Patologia	Frequenza	Percentuale
2	1	2.7
3	2	5.4
4	1	2.7
5	4	10.8
6	1	2.7
7	1	2.7
8	2	5.4
9	3	8.1
10	4	10.8
11	1	2.7
12	7	18.9
16	2	5.4
17	4	2.7
99	4	18.9
<b>Totale</b>	<b>37</b>	<b>100.0</b>

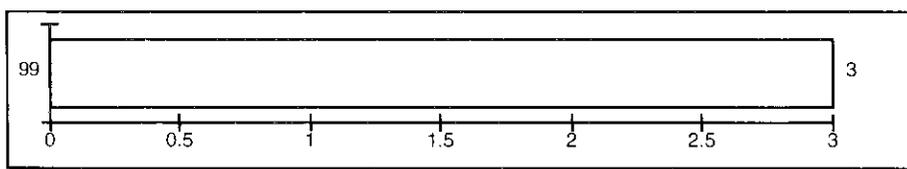


Legenda

1. Alterazioni vertebrali	(Alt V)	10. Morbo di Osgood	(Md.O)
2. Ernia	(Ernia)	11. Lussazione spalla	(Lus.Sp)
3. Lassità legamenti ginocchio	(L.leg.G)	12. Scoliosi	(Scol.)
4. Rene Unico	(Rene U)	13. Diabete	(Diab.)
5. Nefrectomia	(Nefrec.)	14. Monorchidismo	(MonOr)
6. Deficit muscolare	(Def. M.)	15. Calcolosi epatiche e renali	(Cal)
7. Discopatia lombo sacrale	(Dis. ls.)	16. Sindrome di Gilbert	(SdG)
8. Trauma cranico	(Tr. Cra)	17. Anemia mediterranea	(An.Med)
9. Obesità	(Obes.)	99. Altri	(Altri)

Patologie Altri

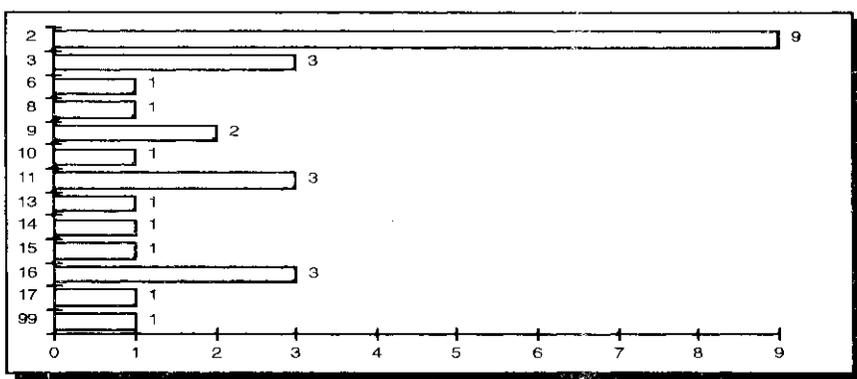
Num. Patologia	Frequenza	Percentuale
99	3	100.0
-----		-----
Totale	3	100.0



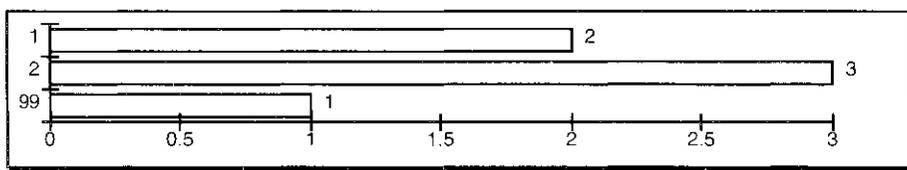
Tav. n 40 - Ricorsi alla Commissione regionale. Frequenza delle singole patologie per Apparato.

Patologie Cardiovascolari

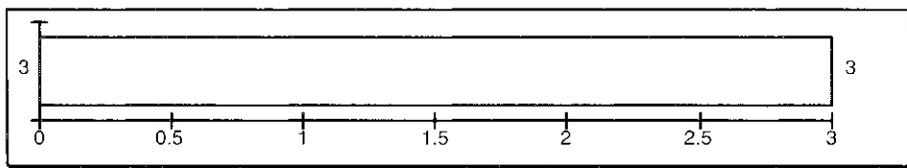
Num.	Patologia	Frequenza	Percentuale
2	(A+V)	9	32.1
3	(A-BAV)	3	10.7
6	(Cp. Is.)	1	3.6
8	(Ins. M)	1	3.6
9	(Ip. A)	2	7.1
10	(Ip. Vs)	1	3.6
11	(Pro M)	3	10.7
13	(Q Tl)	1	3.6
14	(PDA)	1	3.6
15	(SP)	1	3.6
16	(SdM)	3	10.7
17	(Per.)	1	3.6
99	(Al.)	1	3.6
Totale		28	100.0



Patologie Sistema Nervoso		
Num. Patologia	Frequenza	Percentuale
1(AIEEG)	2	33.3
2(Epil.)	3	50.0
99(Al. Sn.)	1	16.7
	-----	-----
Totale	6	100.0



Patologie Organi del Senso		
Num. Patologia	Frequenza	Percentuale
3(Def. V)	3	100.0
	-----	-----
Totale	3	100.0



È del tutto evidente la posizione di rilievo occupata dalle turbe del ritmo: le aritmie ipercinetiche non meglio definite e le ventricolari miste con la cardiopatia ischemica, l'ipertensione arteriosa e il prolasso mitralico costituiscono circa il 70% delle patologie cardiologiche nei certificati e circa il 50% nei ricorsi. Trovano rilievo anche le valvulopatie, il prolasso mitralico con associate, spesso, le turbe del ritmo.

Rilevante tra le cause di non idoneità l'ipertensione arteriosa, prevalentemente nella fase d'età più alta; seguono poi i difetti del visus (40%, 12 su 30) che costituiscono la parte più considerevole della inidoneità relative agli organi del senso.

Di qualche rilievo tra le cause di non idoneità la scoliosi, l'obesità e

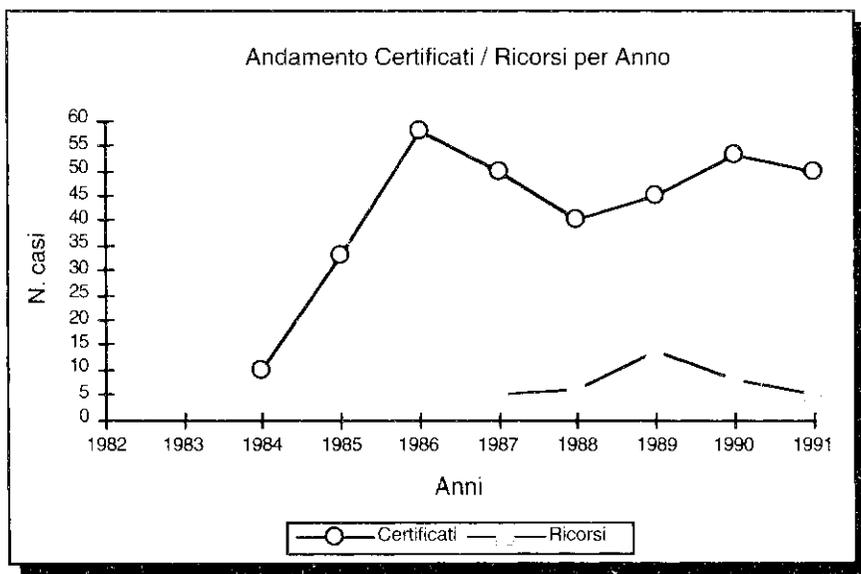
l'epilessia frequente in particolare nei ricorsi.

Si propongono ora, in funzione riepilogativa tre ultime Tavole, la prima (n. 41) propone, in forma grafica, un confronto fra numero dei certificati e dei ricorsi relativi ai singoli anni coperti dalla casistica; le due Tavole successive dimostrano, sotto forma di tabelle, la provenienza per U.S.L. dei certificati (Tav. 42) e dei ricorsi (Tav. 43) operando contemporaneamente una ripetizione per anno.

Tav. n. 41 - Tabelle riassuntive Certificati/Ricorsi per Anno.

Anno	Certificati	Ricorsi
1984	10	
1985	33	
1986	58	
1987	50	5
1988	40	6
1989	45	14
1990	53	8
1991	50	5

Tav. n. 42 - Distribuzione dei Certificati per Usl e per anno



Tav. n. 43 - Distribuzione dei Ricorsi per Usl e per anno

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	Totale per anno
1982																									
1983																									
1984																									
1985										21	2					1					18			1	43
1986										50	1										3	1		3	58
1987										46					1						2			1	50
1988										23	1				6	1					3	1		5	40
1989			4	1				1		29	1			1	1						2			5	45
1990		4	8	2				10		20											2	3		4	53
1991		1	12	1				2		20	2	1									3			8	50
Totale per Usl		5	24	4				13		209	7	1		1	8	2					33	5		27	339

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	Totale per anno
1982																									
1983																									
1984																									
1985																									
1986																									
1987			1																			1		3	5
1988									2		1												3		6
1989		1	1						5		3		1								2		1		14
1990		2					4		2																8
1991		1							3												1				5
Totale per Usl		5	1				4		12		4		1								3	1		7	38

## Legenda

## Descrizione Unità Sanitarie Locali

Usl n. 1 - Novafeltria	Usl n. 9 - Falconara	Usl n. 17 - Porto S. Elpidio
Usl n. 2 - Macerata Feltria	Usl n. 10 - Jesi	Usl n. 18 - S. Severino
Usl n. 3 - Pesaro	n. 11 - Fabriano	Usl n. 19 - Tolentino
Usl n. 4 - Fano	Usl n. 12 - Ancona	Usl n. 20 - Camerino
Usl n. 5 - Urbino	Usl n. 13 - Osimo	Usl n. 21 - Fermo
Usl n. 6 - Fossombrone	Usl n. 14 - Recanati	Usl n. 22 - S. Benedetto del Tronto
Usl n. 7 - Cagli	Usl n. 15 - Macerata	Usl n. 23 - Amandola
Usl n. 8 - Senigallia	Usl n. 16 - Civitanova	Usl n. 24 - Ascoli Piceno

#### **4. Prospettive.**

La pratica dell'attività sportiva ha sempre richiesto accertamenti medici preventivi. Tali accertamenti, oggi obbligatori, consentono di ottenere il certificato di idoneità allo sport, il solo che permette la partecipazione alle attività agonistiche federali.

Gli accertamenti medici obbligatori sono vari e diversi per ogni tipo di sport e di livello sportivo. Il legislatore, nell'individuarli, ha operato una scelta ponendo l'attenzione, per alcuni di essi, sugli apparati più intensamente sottoposti allo stress richiesto dalla attività sportiva intrapresa o da intraprendere, senza però basare l'opzione sul rapporto costo-beneficio di tali esami.

Così ci si può trovare di fronte ad atleti con esami specifici negativi, che indicano la buona funzionalità di alcuni apparati, nei quali però non si ha una visione d'insieme dello stato di salute.

Inoltre, la ripetizione periodica della visita medico-sportiva e degli accertamenti di legge per la conferma dell'idoneità non permette un miglioramento delle conoscenze sullo stato di salute dell'atleta se non accompagnate da alcuni esami, attualmente non previsti, miranti ad indagarne l'effettiva consistenza (67). A ciò dovrebbe aggiungersi la variazione periodica degli esami specialistici, utile nello screening medico preventivo.

E' proprio in questo orientamento preventivo dell'attività valutativa del medico certificante che si rileva la sua alta utilità sociale.

Il campo di attuazione della prevenzione investe direttamente la medicina legale; la tutela sanitaria delle attività sportive - sia agonistiche che amatoriali - rappresenta una vera e propria "autorizzazione a procedere" dal punto di vista psico-fisico e dipende soprattutto dalla competenza dei medici specializzati e dall'adeguatezza degli strumenti diagnostici a cui è affidata.

Al riguardo, esistono alcune difficoltà per gli operatori del settore tra le quali non poco peso ha la lamentata carenza legislativa concernente una adeguata definizione del termine "agonismo". Una ulteriore considerazione va fatta per i protocolli diagnostici. Fermo restando quanto già detto sulle implicanze procedurali e responsabilistiche che essi comportano per il medico, è innegabile che numerose discordanze di valutazione tra i giudizi di prima istanza e quelli d'appello potrebbero essere evitate con la introduzione di apposite tabelle guida (68). Esse potrebbero costituire un valido

modello di generale riferimento e, se accompagnate dalle puntuali indicazioni dei criteri clinici necessari a definire i singoli quadri patologici e gli eventuali accertamenti sanitari, eliminerebbero parte delle disuguaglianze valutative sopra menzionate.

Analogo contributo potrebbe avere la redazione "in divenire" delle schede di valutazione, con revisioni periodiche che comporterebbe inoltre, a fronte di un indubbio carico di lavoro per i redattori, la istituzione di un valido strumento di aggiornamento degli operatori addetti al servizio.

Qualcosa del genere esiste già, ma limitatamente a taluni accertamenti clinici, con i Protocolli cardiologici per il giudizio di idoneità allo sport agonistico; in senso analogo si sta muovendo la FMSI in altri campi oltre a quello di competenza cardiologica.

Un secondo aspetto riguarda la necessità di una corretta informazione del medico valutatore sulla portata della responsabilità professionale che gli compete così da evitare quegli eccessi a suo tempo rilevati. Da un lato, infatti, il medico deve essere conscio che un suo giudizio inidoneativo non preclude totalmente e definitivamente l'accesso allo sport potendo, ad esempio, consigliare altra attività in forma amatoriale, comunque utile al mantenimento di una buona forma psico-fisica. Le conseguenze di una simile indicazione alternativa avrebbero conseguenze certamente più pesanti per il settore professionistico nel quale il gareggiare è collegato a interessi economici di rilevanza anche notevole. Dall'altro lato occorre però guardarsi dall'attribuire troppo prudenzialmente qualifica inidoneativa a difetti che, soppesati correttamente, in realtà non ne hanno.

Siffatte considerazioni debbono essere riconsiderate alla luce delle opportunità, da molte parti rilevate, di rendere più selettivi i test d'idoneità e molto più affidabili i mezzi tecnologici al fine di introdurre nell'iter diagnostico ufficiale quelli - già peraltro esistenti - che offrono garanzie diagnostiche superiori alle attuali sia per esattezza che profondità di diagnosi.

La ragione di queste osservazioni risiede nel numero purtroppo cospicuo ed anomalo di morti improvvise cardiache o di altra origine e di infortuni gravi verificatisi negli ultimi anni sia nel settore agonistico che amatoriale. Esse hanno riportato all'attenzione dei medici sportivi l'onere gravoso delle responsabilità civili e penali cui sono in prima persona soggetti.

Da tutte queste considerazioni traiamo, a conclusione della nostra indagine, ulteriore conferma dell'utilità del riesame innanzi alla Commissione medica responsabile delle inidoneità alla pratica sportiva. Questa ci è parsa la sede proficua di approfondimento diagnostico e di rivalutazione dello sportivo improntati a quella più stringente attenzione per i reciproci rapporti

tra biologia ed impegno atletico che ha condotto in un rilevante numero di casi alla revisione del primitivo giudizio di non idoneità.

1) A distanza di ormai un decennio dall'entrata in vigore del D.M. 18 febbraio 1982 disponente norme per la tutela della salute di coloro che praticano attività sportiva agonistica, ci è sembrato interessante effettuare un'analisi catamnestica con finalità medico-legali sulle valutazioni dell'idoneità alla pratica sportiva agonistica rilasciata sia dai Servizi di Medicina Sportiva delle U.S.L. che in sede di Commissione d'Appello della Regione Marche.

È da ritenersi infatti che analisi del genere possano risultare utili non solo per un riscontro della effettiva incidenza delle singole patologie fra i soggetti che praticano attività sportive, ma anche al fine di individuare significativi parametri di riferimento per tutti i Servizi di Medicina Sportiva delle U.S.L. e delle Commissioni d'Appello, in considerazione anche del fatto che la normativa di riferimento è frammentaria e che gli stessi protocolli diagnostici previsti dalla legge risultano tuttora perfettibili e non consolidati da adeguata esperienza applicativa.

Il presente lavoro costituisce la prima parte di un più ampio studio, in via di ultimazione, che analizza anche la situazione della Regione Umbria, che sarà pubblicata in collaborazione con l'Istituto di Medicina Legale dell'Università degli Studi di Perugia.

2) Uno dei primi tentativi di ricostruzione dogmatica e sistematica del fenomeno sportivo si deve al CESARINI SFORZA ne *Il diritto dei privati*, in "Riv. it. sc. giur.", 1929, ora in "Civiltà del diritto", Milano, 1963; ma più ampiamente in *La teoria degli ordinamenti giuridici e il diritto sportivo*, in "Foro it." 1933, 1381 ss.; cfr. anche GIANNINI, *Prime osservazioni sugli ordinamenti sportivi*, in "Riv. dir. sport.", 1949, n. 1-2, 12. Seppure di datazione non recente, costituiscono ancor oggi le opere base di riferimento.

3) Sui riflessi penalistici dell'attività sportiva v. CECCHI, *L'uccisione in una partita di boxe è incriminabile?*, in "Riv. pen.", 1926, 393; DEL VECCHIO, *La criminalità negli sports*, 1927. Qui l'A. condanna gli sports di combattimento giudicandoli alla stregua di una vera e propria forma travestita di delinquenza. Meno severo il giudizio del VISCO, *L'omicidio e la lesione personale del consenziente*, Cfr. anche PETROCELLI, *La illiceità penale della violenza sportiva*, in "Riv. crit. dir. giur.", poi in "Saggi di diritto penale", 1952, 193 ss., BORRUSO, *Combattimento sportivo e diritto penale. L'incidenza della responsabilità penale nell'esercizio dello sport*, in "Riv. dir. sport.", 1956, 409.

4) Il riconoscimento giuridico si è perfezionato con la L. 26 febbraio 1942, n. 426 che ha istituito il CONI quale ente esponenziale del fenomeno sportivo con rilevanza pubblica e piena autonomia

5) Cfr. art. 2 L. 426/42 che affida al CONI "l'organizzazione ed il potenziamento dello sport nazionale e l'indirizzo di esso verso il perfezionamento atletico, con particolare riguardo al miglioramento fisico e morale della razza".

6) GALGANO, *Lo sport come rischio*, in AA.VV., "Sport e rischio", FIDAL, 1985.

7) È il caso del calcio, ad esempio, dove è ammessa la "carica spalla a spalla" tra giocatori che si disputano il pallone a distanza tra di loro regolare (art.12, comma 4, n.2, Reg.Tec.).

8) Cfr. BRICOLA, *Aspetti problematici del c.d. rischio consentito nei reati colposi*, in "Bollettino dell'Istituto di diritto e procedura penale dell'Università di Pavia", 1960-61, 91 ss.

9) Normalità e prevedibilità del rischio sportivo coincidono con la nozione di liceità dello stesso e delle conseguenze dannose del suo avverarsi. In questa linea PASCASIO, *Sul*

*rischio sportivo*, in "Riv. dir. sport.", 1961, 74ss.; BONASI-BENUCCI, *Il rischio sportivo*, ib., 1955, 422; sempre in questa linea la giurisprudenza: Tribunale di Firenze, 9 dicembre 1954; Tribunale di Bari, 22 maggio 1963; Cass. 13 novembre 1958, n.3072; Cass. 10 luglio 1968, n.2414. Il fondamento della liceità dell'attività sportiva violenta è il riconoscimento che lo Stato dà allo sport organizzandolo, promuovendolo e favorendolo; non può quindi punire l'atleta che nel rispetto delle

10) DELOGU, *La teoria del delitto sportivo*, in "Annali dir. e proc. pen.", 1932; SALTELLI, *Disponibilità del diritto e consenso dell'avente diritto*, 1934; VISCO, *L'omicidio e la lesione*, Nell'art.50 c.p. (consenso dell'avente diritto) si è ravvisato il limite soggettivo della liceità, per cui non è punibile chi lede o pone in pericolo un diritto, se ciò avviene col consenso della persona che può validamente disporre. I diritti che qui interessano sono evidentemente quello all'integrità della persona e quello (personalissimo) alla vita. Mentre quest'ultimo è assolutamente indisponibile, come evidenziato dagli artt. 579 e 580 c. p., che puniscono l'omicidio del consenziente e l'istigazione o l'aiuto al suicidio, il bene-diritto costituito dall'integrità personale è parzialmente disponibile, con il temperamento dell'art. 5 c.c. che vieta esplicitamente gli atti di disposizione del proprio corpo quando cagionino una diminuzione permanente dell'integrità fisica, o quando siano altrimenti contrari alla legge, all'ordine pubblico o al buon costume. Sono, in questa luce, consentiti gli atti di disposizione del proprio corpo nella misura in cui risultano vantaggiosi o indifferenti rispetto alla salute; sono vietati quelli svantaggiosi per la propria salute o offensivi di interessi estranei; parzialmente consentiti, nei limiti volta a volta stabiliti da apposite norme, gli atti di disposizione del corpo ad esclusivo vantaggio di interessi estranei (prelievo di tessuti o di sangue).

11) F. ANTONIOTTI - N.M. DI LUCA, *L'infortunio sportivo: aspetti medico legali e medico assicurativi*, in AA.VV., "Sport e rischio", FIDAL, 1985.

12) *Ibidem*, 46.

13) V. altresì Carta Internazionale dell'Unesco art. 2, comma 3; Risoluzione dell'Assemblea Consiglio d'Europa del 1970, n. 588.

14) V. anche art. 2 "Carta Europea"; Consiglio d'Europa, Risoluzione n. 588/1970.

15) Le quattro funzioni indicate danno ragione della definizione che il Consiglio d'Europa fornisce di tale branca della medicina "applicazione dell'arte e della scienza medica, dal punto di vista preventivo e terapeutico, alla pratica dello sport e delle attività fisiche, al fine di sfruttare le possibilità che offre lo sport di mantenere e di migliorare lo stato di salute e di evitare eventuali danni".

16) A. VENERANDO, *Funzioni e necessità della medicina dello sport*, in "Riv. dir. sport", 1961, p. 59. La F.M.S.I. è l'organo tecnico del CONI per la tutela sanitaria delle attività sportive e per la valutazione attitudinale degli atleti. Sebbene nessuna norma lo stabilisca, la giurisprudenza (Trib. Roma, sez. V 3, dicembre 1958; 20 febbraio 1959) ritiene che la F.M.S.I. costituisca un ente di diritto pubblico, secondo la disciplina dettata dalla Legge 28/12/1950, n. 1055 che la istituisce. Essa, invero, fa parte del CONI, ed è riconosciuta quale organo tecnico per le questioni inerenti alla medicina dello sport in Italia

17) "Lo Stato afferma la necessità di uno sforzo considerevole per l'educazione fisica e lo sport che costituiscono uno strumento di elevazione fisica e morale del cittadino" - così recita l'art. 3 della Legge 27 luglio 1967, n. 685.

18) In particolare il DPR 14/1/1972, n. 4 trasferisce alle regioni a statuto ordinario funzioni amministrative in vari settori e, per quanto concerne la materia che qui interessa, l'art. 1 ne attua il trasferimento, e fa così venir meno la norma transitoria ex art 1 legge

1099/71, con decorrenza dal 1/5/72.

19) Tali norme sono state successivamente abrogate e la disciplina vigente per le attività agonistiche è contenuta nel D.M. 18.2.1982.

20) Il testo della legge con il resoconto dei lavori parlamentari è riportato in "Rivista di diritto sportivo", 1971 (3). Sulla legge e sulla sua portata cfr. MONTANARO, *L'aggiornamento della legge sulla tutela delle attività sportive*, in "Atti del Congresso giubilare della Fed. medici sportivi", p. 25. - Ad oggi sono stati presentati numerosi disegni di legge modificativi, ma ancora nessuno ha visto la luce.

21) Sul concetto di agonismo come riconoscimento di "attività programmatica" nel dualismo "agonismo programmatico" e "agonismo occasionale", cfr. A. MARANI TORO - I. MARANI TORO, *Gli ordinamenti sportivi*, Giuffrè, 1975.

22) Sull'importanza della Legge 91/81 e sul contratto di lavoro sportivo cfr. QUARANTA, *La qualificazione di atleta professionista*, in "Riv. dir. sport", 1986; D'HARMANT FRANÇOIS, *Il rapporto di lavoro subordinato ed autonomo nelle società sportive*, ibidem, 1985; DAL MASSO, *Il contratto di lavoro professionistico alla luce della legge 23 marzo 1981, n. 91*, ibidem, 1981; BIANCHI D'URSO, *Lavoro sportivo e ordinamento giuridico dello Stato: calciatori professionisti e società sportive*, in "Dir. lav.", 1972, I, 396

23) Un'ampia rassegna degli interventi legislativi delle Regioni in materia di tutela sanitaria delle attività sportive è intrapresa in TRABELLA - DE JULIIS - VITTORIOSO, *Tutela sanitaria delle attività sportive*, Organizzazione Editrice Medico Farmaceutica, Milano, 1985.

24) Con la Legge Regionale 5 novembre 1982, n. 37 è stato approvato il primo "Piano socio-sanitario della Regione Marche per il triennio ottobre 1982 - settembre 1985. - E esso affida alle USL sia la tutela delle attività sportive (agonistiche e non) sia la medicina sportiva così come previsto dall'art. 14 L. 833/1978. L'efficacia di tale strumento tecnico-giuridico è andata ben oltre il triennio previsto; difatti solo nel 1994 è stato approvato il nuovo piano socio-sanitario il quale, mentre ha apportato modifiche sostanziali alle U.S.L. ridotte da ventiquattro a quattro (una per provincia), non ha invece modificato il servizio di medicina sportiva. Il presente lavoro ne analizza l'operato sino al 1991 e quindi prende in esame la situazione conseguente alla legge regionale sopra citata.

25) Le definizioni fornite dai singoli enti sono raccolte nell'Allegato 1 della Circolare n. 7, del 31 gennaio 1983.

26) A tale fine la Circolare M.S. del 31/01/83 chiarisce che le attività sportive non contemplate nel D.M. in esame sono il paracadutismo civile, per il quale si richiedono gli accertamenti previsti per i tuffi, ed il foot-ball americano che deve seguire gli accertamenti previsti per il rugby. Rientrano inoltre nell'attività sportiva agonistica il volo a vela e il volo a motore i cui accertamenti sanitari sono regolati dal codice e dal regolamento della navigazione aerea. Particolare disciplina riguarda il volo da diporto o sportivo (deltaplano) regolato dalla legge 25 marzo 1985 n.106, dal D.P.R. 5 agosto 1988 n.404, e dal regolamento di attuazione della Legge 106/85. Il Regolamento detta norme precise che attestano la volontà del legislatore di svincolare tale attività dalla normativa generale riguardante le attività sportive agonistiche e non; ai sensi dell'art. 12, per essere ammessi allo svolgimento di detto sport è necessario essere in possesso di un attestato di idoneità rilasciato dall'Aero Club d'Italia che si consegue superando le prove di esame relative ad appositi corsi istituiti dall'ente stesso. Per poter ottenere l'iscrizione ai corsi è necessario essere in possesso del previsto certificato di idoneità (ex art. 15) psico-fisica e del nulla-osta del questore della provincia

di origine. Per i soggetti non idonei non è ammesso ricorso con conseguente inibizione totale dell'esercizio del volo da diporto o sportivo.

27) È noto che, agli effetti della partecipazione alle attività agonistiche, la validità del certificato non deve necessariamente coincidere con la durata del tesseramento annuale alle Federazioni nazionali o agli Enti di promozione sportiva, onde garantire una migliore operatività della tutela sanitaria delle attività sportive ed evitare lunghe file di attesa che potrebbero compromettere la partecipazione degli atleti alle gare. In tal senso il legislatore auspica che le regioni definiscano l'ordine di successione delle liste di idoneità suddivise per sport.

28) Nel senso che non è di produzione statale, ma frutto dell'autonomia privata.

29) AA. VV. *U.V., Il nuovo codice di deontologia medica, commentato articolo per articolo*, GIUFFRÈ; 1991-

30) Si vedano sull'argomento: MALANNINO, BEVILACQUA, *Il segreto professionale nell'esercizio delle arti sanitarie*, CEDAM, 1983; LEGA *Diritto e deontologia medica*, Istituto Italiano di Medicina Sociale, Roma 1968; CATTANEO, *La responsabilità del professionista*, GIUFFRÈ, 1958.

31) Sull'argomento tuttavia molti studiosi di diritto sportivo sono concordi nel ritenere l'identità dei due valori; cfr. MARANI TORO - MARANI TORO, *Gli ordinamenti sportivi*, Giuffrè, Milano, 1977 e l'amplia bibliografia riportata dagli AA.

32) CAGLIESI CINGOLANI, *Considerazioni medico-legali circa gli accertamenti di idoneità per la tutela sanitaria dell'attività sportiva non agonistica*, in "Med. Sport", 1985 (4).

33) *Ibidem*, p. 239.

34) Cfr. CAGLIESI CINGOLANI, *cit.*, p. 239.

35) Art. 5, ultimo comma, D.L. 30/12/1979, n. 663, convertito in legge 29/2/80, n. 33.

36) TAR Lombardia, sez. I, 24 aprile 1985, n.225 "il rilascio delle certificazioni di idoneità specifica alle attività sportive agonistiche rientra nelle competenze esclusive delle USL che possono esercitarla attraverso i propri medici, dipendenti o convenzionati pertanto i medici libero professionisti, anche se iscritti alla F.M.S.I., non sono abilitati al rilascio di tali certificazioni se non siano anche convenzionati col Servizio Sanitario Nazionale".

TAR Toscana, 16 Febbraio 1985: "può ritenersi pertanto che per il rilascio di un certificato di idoneità sportivo-agonistica non sia sufficiente la qualifica di socio ordinario della F.M.S.I., ma occorre anche che il medico eserciti la propria attività in una struttura pubblica (USL) o in un centro di medicina dello sport della F.M.S.I.. Ne segue che un medico specialista in medicina dello sport, anche se socio ordinario, non può rilasciare il certificato in questione in regime libero-professionale".

37) ANTONIOTTI, DE LUCA *Lineamenti di medicina legale delle assicurazioni nello sport*, SEU, Roma 1986.

38) DI LUCA, *La tutela sanitaria delle attività sportive*, Federazione Medica 1985, XXXVIII/3, pp. 314-324.

39) Si ricordi, caso esemplare, Mennea, campione velocista, affetto da turbe del ritmo.

40) Cfr. FISCHETTO, *Ma chi è l'atleta agonista?*, in "Sport e rischio", FIDAL, Mondadori, 1985, pp. 85-88.

41) Cfr. PALMIERI, *Medicina legale dello sport*, E.S.I., 1984, 174. L'A. a sostengo

della propria tesi riporta *per extenso* la sentenza della Cassazione civile, sez. III, del 26.03.76 n. 1132.

42) FABRONI, *Premessa medico-legale*, in AA. VV., "Protocolli cardiologici per il giudizio di idoneità allo sport agonistico", COCIS, 1986.

43) *Ibidem*, p. 11

44) Sull'argomento MARANI TORO - MARANI TORO, *op. cit.*

45) Per tutti si veda F. FABRONI, *cit.*, in senso categorico come "obbligo di formulare un giudizio di non idoneità".

46) Corte d'Appello di Perugia 26 marzo 1980, nel senso di idoneità quantomeno condizionata.

47) Così anche PALMIERI, *op. cit.*

48) Tribunale Roma, 20 ottobre 1969, in "Riv.dir.sport.", 1969, 421; Cassazione, Sez. IV pen., 9 giugno 1981, in "Foro it.", 1982, II, c.268.

49) Cassazione, Sez. IV pen., 9 giugno 1981, *cit.* La Corte, riferendosi alla morte del calciatore del Perugia Renato Curi avvenuta in campo nel 1977, ha ritenuto che l'accertamento di responsabilità va condotto tenendo conto del comportamento agonistico dell'atleta e del fatto che egli aveva superato con "stoicismo" ripetute prove di sforzo prolungato e di sofferenza fisica non rivelandole ad alcuno, come circostanze idonee a sviare il corretto accertamento medico. Di avviso contrario INTRONA nel parere pro-veritate sui doveri e responsabilità del medico sportivo.

50) Cass., Sez. IV pen., 9 giugno 1981, *cit.* che ha annullato App. Perugia, 26 marzo 1980 (*Ibidem*, II, c.627) sulla responsabilità del medico sociale per la morte del calciatore Curi; Trib. Forlì, 12 giugno 1981, *ibidem*, 1982, II, c.269, sulla morte del giocatore di pallacanestro Vendemini. Secondo la Suprema Corte, agli effetti penali, la sussistenza o meno della colpa professionale del sanitario deve essere valutata con larghezza e comprensione, per le peculiarità proprie dell'arte medica in genere e di quelle dei casi particolari, in concreto, ma pur sempre nell'ambito dei criteri dettati dall'art. 43 c.p.

51) Cfr. anche Cass. civ., sez III, n. 1132 "Il medico è responsabile dei danni cagionati al cliente nella sola ipotesi di colpa grave a norma dell'art. 2236 c.c., quando il caso in concreto affidatogli sia straordinario ed eccezionale, si da non essere adeguatamente studiato nella scienza e sperimentato nella pratica (se non addirittura ignorato) ovvero quando nella scienza medica siano al riguardo proposti e dibattuti diversi ed incompatibili sistemi diagnostici e terapeutici; fra i quali debba in concreto operare la sua scelta.

52) Cfr. ANTONIOTTI, DI LUCA, *La valutazione biologica e clinica dell'idoneità specifica del calciatore professionista. Aspetti medico-legali*, Zacchia, 1983; F. INTRONA, *Attività medico-sportiva e responsabilità professionale*, in "Riv. it. med. leg.", 1980 (2), 890.

53) Spetta, ad esempio, alle Federazioni vigilare sull'applicazione della normativa riguardante la tutela sanitaria degli sportivi professionisti da parte delle società alle quali gli atleti sono legati "ex contractu", come previsto dall'art. 7 della legge 23 marzo 1981, n. 91. Nel caso di inosservanza di siffatto obbligo, la Federazione può sanzionare le società inadempienti non autorizzando la partecipazione alle gare di quegli atleti non in regola dal punto di vista degli accertamenti sanitari. Ma può anche comportare, come previsto ad es. dall'art. 41 bis Reg. Tec. della FGCI, che impone l'istituzione di un libretto sanitario tenuto dall'atleta e di una cartella sanitaria tenuta dalla società, il deferimento degli inadempienti alla Commissione disciplinare. Così l'art. 28, u.c., del Reg. settore professionisti FGCI prevede il

deferimento agli organi disciplinari del giocatore che rifiuta di sottoporsi alla visita medica.

54) Al riguardo ancor oggi fondamentale è l'opera di P. LUISO, *La giustizia sportiva*, Giuffrè, 1975.

55) Sul sistema autoritario della giustizia sportiva si veda ad es.: M. FERRARO, *La natura giuridica del vincolo sportivo*, in Riv. dir. sport, 1987 (1); AA.VV., *Giustizia sportiva e Giustizia ordinaria. Atto del I Convegno di diritto sportivo organizzato col patrocinio del CONI*, Roma 22-23 novembre 1979, in Riv. dir. sport, 1980 (2). La giustizia sportiva è basata sul principio del "vincolo sportivo" che obbliga i soggetti ad adire i soli organi disciplinari interni all'ordinamento per le risoluzioni di ogni controversia di natura sportiva (tecnica - amministrativa - disciplinare - economica), pena la "radiazione", ossia l'estromissione incondizionata dall'ordinamento (art. 38, Statuto FGCI). Sul sistema di giustizia sportiva in generale si veda l'opera fondamentale di F. LUISO, *La giustizia sportiva*, cit.

56) Vedi II, 1.1.3 e 1.1.5.

57) Il modello della stessa è in allegato alla Circolare della Regione Marche n. 17 del 7/11/1984.

58) La Regione Marche pubblica periodicamente un resoconto sull'attività svolta dai vari servizi sanitari di base e dei servizi multizonali di prevenzione, igiene e sicurezza nei luoghi di lavoro a cura dell'Assessorato alla sanità e ai Servizi sociali. Il numero uscito nel luglio 1991, si riferisce al biennio 1988-89 e delinea il quadro generale dei vari interventi nei settori specifici più disparati eccetto che nel settore sportivo, del quale nulla si dice, nemmeno per un breve cenno. Al contrario, la Legge regionale 5 novembre 1982, n. 37 di approvazione del Piano socio-sanitario regionale per il triennio 1982/1985 affida esplicitamente, per quanto concerne la tutela sanitaria delle attività sportive, al settore igiene e sanità pubblica dell'U.S.L., il compito, oltre a provvedere agli interventi di educazione motoria e sportiva, di coordinare ed organizzare tutti i necessari interventi del servizio di medicina di base ed eventualmente di quelli specialistici, per gli accertamenti periodici ed iniziali finalizzati al rilascio dei certificati di idoneità specifica per coloro che praticano o intendono praticare attività sportive agonistiche ad ogni livello.

59) Nel Gruppo 3 sono accorpati: motociclismo, motocross, karting, pattinaggio veloce, scherma, pugilato, sci. Nel Gruppo 4: full contact, karate, taek won do, lotta libera, judo, nuoto, pallanuoto, kajk, sports subacquei, sports equestri. Nel Gruppo 5: pallavolo, basket, rugby, tennis, pallamano, atletica, pattinaggio, podismo. Questo raggruppamento è stato usato anche nell'analisi dei certificati di non idoneità.

60) Si tratta delle tabelle allegate al DM 18/2/1982. Gli esami comuni richiesti sono l'esame neurologico periodico e l'E.E.G. nel corso della prima visita.

61) Prendiamo il 1982 come termine "a quo" poiché è l'anno di emanazione delle fonti legislative del settore, in particolare dei più volte ricordati D.M. 18/2/82 e 28/2/83.

Ricordiamo al lettore quanto precisato alla nota n. 2 di pag. 24 circa l'attuale situazione dell'U.S.L.

62) La Legge Regionale 5/11/82, n. 37 di approvazione del piano socio-sanitario per il triennio 1982/85 affida il rilascio delle certificazioni di idoneità alla pratica sportiva agonistica alle seguenti U.S.L., anche al servizio delle altre a fianco indicate: U.S.L.-3:1; U.S.L.-4:6/7; U.S.L.-5:2; U.S.L.-8; U.S.L.-10; U.S.L.-11; U.S.L.-12:9/13; U.S.L.-15:18/19/20; U.S.L.-16:14; U.S.L.-21:17; U.S.L.-22; U.S.L.-24:23.

63) La Commissione medica della Regione Marche è stata istituita con decreto

P.G.R. 12 marzo 1986, n. 1299 ai sensi della normativa statale vigente. La sua struttura è definita all'art. 6 del D.M. 18.2.89, mentre il suo funzionamento è disciplinato dalla L.R. 5 novembre 1982, n. 37 di approvazione del "Piano socio-sanitario" per il triennio 1982-1985 nonché dalla Circolare applicativa n. 16 del 7.11.1984, "Attuazione delle norme per la tutela sanitaria dell'attività sportiva". Ha iniziato i suoi lavori nel 1987.

64) Si veda la legenda a pag. 103 del presente lavoro.

65) Si veda la relativa legenda a p. 108 del presente lavoro.

66) Come previsto dalla Circolare Regione Marche n. 16 del 17/11/1984 "Attuazione delle norme per la tutela sanitaria dell'attività sportiva", il giudizio di non idoneità all'attività sportiva agonistica deve essere comunicato dall'organo certificante, con l'indicazione delle diagnosi poste a base del giudizio stesso, all'interessato e al Servizio Sanità della Giunta Regionale - Segreteria della Commissione tecnico-scientifica. Da questo viene poi inoltrato all'ufficio competente ove verrà archiviato.

67) Si rileva in medicina come sia importante nella visita medico-sportiva un esame radiologico comunque effettuato in aggiunta a quello spirometrico, non previsto dall'attuale normativa.

68) Montanaro - Vallaro, *Indirizzo nosologico nell'accertamento dell'idoneità alla pratica dello sport*, in *Med. Sport.*, 1973, p. 327.

FERNANDO HINESTROSA

*LA COSTITUZIONE ECONOMICA COLOMBIANA:  
IL DIRITTO ALLA PROPRIETÀ(1)*



1. Si racconta che nella foresta amazzonica colombiana, i cacciatori di scimmie "titities", consapevoli della cupidigia di questi animali, per catturarli senza recare loro alcun danno, mettesero del mais in una zucca svuotata dopo aver praticato un foro nel quale le scimmie potevano introdurre la mano vuota, ma non uscirne con la mano piena, sicuri che esse non avrebbero lasciato il bottino neanche se ciò costava loro la libertà.

Potrebbe sembrare ad alcuno che ciò sia un'efficace dimostrazione della capacità delle scimmie di imitare i comportamenti umani; altri, al contrario, potrebbero obiettare che, data la comune origine evolutiva dell'uomo e della scimmia, non esista esempio più efficace dell'innato senso dell'appropriazione e della conservazione del dominio che caratterizza entrambe le creature.

Passando al piano più squisitamente giuridico, si può affermare che, sin dal primo manifestarsi del diritto, affinché una relazione possa qualificarsi come giuridica è necessario che il singolo sazi i propri appetiti e soddisfi i propri interessi entrando in contatto con i propri simili, la collaborazione dei quali, attraverso la soddisfazione di un determinato *iter* procedurale, gli permetterà di ricevere il bene o di beneficiare del servizio a cui mira. Tutto ciò, però, avviene successivamente a quella fase pregiudiziale in cui l'uomo sulla base di puri rapporti di forza si appropria di ciò che è a portata di mano o sottomette gli sconfitti facendone degli schiavi.

Sempre su di un piano pregiudiziale possiamo affermare che il desiderio e il piacere di possedere beni e l'esclusività del dominio su di essi sono propri dell'essenza dell'uomo.

Tutto ciò è conseguenza della necessità di sicurezza, dell'orgoglio e della cupidigia umana: i beni soddisfano per se stessi e il loro possesso è utile; possono essere concessi ad altri ed essi dovranno retribuirci l'uso quale corrispettivo del servizio ricevuto; i beni forniscono ricchezza e si può vivere del frutto di questi permettendoci di dedicare il proprio tempo ed energie ad altre attività; infine, l'accumulazione di ricchezze determina la conquista e la conservazione di posizioni di potere e di una condizione sociale privilegiata e stabile.

Sul piano prettamente storico sono note le dispute dottrinali sull'origine del concetto di proprietà e sul suo significato politico ed economico e, in particolar modo, le posizioni di coloro i quali incolpano il diritto romano quale causa della definizione del dominio come capacità di usare e godere di

un determinato bene in maniera così assoluta da legittimarne quasi un "abuso".

A parer mio, tale affermazione è priva di un approfondimento storico: chiunque si avvicini alla storia di Roma con serenità di giudizio non può fare a meno di osservare come l'egoismo, lungi dall'essere una caratteristica propria di quella civiltà, fosse al contrario una deviazione censurata e proscritta; come ogni cittadino avesse una concezione del diritto onesta e precisa, sia sul piano dei propri diritti e di questi in rapporto ai diritti degli altri, sia come strumento regolatore della vita comunitaria; quanto, in questo senso, il cittadino romano possa essere considerato un solidarista, quasi soggetto al contempo individuale e collettivo in forza dei valori propri di quella civiltà, senza che fossero necessarie teorie politiche e tanto meno una Costituzione ed una moltitudine di leggi scritte a sancirne l'esistenza. A questo proposito, sono dell'opinione che, quando le norme si impegnano a evidenziare determinati valori e li ripetono con l'instancabilità di un ritornello, ciò accade perchè nella società espressione dell'ordinamento di vigenza di quelle norme, i suddetti valori sono sconosciuti o dimenticati oppure devono essere riscoperti.

Solo successivamente, in epoca medioevale, il concetto di proprietà muterà la sua funzione: la proprietà del territorio, degli strumenti per la coltivazione del fondo e degli schiavi, verranno considerati non più in diretto rapporto con il padrone, ma finiranno con l'essere ridotti a pura e semplice appendice del latifondo, trasformando così la proprietà in signoria assoluta sulle cose e sulle persone e collegando in tal modo alla titolarità della proprietà fondiaria la soggettività giuridica fonte del potere.

Questo è il profondo significato dell'espressione "non esiste signore senza terra" che riassume così bene l'essenza del regime feudale: la concezione del fondo come oggetto di una serie di diritti sovrapposti, di tasse e di oneri; il forte legame, praticamente indissolubile, del servo alla gleba e dell'apprendista alla corporazione; la moltiplicazione dei privilegi concessi alla nobiltà e al clero incardinata sulla proprietà di latifondi.

Ci sarebbero volute centinaia di anni, alla fine del XVIII secolo, perchè si assistesse all'apparizione nella Storia di una nuova concezione della proprietà a seguito della Rivoluzione Francese che, sulla base del motto *libertè egalitè fraternitè*, si propose il compito di abolire i privilegi e liberare persone e beni; l'esaltazione della proprietà privata liberamente disponibile riflette un *quid* ancora oggi attuale: la dignità della persona fondata sulla proprietà purché essa sia accessibile a tutti i cittadini.

Il nuovo stato di cose, però, non avrebbe tenuto a lungo a seguito

della degenerazione degli ideali rivoluzionari: la nuova concentrazione della ricchezza in mano alla borghesia, lo sfruttamento del lavoro altrui, le discriminazioni e gli abusi della nuova organizzazione sociale, avrebbero presto condotto a proteste generalizzate e a nuove teorie politico-sociali.

I moti rivoluzionari del 1848 si sarebbero presto diffusi in tutto il mondo, le nuove teorie socialiste promotrici di nuove forme di organizzazione sociale non avrebbero tardato ad affermarsi; lo stesso cattolicesimo si pose in posizione critica nei confronti di ciò che oggi si definisce capitalismo selvaggio secondo un orientamento definitosi con l'enciclica *Rerum Novarum* alla fine del XIX secolo.

Sarebbero comparsi sulla scena i concetti di "interesse sociale", "benessere comune", "equità sociale", ben presto diventati patrimonio comune della nostra civiltà e alla realizzazione dei quali si sarebbero dedicati tutti i partiti politici appartenenti a qualunque ideologia.

La "preoccupazione sociale" si sarebbe manifestata con l'intento di far prevalere il bene e l'interesse della società su quello individuale: il costituzionalismo moderno, mentre consacra il diritto alla proprietà, assume un deciso orientamento nell'affermare quel principio di ordine etico e politico di priorità del benessere comune secondo il paradigma dello Stato sociale democratico di diritto.

2. Dopo questo brevissimo *excursus* di carattere storico vorrei fare un esame sommario del trattamento dato alla proprietà privata nelle diverse Costituzioni della Repubblica colombiana a partire da quella di Cundimarcá del 1811 e dalla Costituzione politica colombiana del 1886 comprese le modifiche costituzionali intervenute a più riprese e, in particolar modo, quelle derivanti dall'Atto legislativo n.1 del 1936 e Atto legislativo n.1 del 1968.

Vediamo i principi contenuti nella Costituzione del 1811: il governo garantisce a tutti i suoi cittadini i sacri diritti della libertà individuale e di religione, il diritto di proprietà e di libera stampa; i diritti dell'uomo nella società colombiana sono l'uguaglianza e la libertà, la sicurezza e la proprietà.

Il diritto di proprietà è inviolabile e consiste nella facoltà propria del cittadino di disporre liberamente dei propri beni e del frutto del suo ingegno, lavoro e industria. Nessuno può essere privato della minima porzione dei suoi beni senza il proprio consenso eccetto il caso in cui una pubblica necessità, legittimamente accreditata, lo esiga; e comunque, anche in questo caso ciò è permesso sotto implicita condizione di un equo indennizzo

(Costituzione di Cundinamarca del 30 marzo 1811).

Vediamo ora le modifiche intervenute a seguito della Costituzione del 1886. A livello generale possiamo dire che il legislatore modifica il suo atteggiamento nel senso di spostare l'accento dal concetto di proprietà come diritto individuale a quello della sua funzione sociale con una puntuale serie di norme.

“Le autorità della Repubblica sono istituite per proteggere tutte le persone residenti in Colombia, la loro vita, l'onore, i beni e per assicurare il compimento dei doveri sociali dello Stato e dei privati.” (Art. 16 Cost. Col. 1886 così come modificato dall'Art. 9 dell'Atto Legislativo n.1 del 1936).

“É garantita la proprietà privata e gli altri diritti acquisiti a giusto titolo, da persone fisiche o giuridiche, secondo le leggi civili. Questi non possono essere disconosciuti o violati dalle leggi successive. Qualora l'applicazione di una legge, adottata per ragioni di pubblica utilità o di interesse sociale, risultasse in contrasto con i diritti dei singoli, l'interesse privato dovrà cedere di fronte all'interesse pubblico o sociale.

La proprietà ha una funzione sociale che implica obblighi.

Per motivi di utilità pubblica o di interesse sociale, definiti dal legislatore è consentita l'espropriazione mediante sentenza giudiziaria e previo indennizzo.

Tuttavia il legislatore può, per ragioni di equità, determinare i casi in cui non è dovuto risarcimento, tramite voto favorevole della maggioranza assoluta dei membri delle due Camere.” (Art. 30 Cost. Col. 1886 così come modificato dall'Art. 10 dell'Atto Legislativo n.1 del 1936).

Si prevede poi, una forma di espropriazione particolare, la cui applicazione può avvenire da parte di una autorità *non* giudiziaria e *senza* previo indennizzo: ciò avviene in caso di guerra unicamente al fine di ristabilire l'ordine pubblico; però, la proprietà immobiliare potrà essere requisita solo temporaneamente per far fronte alle necessità della guerra o per destinare ad essa i suoi frutti, ritenendosi comunque lo Stato sempre responsabile delle espropriazioni che il governo imponga direttamente o per mezzo dei suoi agenti (cfr. Art. 33 Cost. Col. 1886), ma la “confisca non può essere imposta” (Art. 34 Cost. Col. 1886).

Già con le modifiche intervenute mediante l'Atto Legislativo n.1 del 1968, si ha percezione della diversa concezione della proprietà e dell'iniziativa economica privata conseguenti alla trasformazione del sistema politico colombiano da liberale non interventista in sociale di diritto tendente alla pianificazione (2), secondo una linea politica che verrà portata a compimento con la Costituzione del 4 luglio 1991.

Si veda ad esempio l'Art. 32 Cost Col. 1886 modificato dall'Art. 6 dell'Atto Legislativo del 1968:

“La libertà d'impresa e l'iniziativa privata sono garantite nei limiti del bene comune. Tuttavia la direzione generale dell'economia spetta alla responsabilità dello Stato. Questo interverrà in via legislativa nella produzione, distribuzione, utilizzazione e consumo dei beni nonché nei servizi pubblici e privati, per razionalizzare e pianificare l'economia al fine di raggiungere uno sviluppo integrale.

Lo Stato interviene anche in via legislativa al fine di assicurare il pieno impiego delle risorse umane e naturali, nel quadro di una politica delle entrate e dei salari che abbia come obiettivo principale lo sviluppo economico, la giustizia sociale e il progresso armonioso ed integrato della comunità e delle classi proletarie in particolare.”

3. La Costituzione del 4 Luglio 1991 si riferisce alla proprietà in questi termini:

Art.58 “Sono garantiti la proprietà privata e gli altri diritti acquisiti nel rispetto della legge civile. Questi non possono essere ignorati né violati da leggi posteriori. Qualora l'applicazione di una legge, adottata per ragioni di utilità pubblica o interesse sociale, generasse un conflitto tra i diritti dei privati e la necessità riconosciuta dalla stessa legge, l'interesse privato dovrà cedere all'interesse pubblico o sociale.”

“La proprietà è una funzione sociale che implica obblighi. Come tale, le è inerente una funzione ecologica.”

“Lo Stato protegge e promuove le forme associative e solidali di proprietà.”

“Per ragioni di utilità pubblica o di interesse sociale, definite dal legislatore, è consentita l'espropriazione mediante sentenza giudiziaria e previo indennizzo. Questa sarà fissato con riferimento agli interessi della comunità e del danneggiato. Nei casi determinati dal legislatore, detta espropriazione potrà essere realizzata per via amministrativa, soggetta ad azione contenzioso-amministrativa posteriore, anche rispetto al prezzo.”

“Tuttavia per motivi di equità, il legislatore potrà determinare i casi in cui non abbia luogo il pagamento dell'indennizzo, mediante voto favorevole della maggioranza assoluta dei membri di ciascuna Camera. I motivi di equità, così come i motivi di utilità pubblica o di interesse sociale, invocati dal legislatore, non saranno giudizialmente controvertibili.”

Art. 60 “Lo Stato promuove l'accesso alla proprietà, conformemente alla legge [...]”

Art. 64 “É obbligo dello Stato promuovere l’accesso progressivo dei lavoratori agrari alla proprietà della terra, in forma individuale o associativa, [...] al fine di migliorare l’ingresso e la qualità della vita dei contadini”.

Art. 332 “Lo Stato è proprietario del sottosuolo e delle risorse naturali non rinnovabili, senza pregiudizio dei diritti acquisiti e perfezionati nel rispetto delle leggi preesistenti”.

Art. 333 “L’attività economica e l’iniziativa privata sono libere nei limiti del benessere comune. Per il loro esercizio, nessuno potrà esigere permessi previ né altri requisiti, senza l’autorizzazione della legge.”

“La concorrenza economica libera è un diritto di tutti, che suppone responsabilità.”

“Come base per lo sviluppo l’impresa compie una funzione sociale che implica obblighi. Lo Stato rafforzerà le organizzazioni solidali e stimolerà lo sviluppo imprenditoriale.”

“Lo Stato, per ordine della legge, impedirà che si ostacoli o si restringa la libertà economica ed eviterà o controllerà qualunque abuso che persone ed imprese facciano della loro posizione dominante nel mercato nazionale.”

“La legge limiterà la libertà economica qualora l’interesse sociale, l’ambiente e il patrimonio culturale della Nazione lo esigano.”.

Art. 334 “La direzione generale dell’economia è competenza dello Stato. Questi interverrà, per ordine della legge, nello sfruttamento delle risorse naturali, nell’uso del sottosuolo, nella produzione, distribuzione, utilizzo e consumo dei beni, e nei servizi pubblici e privati, per razionalizzare l’economia al fine di ottenere il miglioramento della qualità di vita degli abitanti, la distribuzione equa delle opportunità, i benefici dello sviluppo e la preservazione di un ambiente sano. [...]”

Art. 335 “L’attività finanziaria, di borsa, assicuratrice e qualunque altra connessa all’amministrazione, profitto ed investimento delle risorse alle quali si riferisce all’Art. 150, num. 19, lett. d), sono di interesse pubblico e potranno essere esercitate solo previa autorizzazione dello Stato, conformemente alla legge, la quale regolerà la forma dell’intervento del Governo in dette materie e promuoverà la democraticizzazione del credito.”

Art. 365 “[...] I servizi pubblici saranno sottomessi al regime giuridico fissato dalla legge, potranno essere concessi dallo Stato, direttamente o indirettamente, a comunità organizzate o a privati. Tuttavia, lo Stato conserverà il regolamento, il controllo e la vigilanza di detti servizi. Qualora lo Stato, per motivi di sovranità o interesse sociale e mediante legge approvata a maggioranza dei membri di ciascuna Camera su iniziativa del Governo,

decida di riservarsi determinate attività strategiche, dovrà indennizzare in forma previa e totale le persone che, in virtù di detta legge, risultino private di un'attività lecita."

3.1. Ai fini della completezza del quadro normativo è necessario aggiungere a questa esposizione due precetti della legge n.153 del 1887, uno dei quali rinvia alla legge cilena del 7 dicembre 1861. Tradizionalmente, alla legge 153 è stata data un'importanza speciale, quasi al di sopra della legge.

All'Art. 18 si dice che le "leggi che per ragione di morale, salubrità o utilità pubblica restringano diritti protetti da leggi anteriori, hanno un'efficacia generale ed immediata."

"Qualora la legge determinasse espropriazioni, la loro esecuzione richiede indennizzo previo, che sarà realizzato conformemente alla legislazione preesistente [...]"

All'Art. 28 si afferma che qualunque diritto reale acquisito in conformità ad una legge anteriore non può essere rimesso in discussione nella sua esistenza da una legge posteriore, ma quanto al suo esercizio, ai suoi oneri e alla sua estinzione, prevarrano le disposizioni della nuova legge.

Si deve ricordare poi, che l'Art. 14 del Codice Civile colombiano dispone che: "Le leggi che si limitano a dichiarare l'orientamento di altre disposizioni, si intenderranno incorporate ad esse, senza pregiudicare in nessun modo gli effetti delle sentenze passate in giudicato nel frattempo", e che in alcuni casi lo Stato colombiano ha utilizzato l'espedito della legge interpretativa per legiferare in modo retroattivo.

4. Desidero adesso procedere ad alcune considerazioni riguardo al mutamento di prospettiva, storicamente riscontrabile nella serie di norme poco sopra riportate, riguardante la funzione del diritto di proprietà e, con essa, la disciplina delle espropriazioni per pubblica utilità; nel procedere a questa analisi non mancherò di evidenziare, dal lato comparativo, le analogie riscontrabili con le coeve fonti normative europee alle quali le varie Costituzioni colombiane si sono indubbiamente ispirate.

La prima Costituzione include tra i "sacri diritti garantiti a tutti i cittadini", con una formulazione analoga all'Art. 17 della "Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino" francese del 1789, il diritto di proprietà, addirittura al di sopra della libertà individuale e di stampa e immediatamente dopo alla libertà di religione.

Diritto alla proprietà inviolabile, con l'unica eccezione dell'esistenza di una grave necessità pubblica, legalmente comprovata, che renda inevita-

bile il passaggio alla mano pubblica: in casi cioè, del tutto eccezionali e previo indennizzo che deve sempre presupporli.

Già nel periodo successivo, però, si assiste ad una crescente preoccupazione del legislatore di tutelare l'interesse pubblico: nella Costituzione del 1853 si prevede che, in caso di guerra, l'indennizzo può non essere previo; in quella del 1858 si stabilisce che il grave motivo di necessità pubblica può essere dichiarato in via giudiziale e che la libera iniziativa privata non può essere esercitata in modo tale da porre ostacoli alle grandi vie di comunicazione nè da minacciare la salute pubblica.

A conclusione di questa fase storica la Costituzione del 1886, da un lato estende la garanzia dell'invulnerabilità del patrimonio a "tutti i diritti acquisiti con giusto titolo", dall'altro precisa il contenuto della "necessità pubblica", mediante la formula secondo la quale in caso di conflitto tra i diritti dell'individuo e la necessità riconosciuta dalla legge, l'interesse privato dovrà cedere di fronte all'*interesse pubblico*, da rinvenirsi nei concetti di morale, salute ed utilità pubbliche.

4.1. Affermare oggi che i diritti soggettivi compiono anche una funzione sociale, che nessun diritto è assoluto o illimitato, che il titolare, oltre alle prerogative corrispondenti al diritto, ha anche degli obblighi e che l'interesse privato deve cedere di fronte a quello pubblico, appare naturale.

Alla vigilia della riforma costituzionale del 1936 l'affermazione di una tale concezione dei diritti soggettivi era tutt'altro che scontata, data la mentalità corrente e la correlazione tra potere e forze sociali dell'epoca: sono molto illustrativi in proposito gli atti parlamentari relativi al dibattito in seno al Congresso Costituente.

Il "funzionalismo" e il solidarismo risalgono agli insegnamenti del Comte, secondo il quale "*nessuno ha più diritti che quello di compiere il proprio dovere*" al fine di "*sostituire sempre i doveri ai diritti per subordinare meglio la personalità alla socialità*". Occorre segnalare che tale concezione trovò significativi apporti e sistemazione da parte del Duguit, il quale, tra l'altro, ebbe modo di visitare la Colombia.

La riforma costituzionale del 1936 si ispira alla Costituzione tedesca della Repubblica di Weimar del 1919 e di quella spagnola del 1931 dove trovano espressione i principi sopra ricordati. La proprietà, paradigma del diritto soggettivo, da diritto sacro, inviolabile ed assoluto, diventa diritto che "*contiene obblighi*", il cui uso "*deve essere lo stesso nell'interesse generale*" (Art. 153 Cost. Repubblica di Weimar), oppure diritto "*subordinato agli interessi dell'economia nazionale. [...] oggetto d'espropriazione*

*forzata per causa d'utilità sociale mediante adeguato indennizzo, a meno che una legge approvata con voto della maggioranza assoluta delle Corti disponga cosa differente. [...] Con gli stessi requisiti, la proprietà potrà essere socializzata"* (Art. 44 Cost. Repubblica spagnola del 1931).

A ciò si aggiunge l'intervento diretto dello Stato nell'economia per razionalizzare la produzione e gli interessi dell'economia nazionale (Art. 44 Cost. spagnola e 155 Cost. tedesca).

Insomma dall'alveo del concetto di interesse pubblico si distacca, parallelamente al mutamento del contesto giuridico e politico-sociale, il concetto di *interesse sociale* prevalente su quello privato e consistente in senso proprio in "*quei problemi economici che hanno dato origine alla complessità della vita contemporanea*" (così la Commissione che redasse la riforma del 1936): in altre parole, tutto ciò che corrisponde ai compiti di un moderno Stato sociale di diritto.

Il dibattito costituente si incentrò dunque, sull'esatto significato da attribuirsi all'espressione "*la proprietà è una funzione sociale che implica obblighi*": il diritto è compatibile con una sua supposta funzione? È eccessivo aggiungere alla definizione del diritto come funzione sociale, l'espressione "*implica obblighi*"?

Occorreva affermare il principio che non era possibile, ammissibile o lecito l'esercizio arbitrario ed egoistico di alcun diritto a partire da quello di proprietà. Si trattava, insomma, di instillare nella società colombiana dell'epoca, chiusa rurale ed arretrata, la coscienza del nuovo significato di diritto individuale, la consapevolezza che la condotta, il modo d'essere e le proprietà dei cittadini devono essere necessariamente concepite in rapporto con gli altri; di più, si trattava di porre l'accento sulla "funzione sociale" del diritto di proprietà in modo che la nuova concezione del diritto penetrasse integralmente l'attività giuridica: quella legislativa, quella giurisdizionale e quella individuale, dottrinale e pratica.

4.2. Per quanto riguarda il secondo tema della nostra analisi, ci preme ricordare come il dibattito in seno al Congresso Costituente del 1936 si incentrasse, non sulla possibilità o meno di procedere ad espropriazione (principio come abbiamo visto già accettato in precedenza), ma sulle condizioni della stessa.

L'orientamento che prevalse fu quello di considerare possibile l'espropriazione solo per gravi motivi di *utilità pubblica*, predeterminati dal legislatore, con l'intervento dell'autorità giudiziaria e previo equo indennizzo. All'*utilità pubblica* si sommava l'*interesse sociale* quale motivo giu-

stificativo dell'espropriazione.

Si manteneva il requisito del previo indennizzo, ma non se ne qualificavano i contenuti e, secondo il modello della Costituzione spagnola del 1931, si prevedeva quella particolare forma di espropriazione senza indennizzo "per ragioni di equità" e mediante voto favorevole della maggioranza assoluta dei membri di ciascuna Camera.

Occorre ricordare che queste formule si mantennero praticamente immutate sia nella riforma del 1968 sia nella Costituzione del 1991.

Quest'ultima, però, precisa in modo significativo l'aspetto relativo alla quantificazione dell'indennizzo: esso sarà fissato con riferimento agli interessi della comunità e del danneggiato; ed in materia di procedimento autorizza l'azione contenzioso-amministrativa posteriore, anche rispetto al prezzo.

Giova forse ricordare che l'aspetto più controverso di questa disciplina, non è stato il mantenimento dell'espropriazione senza indennizzo (peraltro mai applicata), ma la sua esecuzione in via amministrativa, facoltà precedentemente prevista in via del tutto eccezionale e solamente in caso di guerra.

5. Vorrei procedere ora ad alcune considerazioni più approfondite sui criteri guida che è possibile rinvenire, in via dottrinale, sulla determinazione quantitativa dell'indennizzo.

Il punto di partenza, in questa analisi, è ancora la Dichiarazione dei Diritti dell'uomo e del cittadino del 1789, secondo la quale l'espropriazione doveva subordinarsi all'esigenza di un previo e giusto indennizzo. In termini civilistici si potrebbe configurare un'ipotesi di contratto forzato di compravendita, nel quale le parti si accordano sul prezzo o, in caso di mancato accordo, accedono al giudice perché esso ne determini l'ammontare con il concorso dei periti.

Nella Costituzione del 1886 l'ammontare dell'indennizzo doveva essere "completo" e, in principio, previo; la riforma del 1936 sopprime l'esigenza del pieno indennizzo ed aggiunse l'ipotesi del non indennizzo nei casi determinati dal legislatore "per motivi di equità, con voto favorevole della maggioranza assoluta dei membri di ciascuna Camera"; la Costituzione del 1991, infine, ha mantenuto nell'Art. 58 la sola nota "previo" e, quanto all'espropriazione senza indennizzo, ha scatenato il dibattito sul fatto se i motivi di utilità pubblica e di interesse sociale, invocati dal legislatore, potessero essere controvertiti in giudizio o meno: prevalse la soluzione negativa in contrasto all'opinione di uno dei più eminenti redatto-

ri della riforma del 1936.

Inoltre, vale la pena di notare la non lieve contraddizione tra la previsione generale dell'Art. 58, già commentata, ed il regime specifico di "riserva di determinate attività strategiche o servizi pubblici" da parte dello Stato, per il quale, secondo l'Art. 365 Cost., "si dovrà indennizzare in forma previa e completa le persone che siano state private dell'esercizio di un'attività lecita".

L'antecedente normativo di una siffatta disciplina può essere rinvenuto nel già citato Art. 44 della Costituzione spagnola del 1931 e, ancor prima, nell'atto legislativo n.6 del 1905 dove si afferma che in "tempo di pace nessuno potrà essere privato della sua proprietà, parzialmente o totalmente, se non nei seguenti casi, secondo leggi espresse:

-per contribuzione generale

-per motivi di utilità pubblica, definiti dal legislatore, previo indennizzo, salvo nel caso dell'apertura e costruzione di vie di comunicazione, caso in cui si suppone che il beneficio che nasce per i predi attraversati equivale al prezzo della porzione di terreno necessaria per la via; tuttavia, se si comprovasse che detta porzione vale di più, la differenza sarà pagata".

L'interpretazione prevalente di questa complessa disciplina portò ad affermare, già nel 1936, che l'ammontare dell'indennizzo non fosse uguale al valore di ciò che è espropriato, poiché considerazioni di equità indicano che l'esborso dello Stato a causa di un'espropriazione debba essere inferiore al valore della proprietà corrispondente, prevalendo così un criterio elastico nell'apprezzamento quantitativo dell'indennizzo (ministro Echandia al Congresso Costituente del 1936).

Questo è il motivo per il quale non si qualificò l'indennizzo come completo oppure equo, poichè ciò avrebbe significato ancorarlo al valore pieno del bene espropriato: il proposito del legislatore costituzionale era invece quello di sottrarre la determinazione dell'ammontare ad una meccanica fissa ed inerte, lasciandone al giudice l'apprezzamento tenuto conto delle circostanze concrete del caso.

Nella Costituzione del 1991 si prevede, ancora una volta, l'ipotesi di espropriazione senza indennizzo: sin dalla prima formulazione del precetto (1936) non si è ancora verificato il caso di una siffatta espropriazione e niente, allo stato attuale, lascia supporre una sua futura applicazione. La *ratio* della norma va vista alla luce delle esigenze economiche degli anni in cui è stata emanata, quale strumento di pressione sui latifondisti che lasciavano incolte le proprie terre al fine di impiegarle a fini produttivi e creare posti di lavoro.

Occorre sottolineare, comunque, che tale disposizione è ancora in vigore, non essendo stata formalmente abrogata e che, data la attuale situazione socio-economica, essa possa avere il valore di minaccia latente in quanto norma di difficile applicazione.

In conclusione, mi sembra di poter dire che con quanto stabilito dall'Art. 58 della nuova Costituzione colombiana, in special modo con la previsione del riferimento agli interessi della comunità e del danneggiato, il giudice abbia sufficiente autonomia per indennizzare equamente il proprietario espropriato, tenendo conto non solo del valore di ciò che passa in mano pubblica ma anche degli eventuali vantaggi di cui detto proprietario si trovi a beneficiare direttamente o indirettamente: quali, ad esempio, quelle valorizzazioni, derivanti dal compimento di un'opera pubblica, che non siano direttamente connesse al suo lavoro o investimento.

La norma, a mio avviso, è così completa da sancire l'inutilità dell'inciso finale dello stesso Art. 58, quello relativo all'espropriazione in via amministrativa, in quanto soggetta a determinazioni passionali e politicamente censurabile in via di diritto.

6. Vorrei proporre adesso alcune considerazioni conclusive sul concetto di proprietà alla luce delle nuove sfide poste a tale diritto dalla complessità dei problemi riscontrabile nell'epoca attuale.

Il diritto alla proprietà è sempre stato considerato il diritto per antonomasia: diritto sacro o diritto naturale, misura di tutte le cose, di tutti i diritti e relazioni sociali, economiche e giuridiche, con prerogative e protezione più ampie che, ad esempio, il diritto al lavoro, a dispetto della sproporzione numerica tra i titolari dell'uno e dell'altro.

La nuova Costituzione propugna una Colombia democratica, di partecipazione e pluralista, fondata sul rispetto della dignità umana, sul lavoro, sulla solidarietà e sulla prevalenza dell'interesse generale e segnala come compito dello Stato quello di promuovere l'accesso alla proprietà.

Diventa allora più urgente l'inquietudine di come combinare i principi di libertà, proprietà e uguaglianza di opportunità: infatti, alcuni "principi del costituzionalismo moderno sottolineano precisamente la necessità di subordinare i fini economici al rispetto di valori come la sicurezza, la libertà, la dignità umana. L'esperienza ha fatto sorgere limiti all'interventismo pubblico dello Stato amministrativo. Nasce, quindi, il problema del cambio di qualità dell'intervento giuridico pubblico, dovendosi dare la prevalenza ai criteri di rispetto dei diritti fondamentali e della legalità dell'attività dei soggetti, tanto pubblici come privati."<sup>(3)</sup>

È stato anche detto che oggi "la proprietà non si presenta come un diritto fondamentale della persona, che delimita un ambito privato libero dalle intromissioni del potere politico, ma piuttosto come un diritto di partecipazione nell'organizzazione e lo sviluppo della vita economica. Il proprietario è protetto soprattutto in questo suo ruolo di partecipante e, quindi, la *ratio* della tutela costituzionale non è tanto la sua personalità, quanto invece la funzionalità del sistema socio-economico."<sup>(4)</sup>

La storia del diritto di proprietà, dunque, coincide con una definizione sempre più ampia dei suoi limiti. In principio ci si è chiesti se il diritto all'appropriazione riguardasse qualsiasi classe di beni e da parte di chiunque, oppure se esistessero limiti alla quantità dei beni oggetto di essa, ad esempio sui beni consistenti nell'esercizio di determinate attività fondamentali.

Da questo alveo, in epoca recente, si è spostata l'attenzione sull'alternativa tra monopolio e libera concorrenza: optatosi per la seconda la questione era se ciò fosse strumentale alla tutela della situazione economica generale, alla protezione del cittadino-consumatore o al diritto individuale degli imprenditori. Ancora, come assicurare l'equilibrio tra proprietà pubblica e privata e che i beni pubblici siano effettivamente goduti da tutti i cittadini sia di fronte ai pubblici poteri sia di fronte ai singoli?

In tempi ancora più recenti ci si preoccupa di assicurare che l'iniziativa economica privata si svolga in modo da non contrastare con la tutela dell'ambiente, la conservazione e l'uso razionale delle risorse, specialmente quelle non rinnovabili.

Sono cambiati, insomma, il concetto e il significato del diritto di proprietà e il suo oggetto, poiché si sono identificati una serie di altri diritti fondamentali di fronte ai quali esso ha perso il suo carattere di sacralità e di predominio.

Allo stesso modo, è mutata l'attitudine dei poteri pubblici nei confronti delle diverse classi di proprietari e tipi di proprietà.

Si pensi al diverso grado di conflittualità che presenta una controversia riguardante la proprietà territoriale rispetto alla proprietà di una rete televisiva o alla concessione di una rete di telefoni cellulari o ad una patente d'invenzione in materia di idrocarburi o, ancora, alla lotta per il controllo di un'azienda di interesse nazionale o a quella tra imprese per il controllo di quote di mercato, concessioni, esclusive; e si pensi alla possibile risoluzione di tali contrasti in termini di titolarità del diritto, sua disponibilità o, addirittura, di espropriazione, rispetto all'interesse pubblico.

In questi casi, non ci si trova di fronte ad un conflitto tra lo Stato che

pretende di prendere possesso di un bene senza pagarlo o a buon mercato (magari per passione politica o risentimento di alcuni funzionari), e il proprietario il cui interesse è quello di trarre la maggiore utilità, in termini di valore, dall'espropriazione in atto; oppure la lite tra proprietari di terreni confinanti per una sorgente d'acqua o per il transito di persone e veicoli.

Si deve, qui, reperire necessariamente quei criteri giuridici in grado di assicurare la "funzione sociale della proprietà" o "dell'impresa", e, soprattutto, di far sì che la direzione generale dell'economia a carico dello Stato e l'intervento di questi in ogni tipo di attività economica abbia efficace attuazione; si tratta, dunque, di armonizzare questo fondamentale intervento con tutta quella serie di giganteschi interessi privati che abbiamo tratteggiato poco sopra e, forse, di introdurre la cultura della democrazia partecipativa nelle società grandi e piccole, tanto in materia di detenzione quanto di controllo del potere.

A questo proposito, la linea tracciata dal settore della protezione del consumatore, indica una possibile futura rotta al diritto sociale, attraverso la formazione di associazioni tra cittadini interessati.

6.1. Di fronte a questa serie di problemi è legittimo domandarsi se la proprietà sia ancora il pilastro del sistema politico economico e sociale.

La caratteristica saliente dell'attuale Costituzione colombiana è di avere aggregato alla ripetizione di valori, principi, libertà e diritti che potremmo chiamare "tradizionali", la proclamazione di diritti individuali e collettivi di nuovo conio, diritti che dichiara fondamentali e ai quali conferisce strumenti per assicurarne l'effettività universale.

Si cerca, così, attraverso l'esaltazione e la tutela di tali diritti, di recuperare il ruolo basilare del diritto quale strumento corretto e imparziale nella risoluzione dei conflitti e propulsore dell'eguaglianza sociale.

In quest'ottica è utile considerare con occhi diversi la persona umana, considerarla pienamente tale e non come mero soggetto di diritto, essere umano prima che titolare di beni materiali e privilegiare in tutti i settori quei diritti funzionali alla promozione e sviluppo della propria personalità. Le stesse Costituzioni e, accanto ad esse, le norme contenute nei trattati e convenzioni internazionali, proteggono e promuovono i fondamentali diritti della persona umana e ne dichiarano l'inviolabilità e la tutela in ambito nazionale ed internazionale.

In tale contesto è lecito porsi una domanda fondamentale: tra questi diritti, nel loro essenziale significato giuridico e politico può ricomprendersi anche il diritto alla proprietà?

Il diritto alla vita, l'integrità morale e fisica, la salute, il diritto al nome e all'identità personale, alla riservatezza, all'immagine e allo sviluppo della propria personalità, possono essere considerate alla stessa stregua del diritto alla titolarità di un patrimonio, o meglio, può il diritto di proprietà acquisire la stessa dignità dei beni afferenti alla personalità?

Personalmente propendo per la soluzione negativa. Per quanto sacro, il diritto di proprietà non può essere reputato pari alla libertà di coscienza o della vita, nè alla dignità e inviolabilità della persona umana: ne costituisce solo un aspetto.

Sembra giusto riaffermare che nell'individuo la componente "essere" si pone sempre prima ed ha un carattere più essenziale della componente "avere": ciò indipendentemente dal titolo o dal capitolo che consacra il diritto alla proprietà, all'impresa o all'iniziativa economica privata.

Per lo stesso motivo, in caso di conflitto tra proprietà e dignità della persona, la soluzione è unica a favore della sfera di interessi ricompresa nella seconda alternativa: perchè esiste una gerarchia di valori che si riflette sui corrispondenti diritti (5) e la persona umana deve essere tutelata in quanto "è", e non solo in quanto possiede.(6)

#### NOTE

1) Conferenza tenuta nella facoltà di Giurisprudenza della Università degli Studi di Urbino, 7 dicembre 1993.

2) Cfr. G.Guidi-E.Rozo Acuña (a cura di), *Costituzioni straniere contemporanee*, Vol.I, *I paesi andini*, Milano, 1990, pp.81 e ss.

3) S.Rodotà, *Repertorio di fine secolo*, Bari, 1992.

4) Mengoni, *Proprietà e libertà*, 1988.

5) Cfr.L.Bigliazzi Geri, F.D.Busnelli, U.Breccia, U.Natoli, *Diritto civile*, I, 1, Torino, pp.141 ss.

6) Cfr.P.Perlingieri, *La personalità umana nell'ordinamento giuridico*, Camerino, 1972, p.154.

PLINIO APULEYO MENDOZA(1)

*LA SFIDA DELL' AMERICA LATINA*

---

1) Ambasciatore della Repubblica di Colombia in Italia.



I futurologhi, e Orwell non ne è stato l'unico, avevano pronosticato un sinistro cambiamento all' avvicinarsi del secondo millennio.

Guardando gli avvenimenti della metà del XX secolo, allorquando il comunismo si stava impadronendo di grandi zone del pianeta, supponevamo che il collettivismo e i burocrati senz'anima sarebbero stati inesorabilmente i padroni del futuro.

Ebbene non è stato così; i futurologhi si sono sbagliati.

Questo secolo ha conosciuto, è vero, lo splendore delle più sanguinose utopie, ma ha anche assistito al loro crollo: nazismo, fascismo, comunismo non sono diventati i padroni del futuro come credevano.

Nel crepuscolo di questo millennio e alle soglie del prossimo assistiamo al trionfo della concezione opposta.

Come bene ha scritto, in un suo saggio, lo scrittore peruviano Mario Vargas Llosa oggi viviamo nel mondo delle rivendicazioni dell'individuo nei confronti dello Stato, della libertà economica contro la pianificazione e lo statalismo, della proprietà e della libera impresa contro il collettivismo, della democrazia liberale contro le dittature. Non si conosce società più libera e prospera di quella che si forma su questi modelli.

A questa conclusione ci porta la realtà del mondo di quest'ultima decade del secolo.

Ciò che è morto sono tutte le ideologie fondate sul determinismo storico.

L' idea che una razza o una classe sociale potessero divenire le padrone del futuro è naufragata per sempre.

Adesso soltanto sappiamo che la storia non cammina con uno schema previo, ma è soggetta, come la vita di qualsiasi uomo, alle più imprevedibili contingenze.

Chi avrebbe potuto prevedere appena dieci o quindici anni fa la fine del comunismo, lo smembramento dell'Unione Sovietica, la conversione della Cina all'economia di mercato e la rinascita tumultuosa dei particolarismi nazionali, religiosi o etnici?

Modestamente dobbiamo solo prendere atto della realtà di questa fine di millennio e prevedere la sua immediata evoluzione.

Scomparso il conflitto Est-Ovest, capitalismo contro comunismo, l'

Occidente evoluto conosce altre inquietudini; il mondo povero gli sta entrando in casa dalle fessure.

La spietata concorrenza delle società tecnologicamente più sviluppate castiga quelle meno avanzate; e in queste vanno sorgendo, intorno alle grandi città, zone periferiche contaminate dalla droga e dalla violenza.

Nonostante le conquiste della scienza e della tecnologia, le esigenze della produttività e del reddito, spinte ad oltranza, impoveriscono la qualità della vita.

Moltitudini di salariati guardano al lavoro come a una servitù e non come ad una funzione creativa.

La disoccupazione crea nell'individuo un sentimento di insicurezza e fomenta la xenofobia contro l'immigrato.

Morte le utopie seduttrici - ed il socialismo, prima di mostrare la sua vera faccia, fu una di queste - affrontando ciò che Fukuyama definisce il fine della storia, quelle società immerse in una dura realtà quotidiana, vivono una crisi singolare: l'impossibilità di concedere uno spazio al sogno, di assecondare quella profonda necessità umana di trascendere la realtà con tutti gli artifici dell'immaginazione.

L'operaio di St. Denis, suburbio industriale del paese, non può più attendersi "giornate che cantano".

In tutta Europa è in crisi la classe politica nel suo insieme. C'è uno sfasamento tra il sistema politico e l'opinione pubblica. Vediamo, in proposito, quanto successo in Italia. La nozione di *sinistra* e *destra* hanno perduto il loro significato; quello che si avverte è la ricerca di uomini estranei al gioco politico tradizionale; e chissà che non sia a questo che devono le loro fortune un Berlusconi ed un Bossi.

In Gran Bretagna gli inglesi non vogliono né Major né i laburisti. In Francia, poi, i governi di destra o di sinistra subiscono il logoramento dell'esercizio del potere.

La gioventù francese, ma forse tutta la gioventù europea, non vede un futuro chiaro.

L'affondamento ideologico del socialismo ha liquidato la rappresentazione del futuro; la morte dell'utopia rivela il duro volto della realtà.

Più grave è, naturalmente, la crisi del mondo che è appena uscito dal comunismo; lì non c'è un facile e rapido passaggio ad una società di mercato. Soppresses nell'arco di due o tre generazioni le vestigia di una cultura capitalista, che fomenta nell'individuo il senso del rischio e dell'iniziativa per la sopravvivenza, il comunismo, come Attila, ha distrutto tutto al suo passaggio, compresa l'iniziativa privata motore essenziale per la creazione della

ricchezza. Non è facile, certamente, creare un'economia capitalista senza capitalisti, commercio senza commercianti, reti bancarie senza banchieri, agricoltura senza imprenditori agricoli. Quella società di burocrati e di subalterni che incoraggiò la negligenza e l'opportunismo, oggi si trova inerme di fronte al grande mercato capitalista internazionale.

E questo non è il suo unico problema.

Il monolitismo sovietico aveva mascherato o soffocato conflitti nazionali, etnici e religiosi che oggi scoppiano con ferocità sulla scacchiera dell'impero scomparso.

In questa cornice di conflitti latenti, di penuria, di disordine, senza partiti, né solide istituzioni, il mondo post-comunista è soggetto a perduranti turbolenze.

Quanto sta succedendo nella ex Jugoslavia è solo un saggio di quello che può accadere nell'est europeo e nell'ex Unione Sovietica.

Il settore del pianeta in questo lasso di tempo tra i due millenni è quello delle nazioni orientali che si affacciano sul Pacifico.

Tutto indica che questa zona sarà il più notevole polo di sviluppo tecnologico nel prossimo millennio.

Con una crescita alta e sostenuta, con una tecnologia più avanzata, grandi riserve monetarie ed una forte disciplina sociale, Giappone, Corea del Sud, Taiwan, Singapore, Hong Kong si stanno profilando come pionieri della terza rivoluzione industriale appoggiata all'informatica ed ai fantastici progressi dell'elettronica.

La Cina, che da parte sua, ha mantenuto una crescita del 10 % del PIL negli ultimi dieci anni, sarà anch'essa la nuova grande potenza del futuro. Sebbene la struttura autoritaria del regime comunista, posta oggi al servizio dell'economia di mercato - caso unico al mondo - potrebbe sussistere nella fase iniziale di questo decollo, è da presumere che la stessa dinamica del processo porti questo paese alla democrazia. Una reale economia di mercato che implica una profonda democratizzazione nell'assunzione di decisioni conduce necessariamente al pluralismo politico.

E' il paradosso del sistema liberale: a volte nasce, come in Cile, in un regime autoritario, ma finisce per imporre la democrazia come qualcosa inerente alla sua propria natura.

Nel polo opposto a questo, comprendente anche la Nuova Zelanda, in pieno sviluppo, l'Africa equatoriale sembra condannata alla sventura del sottosviluppo estremo ed alla concezione terzomondista.

La via africana, il polo negativo del pianeta, è costellata di violenze tribali, dittature militari, politiche socializzanti, corruzione politica ed

assenza di reali ordinamenti giuridici. Neanche lì il passaggio al capitalismo (in questo caso data la prospettiva di società post-coloniale) sembra facile per colpa di un'arretratezza essenzialmente culturale e politica. La reale assenza di una classe dirigente e di una classe media, di un'opinione pubblica che conti, di quadri istituzionali, espongono questa parte del mondo alla fame e alle catastrofi.

Fra la modernità e l'arretratezza, l'America Latina è oggi, alla fine del secondo millennio, lo scenario della più drammatica divisione. Ci sono correnti che la spingono verso lo sviluppo e anacronismi politici che potrebbero confinarla, come l'Africa, nell'universo terzomondista.

Se si volesse illustrare questa alternativa con esempi estremi dovremmo citare il caso del Cile e di Cuba.

Con l'apertura della sua economia alla concorrenza internazionale, privatizzando imprese statali, eliminando monopoli, sovvenzioni, impedimenti anche dovuti alla complessità della normativa, liberando il mercato del lavoro, creando un sistema privato per la retribuzione pensionistica ed assistenza sanitaria, aprendo all'investimento privato settori come quello dei trasporti, delle comunicazioni, dell'energia, delle miniere e dei servizi pubblici, il Cile registra i migliori indici economici del continente. La sua economia cresce con una media annua del 6,5%, gli investimenti stranieri di un 13 %, le esportazioni di un 9 % e l'occupazione del 4,6 %; se questo ritmo prosegue il Cile, in meno di venti anni, sarà un paese sviluppato.

L'Argentina e il Messico ne seguono i passi molto da vicino.

Cuba, invece, vive oggi in una situazione così africana di penuria per aver portato l'utopia socialista e la volontà di un dittatore tropicale fin alle estreme conseguenze. Non è, come si dice, colpa dell'embargo decretato dagli Stati Uniti. Cuba, teoricamente, può acquistare sui mercati europei o dell'America Latina quello di cui ha bisogno. Dico teoricamente perché in realtà non è in grado di acquistare: scarseggia di riserve e le sue esportazioni sono oggi inferiori a quelle di un piccolo paese come il Costa Rica.

Relegata alla esclusiva coltivazione dello zucchero per beneficiare dell'antica sovvenzione sovietica all'esportazione di questo prodotto, è priva, per volontà di Castro, di un'agricoltura di sussistenza; è un paese che muore letteralmente di fame.

A causa di parassiti, insalubrità, pellagra, nevrite ottica per avitaminosi, Cuba ripropone a noi, come Haiti, i disastri del modello africano. Una cosa però è certa: il comunismo non sopravvivrà a Castro.

I restanti paesi del continente vacillano ancora tra il vecchio modello protezionista e statalista e il modello aperto e liberale del Cile.

Dopo la performance economica raggiunta fra il 1968 e il 1976, il Brasile optò per un modello di iper regolamentazioni, con grandi monopoli di Stato che gli hanno impedito il decollo e lo mantengono in perenne crisi.

Esso è un gigante dai piedi di argilla il cui antico predominio economico è eclissato da paesi come il Cile, l'Argentina ed il Messico.

Dice Vargas Llosa che la parola oggi di moda in America Latina è liberalismo, così come negli anni sessanta-settanta le parole di moda erano sociale e socialismo.

Oggi si considera *liberale* la politica di Menem in Argentina, quella di Gaviria in Colombia, quella di Fujimori in Perù, di Salinas in Messico, quella della Bolivia, dell'Ecuador e di altri paesi. C'è molta confusione sull'ampiezza di questo termine. Grosso modo si avverte un tentativo generalizzato di voler evitare il sistema protezionista durato un quarantennio, l'economia semistatalizzata, tentativi monopolistici, uno stato onnipotente e burocratico che ha creato intermediari per tutto e che ha generato corruzione.

Voi italiani sapete qualcosa a questo proposito.

L'ostacolo maggiore per la modernizzazione dell'America Latina è stato lo statualismo, la regolamentazione asfissiante, l'inflazione burocratica, le imprese del settore pubblico non soggette a concorrenza, monopoli e controlli che hanno fatto del funzionario il perno della vita economica. Questo sistema, che anche voi italiani avete conosciuto, porta l'imprenditore a concentrare i propri sforzi alla ricerca di sovvenzioni dal potere politico e a corromperlo per servirsene invece di servire il consumatore. La tangente non è un fatto esclusivamente italiano. In America Latina si chiama la mordida.

Privatizzare le imprese statali, mettere fine all'eccessiva regolamentazione, abolire il regime di sovvenzioni e concessioni monopolistiche e passare ad un'economia di mercato tuttavia non è un'impresa facile.

Molti governi latino-americani hanno tentato questo passaggio, ma con risultati diversi.

Un buon esito si è avuto in Cile, Argentina ed in Bolivia, mentre, al contrario, in Venezuela, paese dove l'economia gode di forti sovvenzioni, questa scelta economica ha provocato traumi sociali e rivolte fin da determinare un ritorno al protezionismo.

La nostra cultura populista ci ha condizionato inducendoci a ricercare soluzioni magiche, a breve termine, piuttosto che spingerci verso un lungo cammino di lavoro, di risparmio, di investimenti, come si sta verificando in Asia.

In America Latina il dibattito sul liberalismo è molto intenso: si parla del costo sociale del passaggio ad una economia di mercato, del divario tra ricchi e poveri, che troverebbe un allargamento nel modello liberista.

Io non credo che questo sia vero: la povertà in America Latina non è di ieri, ma è il frutto del cattivo modello di sviluppo scelto mezzo secolo fa, e non delle opzioni più recenti. Lo statalismo su di noi ha avuto l'effetto corrosivo di un cancro.

Certo il modello liberale è un rimedio a volte duro: è una chemioterapia; purtroppo dobbiamo scegliere tra restare con i nostri mali o adottare una terapia dolorosa che può salvarci.

Comunque sia oggi dobbiamo scegliere tra due soluzioni; da noi, in Colombia coabitano la modernizzazione e l'arretratezza.

Se guardiamo a quello che è successo in Messico vediamo che il presidente Salinas ha realizzato importanti e necessarie riforme economiche culminate con il famoso trattato di libero commercio con gli Stati Uniti ed il Canada, il NAFTA.

I più esigenti economisti parlano di miracolo paragonandolo a quello italiano degli anni '60.

L'*Economist* definì Salinas uno degli uomini più importanti del secolo. Riuscì a convertire alla libera economia una delle nazioni più stataliste e socialiste del pianeta, aprì il suo mercato alla concorrenza internazionale.

In quel Messico non stava trionfando, dice il giornalista Jean Daniel, Che Guevara o Fidel Castro, ma la Harvard Business School. E improvvisamente, quando il paese mette un piede nel 'primo mondo' spunta in una zona dimenticata e miserrima un fantasma del suo passato: la rivolta dei Chiapas.

A mio modo di vedere due sono le possibili interpretazioni di questo fenomeno: per alcuni il movente va ricercato nella miseria e nell'abbandono degli indigeni; per altri si è trattato di una manipolazione politica ed ideologica estremista.

E' probabile che entrambi le tesi siano vere; in ogni caso il nord ricco non ha visto arrivare la rivolta del sud povero. In fondo quanto è successo in quel paese è il riscontro della nostra situazione nella quale ci dibattiamo: una situazione dove convivono anacronismo e modernità, passato e futuro.

In Colombia vivono ancora dinosauri come nel Jurassic Park, c'è una guerriglia marxista-leninista, un clientelismo politico, partiti vecchi, una mafia della droga; ma c'è anche un paese moderno, con un indice di crescita sostenuto che è il più alto dell'America Latina, con un'inflazione controllata, con un responsabile controllo del debito estero, con un governo compo-

sto di giovani ed un buon numero di esperti nei settori pubblico e privato. Dispone, inoltre, di nuove voci di esportazione, di nuove risorse, di un' opinione pubblica più attenta, di una classe media efficiente e di mano d'opera qualificata.

La donna svolge nel mondo professionale un ruolo più importante, probabilmente, che in qualunque altro paese dell' America Latina. Un solo dato per illustrare il progresso della Colombia: la produzione dell' energia elettrica è aumentata del 4.000 % negli ultimi cinquanta anni.

Il mondo è cambiato; anche l' America Latina è cambiata.

Non può essere vista con gli schemi, anche se un po' romantici, degli anni '60. Le ultime guerriglie non sono quelle di Che Guevara, ma quelle che seguono le orme sinistre del Sendero Luminoso: un' alienazione ideologica, un prodotto di un passato sempre più anacronistico. Certi paesi andini, come la Colombia, sono minacciati, come l' Italia, dal narcotraffico e dalla delinquenza organizzata. Tutto questo è negativo; ma vi è anche un processo di modernizzazione e, in atto, di rinnovamento, di ricerca di nuove vie. Assistiamo alla fine del terzomondismo e delle concezioni equivoche. È finita l' epoca delle dittature e delle utopie rivoluzionarie. Uscire dalla povertà, entrare nello sviluppo senza perdere la nostra condizione di paesi liberi, ecco la nostra sfida!

VANNI PEDANI

*STATO E RELIGIONI IN INDIA*



SOMMARIO: 1. Cenni sull'ordinamento giuridico indiano. - 2. L'India come stato secolare. - 3. La protezione della libertà religiosa nella Costituzione indiana. - 4. La controversia sul diritto di proselitismo. - 5. La giurisprudenza della Corte Suprema in tema di proselitismo.

I. Per meglio identificare le linee di base determinatrici dell'atteggiamento dello Stato indiano nei confronti del fenomeno religioso, occorre porre l'attenzione su due tratti fondamentali di tale ordinamento giuridico.

Innanzitutto, l'India è uno stato federale: la scelta compiuta dai costituenti trova il suo fondamento in considerazione della complessità e multiformità della società indiana, caratterizzata dalla presenza della moltitudine di religioni, etnie, tribù, caste, lingue ed entità politiche che hanno concorso alla formazione dello stato: a titolo di esempio, possiamo ricordare che al momento dell'emanazione della Costituzione del 1950, il legislatore costituzionale ha dovuto fare i conti con la presenza di undici precedenti province britanniche, ben 562 ex stati principeschi e che le lingue riconosciute nel Paese sono quindici.

In secondo luogo, l'India, quale sistema giuridico, si identifica come ordinamento di *common law*: con tale espressione ci si è soliti riferire al sistema di diritto originariamente formatosi in Inghilterra e successivamente esportato e fatto proprio da quei paesi su cui la Corona inglese esercitava, o aveva esercitato, il proprio dominio coloniale; tra questi, appunto, l'India.

La caratteristica principale di questi sistemi, su cui voglio richiamare l'attenzione, è costituita dal precipuo procedimento di formazione del diritto, che, almeno nelle forme tradizionali, vede la assoluta preminenza dei giudici: la *common law* è quindi un diritto di origine prevalentemente giurisprudenziale e le leggi del Parlamento si presentano in posizione subordinata ai principi di diritto affermati dal giudice al momento dell'interpretazione di un caso concreto sottoposto alla sua giurisdizione; inoltre, le decisioni delle corti superiori hanno autorità di precedente vincolante nei confronti dei tribunali inferiori, i quali sono sempre obbligati a riferirsi e a conformarsi agli orientamenti assunti dagli organi di vertice del potere giudiziario.

Di qui l'importanza di considerare, in sede di analisi della posizione dello stato indiano nei confronti del fenomeno religioso, i principi stabiliti dalla Corte Suprema indiana nella sua funzione di organo supremo della

piramide giudiziaria e nella sua qualità di tribunale di ultima istanza e Corte Costituzionale.

Ricordo, infine, concludendo questa parte introduttiva, che, per quanto riguarda la tradizionale distinzione dei cittadini indiani in caste, la Costituzione non ne dichiara l'illegittimità, ma si limita a vietare la cosiddetta 'intoccabilità' che colpisce chi non appartiene ad una specifica casta.

2. La posizione dell'ordinamento giuridico indiano nei confronti del fenomeno religioso, è di immediata percezione non appena si legge il Preambolo alla Costituzione, laddove si definisce l'India come Repubblica sovrana, democratica, socialista e *secolare* e si considera come compito fondamentale dello stato quello di assicurare a tutti i cittadini, oltre agli altri diritti, la libertà di pensiero e di espressione e quella di *credo, fede e culto*.

Un tema da affrontare preliminarmente è l'individuazione del significato e contenuto che al termine *Repubblica secolare* il legislatore costituente abbia voluto attribuire .

In India si è sicuramente rinunciato a garantire all'induismo il carattere di religione privilegiata, rifiutando di pervenire ad una scelta di tipo confessionista nei confronti della religione di maggioranza.

D'altra parte non sarebbe nemmeno esatto considerare lo stato indiano come separatista, nel senso che in Occidente viene correntemente attribuito a questo termine da parte della dottrina (1).

Con tale espressione ci si è riferiti, e ci si riferisce, ad una peculiare esperienza storica del mondo europeo occidentale che, da un iniziale connubio, ha condotto allo scontro tra Chiesa e Stato e si è risolta nella separazione tra i due ordini; d'altronde, l'India non può essere propriamente qualificata come stato laico (2), quello stato, cioè, che non impronta le proprie leggi ad una specifica morale religiosa di una religione di stato, ma accetta le tesi ideologico-morali della maggioranza dei suoi cittadini; l'esperienza storica indiana è totalmente estranea a questa polarizzazione e il termine di stato separatista o di stato laico presentano connotazioni tali da non coincidere con l'esatto significato di stato secolare secondo la Costituzione indiana.

Totalmente erronea sarebbe poi un'interpretazione del termine nel senso dell'attribuzione ad esso di una connotazione negativa, implicante una professione di ateismo o agnosticismo da parte dello stato: al contrario l'India è un paese estremamente religioso e considera positivamente il perseguimento di valori religiosi e spirituali.

La difficoltà di un inquadramento deriva dalla totale diversità della

tradizione spirituale, storica e giuridica indiana, tale che male si attagliano ad essa le nostre consuete classificazioni dei rapporti tra Stato e Chiesa: l'espressione stessa risulterebbe piuttosto inusuale in India.

Essa implica una visione istituzionale della sfera religiosa secondo la quale le Chiese, in particolare quella cattolica, sono ordinamenti giuridici indipendenti e sovrani nel loro particolare ordine, quello spirituale, e per questo potere parallelo rispetto a quello statale. Non esiste in India il concetto di sovranità religiosa, contraria ai principi filosofici e religiosi indiani; tutte le religioni sono eguali in ordine alla loro validità per l'essere umano e le confessioni religiose vanno considerate come libere organizzazioni e associazioni sottoposte al diritto privato: la concezione istituzionale delle confessioni religiose corrisponderebbe in India al tipico comportamento di un'entità politica, piuttosto che spirituale e religiosa.

Insomma, con tale termine ci si è voluti solamente riferire al carattere *temporale, non sacro, profano* dello stato indiano; uno stato, dunque, che si occupa esclusivamente delle questioni riguardanti *questo mondo*; il quale, perciò, non si identificherà mai con le norme di una determinata confessione religiosa, nè accorderà mai ad una di esse un trattamento privilegiato; nessun cittadino sarà discriminato sulla base delle sue libere convinzioni religiose, incluse anche eventuali opzioni ateistiche, nè si potrà differenziare tra i cittadini, sulla stessa base, per l'accesso a qualsiasi carica pubblica (3).

La scelta del costituente appare quasi naturale se si considerano i caratteri della religione induista, caratterizzata da un'assoluta mancanza di dogmatismo e animata da uno spirito di estrema tolleranza. L'induismo è religione inclusiva e aperta a tutte le fedi o anche all'assenza di fede: per essa, tutti i mezzi di accrescimento spirituale sono equivalenti, l'accesso alla verità eterna è possibile da molteplici punti di partenza, tutte le religioni sono buone per l'uomo se hanno come risultato di rendere buoni gli uomini.

Non va sottaciuto, però, che nella scelta dell'atteggiamento da tenere nei confronti del fattore religioso, hanno giocato un ruolo essenziale anche motivi profondamente politici, tali da consigliare una caratterizzazione in senso confessionista dello stato indiano.

La norma costituzionale si sarebbe infatti trovata ad operare nel contesto di una continua lotta di religione tra induisti e musulmani, che poco prima aveva portato alla secessione di una parte del territorio con la creazione del Pakistan: la confessionalità dello stato in senso induista avrebbe potuto rappresentare motivo di nuovi conflitti con la parte musulmana della popolazione.

In altro senso, data la presenza sul territorio indiano di una molteplici-

cità di fedi religiose, solamente la neutralità dello stato poteva assicurare alle minoranze religiose un'eguale trattamento.

In favore di una non confessionalità dello stato premeva anche l'opportunità di porre un freno alle pratiche religiose induiste rese illegali durante la dominazione coloniale inglese (ad.es. la cremazione della vedova insieme al defunto marito o il matrimonio tra bambini), che il senso etico del costituente aborrisce e che, con la dichiarazione dell'Induismo come religione di stato, avrebbero potuto essere reintrodotte con effetti sociali disastrosi.

Infine, data la presenza di numerosi membri dell'assemblea costituente non appartenenti ad alcuna fede religiosa, si era reso necessario salvaguardare la libertà di coscienza e la dignità dell'individuo, comprendendo nel diritto di libertà religiosa anche il concetto di libertà *dalla* religione, opzione resa certamente più complicata da una eventuale scelta in senso confessionista (4).

L'altro riferimento contenuto nel Preambolo della Costituzione indiana, per il quale lo stato indiano si impegna ad assicurare a tutti la libertà di credo, fede e culto, in una parola la libertà di religione, è molto importante.

La Corte Suprema indiana, infatti, aveva già avuto modo di affermare (1967) che solo un'assemblea costituente poteva modificare i diritti fondamentali dei cittadini e non il semplice Parlamento eletto; a ciò fece seguito un emendamento costituzionale (1971), secondo cui il Parlamento poteva modificare ogni disposizione costituzionale, quando ciò fosse fatto nell'esercizio dei propri poteri costituenti.

La Corte Suprema si è definitivamente pronunciata sulla questione nel 1973, affermando che il potere costituente del Parlamento può essere esercitato solamente nel rispetto della struttura fondamentale (*basic structure*) della Costituzione, la quale non può essere semplicemente abrogata.

All'interno della struttura fondamentale cui fa riferimento la Corte, rientrano perlomeno tutte le libertà solennemente enunciate nel Preambolo, per cui sembra di poter affermare che la libertà religiosa, seppure sottoposta per il suo esercizio al rispetto dei limiti previsti dagli articoli che di essa si occupano (artt.25-28), non potrà mai essere cancellata con un semplice tratto di penna del legislatore costituente.

3. Gli articoli, dal 25 al 28 della parte III della Costituzione, si occupano specificamente del fondamentale diritto di libertà religiosa.

L'art. 25 riconosce a tutte le persone la libertà di coscienza e il diritto a liberamente professare, praticare e propagandare (*propagate*) la religione. Il riferimento a tutte le persone è importante, perché così godono di tale

diritto anche i non cittadini, in particolar modo missionari e religiosi stranieri.

Tutti, dunque, godono di questa libertà sia a livello individuale che collettivo, sia come persone fisiche che in associazione con altri.

La libertà di professare la religione non riguarda solamente la libertà di credere ad una qualsiasi opzione spirituale e di esprimerne liberamente i contenuti, ma anche quella di dimostrare la propria appartenenza ad una fede religiosa attraverso il ricorso a simboli di culto o altre espressioni equivalenti: così, ad esempio, si permette agli appartenenti alla religione *Sikh* di poter portare un *kirpan* (arma bianca di qualunque forma e lunghezza, normalmente un lungo pugnale), senza apposita licenza come per il porto di qualsiasi altra arma (5).

Vale subito la pena di notare che secondo lo stesso art. 25 l'esercizio del diritto è soggetto all'ordine, alla moralità e alla salute pubblica e si autorizza lo stato a eseguire le leggi esistenti o a farne di nuove per regolare tutte le attività secolari connesse con la pratica religiosa, quali ad esempio le attività economiche e finanziarie; inoltre, si afferma il potere statale di emanare leggi che si occupano di riforme e del benessere sociale, o che sono volte ad assicurare l'apertura, nei confronti degli appartenenti a qualsiasi casta della comunità indù, delle istituzioni religiose induiste a carattere pubblico (6).

Occorre soffermarsi un momento sull'ampiezza di questi limiti e su come essi operino.

Se un discorso a parte merita di essere fatto sul diritto di propaganda religiosa e sul proselitismo (cfr. *infra* n. 4), sembra che i limiti in questione possano soprattutto interessare l'aspetto della pratica religiosa, cioè dei comportamenti che si tengono in osservanza di norme religiose.

I criteri guida nell'individuazione dell'operatività dei suddetti limiti derivano dalla sentenza della Corte Suprema nota come '*Shirur Mutt*' case, del 1954.

Secondo la Corte, qualora il comportamento religioso risulti chiaramente in contrasto con leggi che tutelano l'ordine pubblico, la moralità o la salute dei cittadini, la tutela della libertà religiosa deve cedere di fronte al superiore interesse pubblico; non si può ad esempio procedere al *sati*, o cremazione delle vedove insieme al marito defunto, perchè esso è contrario alla moralità, e a niente vale invocare il valore religioso dell'atto; non ci si può rifiutare di sottoporsi alle vaccinazioni obbligatorie motivandolo con divieti religiosi, poichè ciò pone a rischio la tutela della salute di tutti gli altri cittadini.

Nei casi in cui il contrasto tra norma religiosa e legge dello stato non

è così evidente, per primo si dovrà esaminare se la pratica religiosa, di cui si chiede il riconoscimento di fronte ad una legge contraria, sia essenziale per la religione di appartenenza o se essa sia solo una tradizione non necessaria dal punto di vista escatologico: si deve dunque accertare che si versi in materia di tutela della libertà di religione (7).

Il punto di vista della Corte Suprema sembra abbastanza forzato: la competenza a valutare l'essenzialità o meno di una pratica religiosa dovrebbe essere lasciata alla libera determinazione dell'autorità religiosa e tale orientamento conferisce uno spazio troppo ampio alla discrezionalità del giudice, in un ordine che non dovrebbe essere di sua competenza.

Il secondo criterio enucleato dalla Corte è quello tendente ad accertare che la legge statale abbia un fine secolare conforme a quelli indicati dall'art. 25, dimodochè essa non deve essere diretta a contrastare l'esistenza e le attività di un qualsiasi culto o semplicemente ad interferire nella sua autonomia organizzativa e gestionale, tutelata dall'art. 26 della Costituzione: in tal caso la legge è sicuramente incostituzionale.

Qualora sia dimostrata la sussistenza di entrambi i criteri, cioè che la pratica religiosa sia essenziale e la legge in contrasto abbia un fine secolare, la Corte è orientata nel senso di procedere ad un bilanciamento degli opposti interessi, col sacrificio di quello meno meritevole di tutela (8).

Occorre sottolineare che, in mancanza di una espressa previsione costituzionale, la sentenza in questione, per quanto discutibile, può rappresentare un possibile punto di riferimento in ordine ad un eventuale riconoscimento di fattispecie costituenti obiezione di coscienza: il conflitto tra la libertà religiosa individuale di tenere comportamenti religiosamente doverosi e motivati e le leggi generali dello stato emanate sulla base di un giudizio di opportunità globale, sembra essere, in buona sostanza, l'oggetto della problematica affrontata dalla Corte.

I limiti apposti dall'art. 25 Cost. alla libertà di praticare la religione, specialmente quelli relativi alle riforme e al benessere sociali, e i criteri abbastanza restrittivi sulla base dei quali la Corte Suprema cerca di risolvere il contrasto tra esigenze religiose individuali e leggi dello stato, possono forse trovare la loro giustificazione in considerazione delle peculiari caratteristiche della realtà sociale ed economica indiana: l'operatività di quei limiti e l'applicazione di quei criteri, infatti, hanno permesso al legislatore di procedere ad una doverosa opera di trasformazione della società, consentendo alle classi e caste più svantaggiate di essere garantiti in ordine al principio di eguaglianza e di godere di privilegi di vario genere, utili, se non necessari, alla loro promozione sociale.

Il successivo art. 26 della Costituzione indiana riguarda la manifestazione associativa del fenomeno religioso e si occupa delle confessioni religiose.

Esso stabilisce che, sempre nel rispetto dei limiti rappresentati dall'ordine pubblico, dalla moralità e dalla salute pubbliche, le confessioni religiose hanno il diritto di fondare e mantenere istituzioni a fini religiosi e di carità, di gestire i propri affari in materia di religione, di essere proprietarie o di acquistare proprietà mobiliari e immobiliari e di amministrare le suddette proprietà nel rispetto della legge.

Si riconosce, dunque, la più piena libertà delle confessioni (secondo la lettera dell'art. 26 *denominazioni religiose*) di regolare con proprie norme, senza alcuna interferenza statale, l'aspetto dell'organizzazione interna nell'ordine loro proprio, cioè quello religioso e spirituale; in più si riconosce come legittimo l'esercizio, da parte delle confessioni, delle attività di carattere temporale, come ad esempio l'acquisto e la gestione di beni patrimoniali, con il solo limite del rispetto delle norme di legge.

Della suddetta regolamentazione si ha conferma anche attraverso l'esame della giurisprudenza della Corte Suprema; si è avuto occasione di affermare, così, che l'art. 26 rende insindacabili gli atti e i provvedimenti confessionali (ad es. la scomunica) fondati su motivi puramente religiosi.

D'altronde, il diritto all'autoamministrazione ha diversa estensione quando esso riguarda la materia strettamente religiosa, rispetto all'esercizio di attività economiche di carattere eminentemente temporale. Quest'ultime sono regolate dalle norme civili valide per tutti gli enti morali e sottostanno agli identici controlli pubblici (9).

L'art. 27 si occupa, poi, delle contribuzioni dei fedeli alle proprie istituzioni religiose: nessuna persona può, secondo la norma, essere obbligato a pagare contributi che vadano a beneficio o sostegno di una confessione religiosa.

L'art. 28 riguarda, invece, un aspetto fondamentale dei rapporti che possono intercorrere tra gli ordinamenti statali e quelli confessionali: quello dell'istruzione religiosa nelle scuole pubbliche; secondo il primo comma dell'art. 28 non sarà fornita alcuna istruzione religiosa nelle istituzioni scolastiche che sono sovvenzionate interamente con fondi pubblici, confermandosi indirettamente la natura secolare dell'ordinamento indiano.

L'insegnamento religioso può essere invece impartito nelle scuole parzialmente sovvenzionate dallo stato (*aided schools*), oppure nelle scuole riconosciute dallo stato ma non sovvenzionate (*recognized schools*), o, ancora, nelle scuole che non sono né parzialmente sovvenzionate, né riconosciute.

In ogni caso, l'istruzione religiosa nelle scuole "aided" o in quelle riconosciute non può essere obbligatoria e per il minore occorre il consenso di chi esercita la potestà.

La norma si applica allo specifico insegnamento di una dottrina religiosa condotta nelle istituzioni educative, ma non si riferisce alla educazione morale.

Sebbene la distinzione tra religione e morale sia abbastanza sfumata, l'istruzione morale è considerata in India parte integrante della formazione culturale dei giovani: una delle materie di insegnamento nella scuola indiana è Scienze morali, che si occupa anche dei principi religiosi delle varie confessioni; alla redazione dei testi di tale disciplina sono stati chiamati anche teologi cristiani (10).

Per completezza, occorre ricordare che l'art. 29 assicura a tutti i cittadini l'accesso a qualsiasi tipo di istituzione educativa, dichiarando l'illegittimità del rifiuto di ammissione fondato esclusivamente sul fattore religioso, linguistico, di razza o di casta, nelle scuole statali o in quelle che ricevono un sostegno finanziario dallo stato; se, dunque, una qualsiasi confessione religiosa volesse istituire una scuola destinata esclusivamente ai propri aderenti, essa rimarrebbe libera di farlo, ma non potrebbe aspirare al finanziamento statale.

4. Un discorso a parte merita la libertà di propagandare la propria fede religiosa: in sede di dibattito costituente si discusse molto sull'opportunità di includere nella previsione legislativa sulla libertà religiosa il diritto a convertire.

La distinzione tra diritto di propagare la propria religione e diritto a convertire (diritto essenziale per le confessioni cristiane (11) e musulmane) non è di scarso rilievo nella situazione indiana: essa ha trovato eco anche in giurisprudenza, come vedremo in seguito (cfr. *infra* n. 5).

Le motivazioni addotte dalle opposte fazioni, favorevoli o contrarie all'inclusione del diritto di proselitismo nella Costituzione, erano di natura eminentemente politico-sociale.

I parlamentari contrari al riconoscimento del diritto al proselitismo facevano leva su due aspetti: da un lato, si paventava l'ipotesi che un accresciuto numero di praticanti di altre religioni potesse portare ad un corrispettivo aumento del potere politico delle confessioni religiose di minoranza, tale da causare un condizionamento al nuovo stato indiano da parte di qualche minoranza etnico-religiosa o addirittura determinare la secessione di una parte della popolazione (segnatamente quella cristiana), come era successo

pochi anni prima con la creazione dello stato del Pakistan a forte maggioranza islamica.

Dall'altro, si vedeva nel diritto al proselitismo e nelle conseguenti conversioni, un pericolo all'integrità della struttura sociale e culturale della comunità indù: la conversione infatti, determina, secondo la religione induista, una sorta di morte civile che comporta l'allontanamento dalla comunità familiare e dai conseguenti vantaggi, anche patrimoniali, che derivano dall'appartenenza a quella comunità (12).

La posizione opposta si fondava su una pluralità di argomentazioni, riassumibili nella considerazione che il diritto di proselitismo rappresentava un aspetto essenziale per alcune religioni di minoranza, in ossequio ai loro irrinunciabili principi di fede; in particolare nei confronti delle confessioni cristiane (soprattutto chiesa cattolica e confessioni protestanti) e musulmana, il mancato riconoscimento di tale diritto avrebbe rappresentato una limitazione gravissima alla loro azione religiosa e un segno di intolleranza alieno dalla tradizione religiosa indiana.

A conclusione del dibattito la soluzione adottata dall'assemblea è stata quella di riconoscere il diritto di propaganda religiosa, ma non quello di convertire, come era stato inizialmente proposto.

Viene distinto il diritto di diffondere la propria religione esponendo i principi di quella fede, dal diritto ad esercitare una propaganda religiosa tendente alla conversione.

La concessione di un tale diritto, dunque, non va ascritta tanto ad una generale e genuina adesione alla concezione della libertà religiosa come parte della libertà di pensiero, nella cui sfera è ricompresa, quale aspetto necessario, la comunicazione del proprio credo religioso con finalità di convincimento dell'altro grazie alle proprie argomentazioni; quanto, piuttosto, essa deriva da un compromesso tra le opposte fazioni ed ha funzioni di garanzia per le religioni di minoranza cristiana (13) e musulmana, in omaggio al concetto di propaganda religiosa quale azione essenziale e imprescindibile per la loro dottrina e attività confessionali.

5. Fino dagli anni immediatamente successivi all'approvazione della Costituzione, si sono moltiplicati i casi di contrasto sullo spinoso aspetto delle conversioni.

In molti degli stati indiani si è cercato di impedire l'esercizio del diritto di propaganda religiosa, attraverso una legislazione di controllo e prevenzione dalle conversioni.

I provvedimenti adottati variano dall'obbligo per i nuovi fedeli di

registrarsi e per i ministri di culto di registrare presso pubblici uffici le conversioni che si siano effettuate, al divieto di convertire i minori (14), e alla configurazione di un reato nel caso dell'uso di forza, frode o *induzione* al fine di convertire (15).

La Corte Suprema ha avuto modo di pronunciarsi sulla questione in una sentenza del 1977 (*Rev. Stainislaus v. Madhya Pradesh*), dove si afferma la legittimità della sopramenzionata normativa da parte dello stato di Madhya Pradesh.

Secondo la Corte, il diritto di propaganda religiosa di cui all'art. 25 Costituzione, garantisce a chiunque la facoltà di trasmettere e diffondere la propria religione esponendo i principi di fede che le appartengono, ma non prevede un diritto ad esercitare una propaganda religiosa tendente alla conversione, poichè l'essenza della libertà religiosa consiste essenzialmente nel diritto di restare fedeli alla propria religione d'origine, senza venire turbati o disturbati rispetto a tale situazione (16).

La motivazione della Corte sembra non tener conto della diversa valenza che assumono il comportamento fraudolento o violento che costringe qualcuno ad abbracciare una diversa religione (17), oppure l'adesione spontanea del convertito, a seguito della esposizione dei principi di verità e di fede di una determinata religione.

Nel primo caso la conversione sarà illegittima in quanto viola la libertà di coscienza dell'individuo, se non configura addirittura l'applicazione di norme penali; nel secondo, al contrario, la conversione rappresenta un diritto del convertito, avendo egli agito attraverso un autonomo atto di esercizio della propria libertà di coscienza.

La Corte ha ommesso invece di procedere a tale fondamentale distinzione, né, affermandosi che una qualsiasi opera di induzione anche psicologica al fine di far abbracciare ad altri la propria religione è illegittima, si riesce a capire in che cosa consiste o a cosa dovrebbe tendere il diritto di fare propaganda religiosa. È vero che la Costituzione non ha voluto prevedere un diritto alla conversione, ma nulla sembra impedire il riconoscimento delle conversioni che si basano su un libero consenso del convertito (18).

La visione della Corte sembra riduttiva anche sul versante del concetto di religione che essa sembra avere adottato; la religione non è solo una fede e una serie di dogmi, tale che la propaganda di essa si risolva in una mera esposizione dei propri principi: una religione è fatta anche di atti di culto, di liturgia e di servizi a carattere caritatevole, che sono considerati, insieme alla comune adesione ai principi di fede, parte integrante della religione stessa (19).

In conclusione, il conflitto di motivazioni sul diritto a convertire, che aveva già impegnato l'assemblea costituente, si ripropone sostanzialmente immutato nella realtà giuridica e sociale dell'India di oggi e risente in pieno della soluzione compromissoria data al problema: ciò non deve sorprendere, poiché continuano tuttora ad essere presenti quegli elementi sociali, religiosi e politici, di cui sono esempio i recenti scontri tra la comunità indù e quella musulmana, che hanno originato il conflitto su questo fondamentale aspetto della libertà di religione.

## NOTE

1) Cfr. F. ONIDA, *Separatismo*, in *Encicl. del dir.*, vol. XLI, Milano 1989, p. 1345. Per l'A. il regime di separazione tra stato e confessioni fa venir meno tutte quelle norme speciali mediante le quali lo stato giurisdizionalista guida e controlla l'espansione e le potenzialità del fenomeno religioso, talvolta privilegiandolo, talvolta comprimendolo. Separatismo è anche - p. 1344 - uno strumento per realizzare altri valori quali ad es. l'uguaglianza religiosa, l'affrancamento dello stato dai vincoli religiosi, la laicizzazione della società civile.

2) Cfr. V. PARLATO, *Legislazione statutale in materia religiosa e normativa pattizia*, in *Il dir. eccl.*, 1983, I, p. 592; l'A. rileva che lo stato laico presuppone l'autonomia dello stato stesso "da qualsiasi sistema oggettivo ed assoluto di norme religiose ed etiche di derivazione esterna rispetto all'ambito statale"; tuttavia, la qualifica di stato laico "non può impedire l'esistenza di valori religiosi nell'ordinamento, in difesa e garanzia di parte (spesso maggioritaria) dei suoi componenti".

3) Per tutta questa parte cfr. G. NEDUNGATT, *Christian churches and the secular state in India*, in *Kanon. Jahrbuch der geselleschaft fuer das recht der ostkirchen*, X, Wien, 1991, p. 224-226.

4) NEDUNGATT, *Christian churches* cit., p. 229.

5) NEDUNGATT, *Christian churches* cit., p. 235.

6) Occorre rilevare come la formulazione dei limiti all'esercizio del diritto di libertà religiosa, di cui all'art. 25 Cost. indiana, sia analoga a quella contenuta nell'art. 9, II comma, della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo, nella parte in cui sottopone la libertà di manifestare la propria religione al rispetto dell'ordine, della morale e della salute pubblica o dei diritti e delle libertà altrui; i limiti relativi agli intereventi legislativi volti a promuovere il benessere sociale, che non hanno analogie con quanto è comunemente previsto dagli stati laici di stampo occidentale, sembrano invece trovare la loro giustificazione nella peculiare natura della realtà sociale ed economica indiana (*infra* p.7).

7) F. ONIDA, *Secolarismo e libertà religiosa in India*, in *Il dir. eccl.*, 1990, I, p. 109.

8) ONIDA, *Secolarismo* cit., p. 110.

9) ONIDA, *Secolarismo* cit., pp. 116-117.

10) NEDUNGATT, *Christian churches* cit., p. 237.

11) Il tema del proselitismo è uno degli aspetti che investe la stessa missione essenziale del cristianesimo e ha determinato differenti prese di posizione nelle diverse confessioni cristiane. Nella concezione delle chiese ortodosse, ed orientali in genere, c'è una profonda

avversione nei confronti del proselitismo religioso che si presenta come perturbatore dell'ordine tradizionale ed etnico prestabilito. Questa avversione deriva dall'identificazione tra elemento nazionale, etnico, culturale, ed elemento religioso, poiché il mantenimento dell'identità culturale e linguistica è stato possibile attraverso la comune appartenenza del popolo ad una medesima chiesa. Nella concezione ortodossa si distingue tra proselitismo, tentativo di conversione tra fedeli cristiani di altre denominazioni, ed evangelizzazione nei riguardi di popolazioni che ancora non conoscono il messaggio salvifico cristiano. Cfr. sul punto quanto solennemente affermato nel Messaggio dei Primate ortodossi del 15 Marzo 1993, riportato in V. PARLATO, *Alcune considerazioni sul messaggio dei Primate ortodossi del 15 Marzo 1993*, in *Il dir. eccl.*, 1993, I, p. 522 ss. Il Messaggio è riportato sia in lingua inglese, sia nella versione italiana da me curata.

12) Sono nella sostanza motivazioni molto simili a quelle contrarie al proselitismo da parte della chiesa ortodossa.

13) A proposito della presenza cristiana in India, rilevo che nell'India meridionale, in specie nello stato del Kerala, prospera da venti secoli una forte comunità cristiana che si dice fondata dall'apostolo Tommaso. Nell'India i cristiani sono il 2% dell'intera popolazione, ma nel Kerala essi sono il 24,5%. Oggi i fedeli cristiani nel Kerala appartengono: A) alla chiesa cattolica (orientale) di rito malabarese - il cui capo è l'Arcivescovo maggiore di Ernakulam - (fedeli circa 1.500.000); questa chiesa svolge anche un'importante azione missionaria. B) alla chiesa cattolica (orientale) di rito siro-malankarese - il cui capo è il Metropolita di Trivandrum - (fedeli circa 1.200.000). C) alla Chiesa siro-ortodossa, chiesa pre-calcedoniana che non ha accettato il dogma cristologico definito a Calcedonia, considerata monofisita - il cui capo è *Catholicos* o Mafranio dell'India soggetto al Patriarca di Antiochia e di tutto l'Est - (fedeli circa 800.000).

Esistono poi alcune chiese dissidenti di minimo seguito. Va rilevato, infine, che in tutta l'India, specialmente nei territori delle antiche colonie portoghesi, esiste circa un milione di fedeli cattolici di rito latino; ci sono anche fedeli anglicani e protestanti, in genere, dovuti all'attività missionaria di quelle chiese.

14) *Madhya Pradesh Freedom of Religion Act*, 1968.

15) *Orissa Freedom of Religion Act*, 1968.

16) ONIDA, *Secolarismo* cit., p. 103 ss.

17) La problematica affrontata dalla Corte Suprema Indiana non sembra sostanzialmente dissimile da quella oggetto della sentenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, 25 maggio 1993, nel caso *Kokkinakis* contro Repubblica di Grecia, relativa all'applicazione, nei confronti di un testimone di Geova, dell'art. 4 della legge penale greca n. 1363 del 1938 volto a punire casi di c. d. proselitismo illecito. Quantunque la Corte Europea non abbia preso posizione sulla legittimità di una norma penale che colpisce comportamenti (tesi a convincere altri ad abbracciare la propria fede religiosa) attuati nell'esercizio della propria libertà di religione, la sentenza si pone come punto di riferimento per una serie di considerazioni relative alla presenza, negli stati europei occidentali, di nuovi movimenti religiosi i cui metodi di conversione sono talvolta visti come un'interferenza penalmente illecita nella libertà di coscienza, o, in generale, nei diritti fondamentali dei soggetti che subiscono la loro opera di proselitismo. Per un'analisi delle ragioni per cui la previsione di una fattispecie penale specifica che colpisce il proselitismo, in una normativa che voglia rispettare i principi laici e pluralisti su cui gli ordinamenti occidentali sono fondati, sembra illegittima, essendo sufficienti, per reprimere le deviazioni dal legittimo esercizio della libertà religiosa, le norme del diritto penale

comune che proteggono la libertà personale e patrimoniale dei cittadini cfr. V. PEDANI, *Considerazioni su libertà di proselitismo e tutela della libertà di coscienza*, negli Atti del Convegno *Lo studio del diritto ecclesiastico: attualità e prospettive*, Napoli 27-29 ottobre 1995 (in corso di stampa). Per il testo della sentenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, 25 maggio 1993, vedi *Il dir. eccl.*, 1994, II, p. 808 ss. Lì sono riportate l'opinione parzialmente concorrente del giudice L. E. PETTITI e l'opinione parzialmente dissidente del giudice S. K. MARTENS alla sentenza della Corte, le quali convergono nel ritenere che è lo stesso art. 4 della legge penale greca n. 1363 del 1938, e non la sua applicazione da parte dei tribunali greci nella fattispecie specifica, che si pone in irrimediabile contrasto con il diritto di libertà religiosa di cui all'art. 9 della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo.

18) NEDUNGATT, *Christian churches* cit., p. 245.

19) NEDUNGATT, *Christian churches* cit., p. 246.

VITTORIO PARLATO

*TUTELA DEL PATRIMONIO ARTISTICO  
DELLE CONFESIONI ACATTOLICHE\**



SOMMARIO: 1. Il valore ideale del patrimonio culturale delle confessioni acattoliche. - 2. Le confessioni come rappresentanti di interessi religiosi collettivi. - 3. Definizione dei beni artistici, culturali e storici. - 4. Criterio per l'individuazione di bene artistico, culturale, storico. - 5. Le commissioni miste tra stato e confessioni. - 6. Proprietà privata e tutela del 'patrimonio culturale'. - 7. Proprietà privata, sovranità statale, appartenenza ideale; incidenza del valore religioso - 8. Il restauro della Sinagoga di Pesaro. Sensibilità degli enti locali.

1. Solo qualche riflessione esemplificativa sull'ipotizzabile reale consistenza del patrimonio delle singole confessioni diverse dalla Chiesa romano-cattolica.

A differenza di altre confessioni la cui presenza in Italia è di questi ultimi tempi vanno ricordate le comunità ebraiche, la chiesa valdese, con le quali sono state stipulate le intese, la chiesa greco-ortodossa e quella armena, i cui patrimoni culturali sono anch'essi parte integrante del patrimonio storico italiano.

**a. Le comunità ebraiche** sono presenti nel territorio oggi appartenente allo stato italiano da più di duemila anni, ancor prima della caduta di Gerusalemme, non come profughi, ma come "coloni" dediti a scambi commerciali e già da allora gelosi custodi della loro identità religiosa, etnica e culturale, sì che per ebraismo si deve intendere "un insieme di cultura e di religione, di tradizione e di norme di comportamento, di popolo e di storia"(1), "in cui l'aspetto strettamente religioso costituisce una parte di un tutto assai più complesso"(2).

Il popolo ebraico ha sempre cercato, nelle società dove è vissuto una sua specifica identità ed autonomia, in virtù dei suoi caratteri etnici, religiosi e nazionali che lo contraddistinguono, e si è localmente aggregato in *Comunità*, enti autosufficienti e capaci di realizzare la realtà ebraica, sia attraverso le celebrazioni rituali, sia con lo studio ed approfondimento della *Legge*, sia garantendo la tutela e l'assistenza dei consociati.

Così nelle comunità ebraiche, accanto alle attività prettamente religiose, si sono realizzate e si continuano a realizzare altre funzioni di natura extrareligiosa, attinenti ad aspetti culturali, etnici, assistenziali in genere.

Appare chiaro, allora, quanto importante per quantità e qualità sia il patrimonio culturale ebraico e che esso costituisca necessariamente parte

imprescindibile del patrimonio culturale degli stati italiani preunitari e dello stato italiano attuale.

**b. La Chiesa Ortodossa** (3) è presente in alcune città italiane da moltissimi decenni.

A Livorno dal 1775 fino agli inizi di questo secolo esisteva una comunità greca (4); ricordo, anche, tra le più antiche, la Comunità dei Greci ortodossi di Venezia riconosciuta, una prima volta, già nel 1498; la Chiesa e confraternita dei Greci in Napoli, riconosciuta dal 1764; la Comunità greco-orientale di Trieste, già riconosciuta dal 1782.

La Chiesa di S. Giorgio, a Venezia, con gli edifici adiacenti, territorialmente delimitati, durante il periodo del dominio turco nei territori bizantini, diviene per i greci della diaspora una seconda patria, salvaguardando così la cultura e l'unità di un popolo.

Si può dire che Venezia, insieme al Patriarcato ecumenico di Costantinopoli e ai monasteri del Monte Athos, seppe preservare la tradizione e trasmetterla alla nascente nazione greca nel secolo scorso (5).

E' questo della chiesa greco-ortodossa in Italia un patrimonio culturale di valore inestimabile non solo per la nazione greca, ma costituisce anche un dato storico imprescindibile per gli stati italiani preunitari e per altri territori, come Trieste, oggi parte dello stato italiano (in quella città esiste tutt'oggi una Chiesa ortodossa serba già riconosciuta dal 1751).

Ricordo, poi, che a Livorno nella seconda metà del XVIII secolo esisteva una fiorente comunità **armena** (6).

**c.** Da più secoli è presente soprattutto in alcune zone del Piemonte la **Chiesa Valdese**, organizzazione religiosa riformata, legata ad uno specifico territorio, sotto il dominio sabaudo, con il quale si stabilì un *modus vivendi* nel 1561, la piena emancipazione di questa chiesa, la sua espansione, limitata in vero nel territorio italiano, si ebbe con lo Statuto Albertino nel 1848.

L'esclusione dalle scuole e dalle istituzioni assistenziali sabaude costrinse a creare apposite strutture valdesi e mantenere forti legami con la cultura riformata ginevrina (7).

Non è il caso, anche qui, di rilevare l'importanza del patrimonio culturale di questa confessione sia sul piano prettamente storico: documentazioni concrete della *tollerantia principis* in uno stato giurisdizionalista confessionista, sia su quello storico-ideologico: conoscenza dello sviluppo delle idee valdesi al confronto con i grandi movimenti riformatori europei.

d. E' difficile oggi individuare beni culturali di importanza storica con valenza religiosa **islamica**, antichi manufatti legati a quella civiltà in Sicilia, hanno ormai perso completamente l'interesse religioso; ipotizzabili sono invece beni culturali attuali, legati ai recenti insediamenti di fedeli di religione islamica in Italia, per i quali si sta realizzando un centro islamico con moschea in Roma.

Queste solo alcune delle riflessioni che si possono fare; esse non sono né esaurienti per quanto concerne il numero delle confessioni acattoliche, né per quanto si riferisce ai molteplici aspetti della valenza artistico-storico-culturale dei beni proteggibili.

2. Lo stato sociale odierno finisce con l'investirsi del positivo soddisfacimento degli interessi religiosi, interpretati o presentati dalle confessioni e, anche tramite le intese valorizza le componenti religiose della società civile superando steccati ormai anacronistici (8).

Accanto alla tematica spirituale in senso stretto, che costituisce il momento essenziale delle confessioni, e, legata ad essa, si riscontra una serie di attività che tocca aspetti temporali come la tutela dei beni artistici e culturali.

Anche in questa materia si può vedere come lo Stato riconosca alle confessioni religiose *in primis* un' *autonomia istituzionale* (9), nel senso che esso accetta la loro facoltà di emanare norme che possono aver rilevanza giuridica nel diritto italiano in quanto non contrastino con l'ordinamento italiano medesimo e che, quindi, specifiche materie e determinati rapporti siano regolati dagli ordinamenti confessionali (10) con i quali esso Stato instaura dei collegamenti normativi; riconosce loro, inoltre, la rappresentanza di interessi religiosi collettivi.

Tutto ciò presuppone da parte dello Stato una piena e vera volontà di collaborare nell'interesse dell'individuo e del gruppo-istituzione, portatore di interessi individuali e collettivi.

3. L'inserimento nelle intese con le confessioni acattoliche, fin qui stipulate, dell'impegno alla tutela e valorizzazione dei beni culturali d'interesse religioso per le confessioni stesse significa, e questo è molto importante, la promozione della cultura di tali confessioni, attraverso i beni che la testimoniano.

Con riferimento alle leggi di approvazione relative alle intese con la Tavola Valdese, con l'Unione delle Chiese Avventiste del 7° giorno, con le

Assemblee di Dio in Italia (Pentecostali) e con l'Unione delle comunità ebraiche si può parlare di tutela formalmente differenziata; infatti pur trattando fattispecie sostanzialmente uguali si usano termini diversi sì da generare una possibile diversa interpretazione di norme parallele.

Così per avventisti (art.34) e pentecostali (art.26) si parla di patrimonio storico e culturale (la stessa dizione è usata nell' intesa - non ancora trasformata in legge - con la Chiesa Battista [art.18]); per gli ebrei di patrimonio storico, artistico, culturale, ambientale, architettonico, archeologico, librario (art.17), per i valdesi (art.17) di patrimonio storico morale e materiale, nell'intesa - non ancora trasformata in legge - con la Chiesa Luterana (art.16) si parla di patrimonio storico, morale e materiale; in relazione alla stessa tematica nell' art. 12 dell'accordo di Villa Madama si parla di patrimonio storico ed artistico.

Voglio ritenere che in tutte queste norme si sia voluto individuare un eguale bene tutelato e che alla diversità di formulazione non corrispondano diversità di beni; mi sembra che le "qualifiche di patrimonio ambientale, archeologico, architettonico, librario" rientrino nella più ampia espressione di 'beni culturali e storici' e che tale sia anche il significato attribuibile alla locuzione di patrimonio storico, morale e materiale cui fa riferimento l'intesa con i valdesi e quella con i luterani.

4. Quando la legge italiana fa riferimento al concetto di bene artistico, culturale e storico, sia esso di pertinenza alle chiese romano-cattolica o ad altre chiese o confessioni religiose indica dei beni che non sono e non possono essere individuati tramite un *rinvio* ai singoli ordinamenti confessionali; in altre parole non sarà la benedizione, la dedicazione al culto, la normativa confessionale che individuerà la categoria di bene *religioso artistico, culturale, storico*; tale categoria dovrà essere individuata, in base a valutazioni oggettive, da parte dell'autorità italiana, in relazione a concetti e riferimenti connessi al dato sociale e religioso, insiti nella società civile in un determinato momento storico, sicché si potrà avere una non necessaria corrispondenza al criterio di valutazione confessionale.

Il potenziale richiamo normativo al concetto di *bene religioso* è solo un richiamo indiretto alla valutazione confessionale, non un rinvio del diritto italiano ad una categoria nota ed individuata degli ordinamenti religiosi.

Si può condividere la tesi di chi ha individuato in questa categoria di beni:

"1. gli edifici o gli spazi in cui i fedeli, gli uomini animati da spirito religioso, mossi da un'istanza religiosa, esprimono in modo peculiare il loro

essere religiosi (edifici di culto, luoghi sacri),

2. oggetti con i quali storicamente si sono compiuti riti, o che sono stati usati nello svolgimento dei riti e che comunque hanno costituito strumenti attinenti all'esperienza religiosa individuale e collettiva (pale d'altare, fonte battesimale, statue, ecc.);

3. le documentazioni scritte, incise, dipinte, registrate, fotografate, filmate, di fatti manifestazioni, fenomeni attinenti la religiosità e il sacro"(11).

Si tratta di beni che, specie per le confessioni ebraica e valdese, oltre ad essere di grande valore culturale, sono funzionali sia al soddisfacimento del servizio liturgico, sia al ricordo della loro storia, tradizione e pratica religiosa in Italia.

Certo una formula eguale per tutte le confessioni religiose, quale ad es. quella di "patrimonio storico ed artistico" o, meglio, "bene culturale" avrebbe eliminato ogni sorta di dubbio interpretativo.

La locuzione "bene culturale" sembra oggi ricomprendere sia la nozione di cosa di interesse artistico e storico di cui alla legge n. 1089 del 1939 e D.P.R. n. 1409 del 1963 e dei beni librari di cui al D.P.R. n. 805 del 1975.

Il concetto di 'bene culturale' implica un riferimento al dato culturale connesso ad elementi storici, sociologici, ed artistici, nel senso, questi ultimi, non solo, legati ad una valutazione puramente estetica, ma anche connessa alla rilevanza che l'opera abbia avuto nello svolgimento della scienza e della storia dell' arte.

L'espressione 'bene culturale' rappresenta quindi una tappa significativa nello spostare l'attenzione meramente materiale di 'cosa artistica', d'interesse storico, ecc., al dato ideale, all'attività culturale che il bene rappresenta o di cui è l'espressione (12).

5. Nelle intese con la Tavola Valdese e con l'Unione delle Comunità ebraiche, come anche in quella, ripeto, non ancora trasformata in legge, con la Chiesa Evangelica Luterana, si prevedono apposite commissioni miste per la soluzione di innumerevoli problemi che possono derivare dall'applicazione di norme sui beni culturali, soprattutto per l'identificazione degli stessi, per il temperamento tra esigenze di culto dei fedeli ed esigenze culturali della società civile, creando, forse, un utile strumento per la prevenzione e la risoluzione di eventuali contenziosi sull'utilizzo dei beni culturali afferenti alle succitate due confessioni.

All'art. 17, II comma, dell'intesa valdese e all' art. 16, II comma, dell'intesa luterana si prevede espressamente che la commissione mista dovrà

compilare e aggiornare l'inventario dei beni culturali.

Nell'intesa con l'Unione delle Comunità ebraiche (art.17,II comma) si prevede anche il tempo massimo in cui dovrà essere istituita questa commissione - dodici mesi dall'entrata in vigore della legge di approvazione dell'intesa - ; al III comma si prevede che la citata commissione determini "le modalità di partecipazione dell'Unione alla conservazione ed alla gestione delle catacombe ebraiche e le condizioni per il rispetto in esse delle prescrizioni ebraiche".

La normativa d'intesa relativa alle catacombe ebraiche presuppone la rinuncia da parte della S. Sede alla disponibilità delle catacombe non cristiane e ciò risponde ad un'esigenza particolarmente avvertita da parte degli ebrei italiani. La catacomba di Villa Torlonia è attualmente interrata, quella di Monteverde è andata distrutta (13).

6. Per i beni culturali di interesse religioso converge una pluralità di interessi: del proprietario - che può, o no, essere un ente confessionale -, della confessione religiosa, che rappresenta le istanze di culto dei propri adepti (e si potrebbe aggiungere anche del singolo fedele che utilizza il bene per le sue pratiche religiose), dello Stato, ognuno portatore di diritti o interessi specifici.

La confluenza di tante primarie esigenze su di un bene comporta, inevitabilmente, un interesse maggiore per lo stesso da parte dello Stato, con la conseguente nascita di forme di tutela delle situazioni confliggenti ritenute primarie, rispetto a quelle prettamente 'egoistiche' del privato (14).

Le numerose norme di tutela dei beni culturali si pongono come obiettivo il controllo dell'uso del bene da parte del proprietario privato in modo da non minarne la conservazione, limitandone sia eventuali modifiche sia un utilizzo 'disinvolto' che non garantirebbe la conservazione del bene stesso.

La legge 1.6.1939, n. 1089 aveva posto sotto tutela dello Stato tutte le cose mobili e immobili con interesse artistico, storico, archeologico ed etnografico, anche se di proprietà di un ente ecclesiastico, salvo il dovere del Ministero dell'Educazione Nazionale di prendere accordi con le autorità ecclesiastiche per salvaguardare le esigenze di culto; ora la nuova normativa, relativa alle confessioni regolate da una legge di approvazione di un'Intesa, attribuisce anche alle confessioni la tutela di questi beni ed ogni provvedimento in merito sarà frutto di una normativa congiunta (15).

La legge del 1939 sembra aver attribuito la valutazione dell'interesse storico ed artistico di un bene appartenente ad un ente confessionale nell'e-

scclusiva competenza dell'autorità statale, solo in un momento successivo, e cioè quando l'amministrazione passa all'esercizio dei poteri di gestione sulla cosa ad evitare che si intralci il normale funzionamento dell'attività religiosa, si pone l'esigenza di giungere ad un accordo con le autorità ecclesiastiche (16).

In questa logica vanno viste le disposizioni del nuovo concordato e delle intese, esse, a parer mio, non tolgono alla competenza statale la valutazione dell'interesse storico ed artistico, ma attribuiscono, o meglio riconoscono, alle confessioni non solo il mero interesse all'utilizzazione, riconosciuto dalla legge n. 1089 del 1939, ma anche quello alla loro tutela.

Lo Stato italiano, quindi, conserva piena competenza e responsabilità nella tutela dei beni culturali, ma deve tener conto delle specifiche esigenze religiose espresse e indicate dalle confessioni religiose, che d'altra parte sono chiamate a collaborare, nelle intese sin qui stipulate, alla tutela dei beni culturali di loro specifico interesse (17).

Inoltre la normativa non si limita più, solo, ad evitare la lesione degli interessi religiosi - costituzionalmente tutelati anch'essi - col rendere quei beni di difficile o impossibile utilizzazione, ma prevede inoltre, a mio avviso, che le confessioni possano proporre allo stato la protezione di determinati beni che rivestano un particolare interesse religioso, configurabile come interesse culturale nel significato sopra indicato.

In relazione a ciò si può anche ipotizzare un'aspettativa da parte delle confessioni stesse in ordine a sovvenzioni, da parte dello Stato, atte alla conservazione e restauro dei beni medesimi.

7. Se è giusto affermare che il bene culturale è pubblico in quanto bene di fruizione pubblica e non di appartenenza dominicale pubblica (18), va anche detto che non tutti i beni culturali, nel senso più ampio del termine, compresi quelli di interesse religioso, siano riconducibili al concetto di patrimonio statale italiano e della civiltà italiana, termini questi che non hanno qualificazioni univoche.

Come primo punto va ricordato che l'appartenenza di un bene non va confusa con la proprietà di diritto privato su di esso; l'appartenenza giuridica sembra divenuta una variabile ininfluyente, rimanendo unica la funzione ed unitarie le potestà statali in cui essa si esprime cioè la tutela e la valorizzazione del bene (19).

Vi è, insomma, una nozione di patrimonialità, quella culturale, che deve tenersi distinta dal bene oggetto, e che ha una sua vicenda e regole proprie; l'appartenenza al patrimonio culturale non si acquisisce nei modi pre-

visti per la proprietà e non dipende da questa; il patrimonio culturale scaturisce direttamente da un'attitudine del bene oggetto e da ciò deriva la destinazione pubblica di carattere funzionale.

Occorre, a questo punto, precisare la definizione di *patrimonio nazionale* esso dovrebbe essere inteso come *patrimonio di interesse nazionale o statale*, in quanto beni che si trovano nel territorio su cui si esercita la sovranità dello Stato italiano. In questa categoria ai fini della tutela diretta non entrano beni riferibili alla civiltà, tradizione, cultura, sacralità italiane, posti in territori di ex stati italiani non entrati, o solo per un periodo, nel territorio dello stato italiano; la tutela di questi potrà essere ottenuta, in forme diverse, solo attraverso accordi internazionali.

Rientrano, invece, quei beni che pur non appartenenti a tradizione, cultura, civiltà, sacralità italiane si trovano oggi nel territorio della Repubblica.

La loro tutela è garantita dallo Stato in quanto o li considera ugualmente come patrimonio di interesse nazionale, o in forza di trattati internazionali.

E' a tutti noto che nel territorio oggi sottoposto a sovranità dello Stato italiano sono succedute civiltà, alcune autoctone che possono considerarsi come progenitrici di quella italiana (civiltà etrusca, romana, veneziana, sarda, cui si possono aggiungere quelle longobarda, normanno-sveva in quanto realizzatesi in territorio italiano con il concorso della cultura italiana, per citare le più significative), altre civiltà, sviluppatasi in zone specifiche, sono parte di altra cultura e tradizione, così quella greca (territori meridionali per lo più costieri della penisola e Sicilia), quella araba (Sicilia), quella bizantina (Ravenna), quella tedesca (Alto-Adige), ecc. La tutela dei beni di questo secondo gruppo garantita dallo Stato non può considerarsi come tutela di beni nazionali, ma di beni di interesse nazionale, proprio perché beni che non sono riconducibili alla cultura italiana.

Per concludere il mio pensiero, è bene culturale italiano e quindi è un *bene nazionale* un oggetto prodotto dal genio artistico italiano, intendendo con il termine *italiano* quanto è legato alla civiltà, tradizione e cultura realizzatesi nei secoli nel territorio della penisola italiana, sia che si trovi dentro o fuori i confini dello Stato: siamo di fronte ad una *appartenenza ideale*; in quest'ottica sono da considerarsi beni nazionali, ad esempio, anche quelli esistenti nelle zone costiere istro-dalmate, frutto della civiltà veneziana, quelli siti nello Stato Città del Vaticano, se espressione della cultura italiana; ma per questi, come ho detto, non si può che prevedere una tutela indiretta tramite accordi internazionali. E', invece, da considerarsi *bene di interesse*

*nazionale* un bene che non sia frutto del genio artistico italiano, ma che sia situato nei confini della Repubblica.

Questa lunga premessa è giustificata dal fatto che in alcuni casi la civiltà di riferimento dei beni culturali di confessioni acattoliche non è quella italiana, ma quella greco-bizantina, quella armena, quella islamica, quella ebraica per la quale il problema è peculiare.

Come ho prima sottolineato, la Chiesa di S. Giorgio, a Venezia, con gli edifici adiacenti, territorialmente delimitati, durante il periodo del dominio turco nei territori bizantini, divenne per i greci della diaspora una seconda patria, salvaguardando così la cultura e l'unità di un popolo.

A Trieste la Chiesa serbo-ortodossa si rifà a valori culturali serbi, lo stesso dicasi a Milano per la Chiesa armena.

Come ho già ricordato il popolo ebraico ha sempre cercato, nelle società dove è vissuto una sua specifica identità ed autonomia, in virtù dei suoi caratteri etnici, religiosi e nazionali che lo contraddistinguono, le *Comunità ebraiche* territoriali sono state nei secoli gli strumenti attraverso i quali ha realizzato la realtà ebraica, sia attraverso le celebrazioni rituali, sia con lo studio ed approfondimento della *Legge*, sia garantendo la tutela e l'assistenza dei consociati. Tutto quanto si riferisce a questa comunità costituisce un patrimonio ebraico ed italiano al tempo stesso, data l'intima unione della tradizione e cultura ebraica con quelle italiane.

8. Nella tematica dell'interesse dello Stato e delle confessioni alla tutela e restauro dei beni culturali si può vedere anche la vicenda della Sinagoga di Pesaro (20).

Trattasi di un edificio barocco, di notevole valore architettonico, di attuale proprietà della Comunità ebraica di Ancona, erede della cessata comunità ebraica di Pesaro.

L'edificio, non più utilizzato per usi liturgici, era in stato di completo degrado, tanto da rischiare la demolizione.

L'iniziativa per il suo recupero, in questo caso, non è partita dalla Comunità ebraica di Ancona, che come rilevavo prima, avrebbe potuto vantare un'aspettativa a sovvenzioni pubbliche per il restauro, ma dal Comune di Pesaro e dal Comitato civico *Progetto pro Ghetto - Studio Città*.

Dopo anni di sensibilizzazione del problema a tutti i livelli, trovati i fondi tramite il ricorso ad un mecenate per la sistemazione del tetto (1987), la Soprintendenza di Ancona e di Urbino, e in base alla legge 499 del 1987, stanziò altri fondi (1988) per il recupero totale dell'edificio. Anche la C.E.E., allo stesso scopo, concede 25.000 ECU al Comune di Pesaro, così

ugualmente la Regione Marche si interessa a questo edificio.

Nel 1990, con una convenzione apposita (21), il Rabbino della Comunità ebraica di Ancona cede l'uso dell'immobile al Comune di Pesaro.

Vorrei concludere ricordando quanto scritto in proposito da Gabriella Silvana Mariotti: "Il recupero a noi tutti di questo patrimonio di cultura e di bellezza è dovuto sì alle pubbliche Istituzioni ma soprattutto all'amore e alla passione di molti".

\*) Relazione tenuta al Convegno di Studi "Tutela e valorizzazione dei beni culturali di interesse religioso. Il ruolo degli enti locali", Pesaro 19-20 Marzo 1994.

1) G. DISEGNI, *Ebraismo e libertà religiosa in Italia*, Torino, 1983, p. 81.

2) D. TEDESCHI, *Presentazione dell'Intesa con lo Stato al Congresso straordinario delle comunità israelitiche*, in *Rassegna mensile di Israel*, 1987, p. XVII.

3) Sulla presenza istituzionalizzata delle Chiese ortodosse in Italia rinvio alla mia voce *Ortodossi*, in *Enc. Giur.*, XXII, Roma 1991 e all'altra mia voce *Ortodosse (diritto delle Chiese)*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Torino, 1994.

4) Cfr. L. PAOLINI, *La minoranza greca a Livorno*, in *Normativa e organizzazione delle minoranze costituzionali in Italia*, a cura di V. Parlato e G. B. Varnier, Torino, 1992, p. 160 ss.

5) Sul tema rimando a R. D'ANTIGA, *La comunità greco-ortodossa di San Giorgio in Venezia*, in *Presenze ebraico-cristiane nelle Venezie*, a cura di G. Del Ferro, Vicenza, 1993, p. 83 ss.; M. I. MANUSSACAS, *Introduzione storica*, in *Guida al museo di Icone e alla chiesa di San Giorgio dei Greci*, a cura dell'Istituto Ellenico di Studi Bizantini e Post-Bizantini di Venezia-Atene, 1992.

6) Cfr. L. PAOLINI, *La presenza armena a Livorno*, in *La presenza armena a Livorno (sec. XVII - XIX)*, Livorno, 1991, p. 7 ss. e MERSOP vardapet OWL'OWRLEAN, *Storia della colonia armena di Livorno e della costruzione della sua chiesa*, presentazione, traduzione e note di A. Orenge, Livorno, 1990.

7) Cfr. G. LONG, *Le confessioni religiose diverse dalla cattolica*, Bologna, 1991, p.84-85.

8) R. BERTOLINO, *Ebraismo italiano e l'intesa con lo Stato*, in *Il nuovo accordo tra Italia e Santa Sede*, a cura di R. Coppola, Milano, 1987, p.573.

9) P. GISMONDI, *Culti acattolici*, in *Enciclopedia del diritto*, XI, Milano, 1962, p. 448-449.

10) GISMONDI, *Culti cit.*, p. 449.

11) A. VILLANI, *Il museo dei beni culturali religiosi*, in *Città e società*, 1979, p. 54, cit. in A. VITALE, *Beni culturali nel diritto ecclesiastico*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, II, 1987, p.229 e bibl. ivi cit.

12) Rinvio al mio libro *Le intese con le confessioni acattoliche. I contenuti*, Torino, 1991, p. 116-118 e bibl. ivi cit.; è stato giustamente rilevato che la legge di tutela di questi beni non parla di pregio della cosa, ma di 'interesse', di 'particolare interesse' di un bene in quanto 'portatore di un valore' culturale tipico di riferimento; cfr. S. BORDONALI, *La disciplina regionale dei beni culturali, librari e archivistici di interesse religioso*, in *Il dir.eccl.*,

1993, I, p. 485-486.

13) Cfr. D. TEDESCHI, *Talune riflessioni, dal punto di vista degli ebrei italiani, a proposito dei rapporti tra le confessioni religiose e lo Stato*, in *I diritti fondamentali della persona umana e la libertà religiosa*, Libreria editrice Vaticana, Città del Vaticano 1985, p.577.

14) A. FUCCILLO, *La circolazione dei beni culturali d'interesse religioso*, in *Quaderni della scuola di specializzazione in diritto ecclesiastico e canonico*, Napoli, 1993, p.158.

15) Ampie riserve sulla normativa bilaterale relativa al patrimonio artistico sono espresse da P. BELLINI, *I beni culturali di proprietà ecclesiastica nel nuovo Concordato*, in *Il Tetto*, 1984, p. 200 ss. Sul tema cfr. anche P. MONETA, *Stato sociale e fenomeno religioso*, Milano 1984, p. 314 ss.

16) In tal senso cfr. F. PETRONCELLI HUEBLER, *Notazioni problematiche in tema di tutela e valorizzazione dei beni culturali connessi all'esercizio del culto*, in *Studi di diritto ecclesiastico e canonico*, n. 2, Napoli, 1981, p. 305.

17) Cfr. anche in generale sulla tutela congiunta dei beni culturali d'interesse religioso: V. TOZZI, *Riforma amministrativa ed interessi religiosi*, Napoli, 1981, p. 131 ss.; F. PETRONCELLI HUEBLER, *Attuali prospettive di tutela dei beni culturali di interesse religioso*, in *Studi in onore di Lorenzo Spinelli*, Modena 1989, p. 1002.

18) M.S. GIANNINI, *I beni culturali*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1976, p. 30.

19) G. MORBIDELLI, *L'azione regionale e locale per i beni culturali in Italia*, in *Le Regioni*, 1987, p. 948.

20) Le notizie relative alla vicenda sono reperibili in G.S. MARIOTTI, *Da Abramo ad Abramo, via Sisifo, Dal rischio della distruzione al recente recupero, ma quante fatiche in questa lunga storia*, in *Amici dei Musei d'Italia*, n.56, 1993, p. 26-27.

21) Di tale convenzione si era parlato in un incontro già del 1984 tra le Amministrazioni pubbliche interessate alla presenza del Presidente dell'Unione delle comunità Ebraiche Italiane, D.ssa Tullia Zevi.

DANIELE RUINETTI

*CESARE BECCARIA FRA INNOVAZIONE E CONFORMISMO  
IL CASO DELLA MONETA*



SOMMARIO: 1. Introduzione. - 2. La moneta: il problema, le opere sulla moneta (cenni). - 3. Le tesi del giovane Cesare Beccaria. - 4. Le teorie della maturità di Beccaria. - 5. Beccaria burocrate. - 6. Osservazioni conclusive.

## 1. Introduzione

“Le monete sono pezzi di metallo che misurano il valore, nella stessa misura che le libbre e le once misurano il peso; il piede e il braccio l’estensione” (1).

L’Italia della prima metà del Settecento mostra evidenti i segni della decadenza economica. L’industria è agonizzante (2), il commercio langue (3) e l’agricoltura è quasi ovunque condotta con metodi arcaici. Nè le classi dominanti degli stati della penisola sembrano possedere l’energia necessaria a mutare tale situazione di degrado. Manca, da noi, una vera borghesia industriale (del tipo di quella francese) od almeno una classe di capaci servitori dello stato (vedi l’esperienza austriaca) in grado di far uscire il paese dall’immobilismo. Come amaramente scrive Galiani “Italia è vecchia e alla barbarie inclina” (4). Si dovrà attendere la discesa di qua delle Alpi dei grandi amministratori asburgici perchè, almeno in alcune parti della penisola, le idee riformatrici dei nostri *philosophes* possano trovare attuazione, spesse volte anche al di là delle intenzioni dei loro stessi estensori.

Segno e simbolo della decadenza italiana è il disordine monetario. Questo deriva principalmente dai rimedi empirici adottati dai vari governi per far fronte alla crisi economica, rimedi che, agendo solo sul circolante, quasi sempre si sono rivelati peggiori del male. Contro di essi si pongono, con maggiore o minore energia, i nostri illuministi, i quali trovano nell’argomento della moneta la “palestra” ideale per le loro dissertazioni. Negli anni ‘50 del XVIII secolo è tutto un fiorire di opere (5) tese a dimostrare come in “una nazione che si allontana da <giusti> principi <nella materia monetaria> diminuisce il denaro” (6) ed a ritrovare, quindi, le leggi e gli equilibri atti a far sì che questo non “fugga” dai confini dello stato. A tale dibattito sulla moneta ha partecipato anche Beccaria. Per lui, anzi, la questione è stata di fondamentale importanza durante tutto l’arco della propria carriera di pubblicista prima e funzionario dell’amministrazione asburgica poi. Gli scritti

che egli ci ha lasciato sull'argomento costituiscono un ideale "filo d'Arianna" che ci è utile per capire chi veramente sia l'autore milanese: se il giovane, limpido e coraggioso innovatore che viene fuori dalla lettura del *Dei delitti e delle pene* od il pigro e debole burocrate che ci viene presentato da chi l'ha conosciuto in età matura (7).

## 2. La Moneta: il problema, le opere sulla moneta (cenni)

L'Italia fu sempre rimarchevole per la pessima moneta e le migliori opere sulla moneta" (8)

Il grande interesse dimostrato dagli uomini di cultura e di governo italiani del XVIII secolo per la moneta è dovuto a motivazioni di carattere squisitamente economico. Superato il concetto medioevale per il quale una delle manifestazioni della sovranità dello stato è il battere moneta d'oro e d'argento (9), è la necessità di dar ordine ad una situazione divenuta ormai ingovernabile che spinge i nostri illuministi a dar consigli e scrivere libelli sull'argomento monetario. Si consideri, d'altronde, che, mentre oggi la moneta è soggetta anch'essa alla legge di mercato e non ha prezzo alcuno se considerata di per sé, nel Settecento, invece, essa è "la misura generale di tutte le cose veniali" (10) ed il suo valore intrinseco "si appoggia alla quantità di metallo fino che contiene" (11).

I mali che affliggono il circolante nell'Italia dei lumi portano gli antichi nomi di "alzamento", "tosamento" ed "incerta proporzione fra oro ed argento". Le loro origini sono da far risalire alla fine del XVI secolo, a quando, cioè, il nostro paese, perso il proprio ruolo di mediatore nel commercio fra Oriente ed Occidente, è piombato in una sorta di medio evo economico dal quale si sarebbe risvegliato solo nel tardo Ottocento. I governi peninsulari per primi percorrono la via dell'alterazione della moneta al fine di recuperare quegli introiti venuti meno per il languire delle attività produttive e commerciali. L'alzamento è il rimedio generalmente usato dalle varie zecche per dar sollievo al crescente peso del debito pubblico. Secondo la dizione del Galiani esso consiste in un "profitto che il principe e lo stato ritraggono dalla lentezza con cui la moltitudine cambia la connessione delle idee intorno a' prezzi delle merci e della moneta" (12).

A fronte d'un comportamento scorretto dei governanti (i quali cercano di risolvere i problemi finanziari del paese in modo poco ortodosso), stanno le inevitabili furberie dei privati. Il tosamento, cioè la limatura degli

orli delle monete di metallo nobile (ma non mancano sistemi più sofisticati per ricavare dalle stesse qualche grammo d'oro e d'argento), è talmente praticato che i mercanti invece di accettare un certo numero di monete, in cambio di quanto venduto, ne pretendono un dato peso (13). Ultimo fra i mali elencati, ma primo per i danni che provoca alla circolazione, è l'incertezza che regna nella proporzione fra l'oro e l'argento usata nei vari stati italiani nella coniazione monetaria. Il gran numero delle zecche ancora operanti nella penisola, le diverse misure di peso adottate, la diseguale ricchezza di metalli preziosi e, soprattutto, la volontà di speculare nel cambio con le migliori divise, sono fra le principali cause del caos monetario del nostro Settecento.

Una delle prime opere nelle quali il problema della moneta viene affrontato in maniera scientifica è la *Lezione delle monete* di Bernardo Davanzati. Già al principio del Seicento questo autore ha del denaro un concetto del tutto utilitaristico. Egli concepisce la moneta non come la "ricchezza" d'una nazione, ma quale mezzo per scambiarsi la vera ricchezza costituita dalle cose in commercio fra gli uomini e scrive essere il suo valore stabilito da una convenzione, cioè da un accordo fra le genti in virtù del quale "tutte le cose terrene <...> vagliono tutto l'oro che si travaglia" (14), convenzione che, in quanto tale, può essere in qualsiasi momento modificata. Davanzati ha ben chiaro di fronte agli occhi il disordine esistente in Italia in materia di moneta ed intuisce il danno che ne deriva per il sistema economico. La soluzione che egli indica per risolvere la piaga dell'alterazione del circolante è, al tempo stesso, semplice e sconcertante. Gioverebbe, afferma quasi per ischerzo, "spendere l'oro e l'argento a peso e a taglio" (15). Tanto a peso ed a taglio questi metalli sono impiegati nei commerci e si potrebbe almeno risparmiare, con l'adozione di tale metodo, sulle spese di zecca.

Di poco anteriore all'opera del Davanzati è il *Discorso sopra le monete e la vera proporzione tra l'oro e l'argento* del reggiano Gasparo Scaruffi. In questo saggio l'autore sostiene l'utilità, anzi, la necessità di avocare la coniazione del denaro ad una "zecca universale" unica per l'Europa. La proporzione che egli indica quale ideale fra oro ed argento monetato è di uno a dodici, cioè la media continentale dell'epoca. Allo scopo di prevenire frodi ed alterazioni da mano pubblica o privata, lo Scaruffi ritiene opportuno che ogni moneta rechi impresso un marchio che ne indichi peso, valore e bontà. Come sempre accade a tutti coloro che propongono idee geniali, ma troppo moderne per i tempi in cui vivono, il Direttore della zecca di Reggio

Emilia è passato quasi per bizzarro ed il suo nome ben raramente compare nei libri di storia economica.

La data d'inizio del "dibattito sulla moneta" che ha caratterizzato l'illuminismo italiano può farsi coincidere con il 1743, anno di pubblicazione del *Trattato delle monete* di Carlantonio Broggia. Gli effetti del lungo periodo di malgoverno spagnolo nel Regno di Napoli, hanno convinto l'autore partenopeo del danno che deriva al sistema economico dall'alterazione a fini speculativi della moneta da parte dell'erario. Egli afferma, quindi, che la "diminuzione" <così chiama più efficacemente l'alzamento> "invece di apportare <...> beneficio, arreca al principe ed ai sudditi mali e disordini innumerevoli" (16). Per una riforma del circolante Broggia propone regole semplici e chiare, fra le quali spicca la generalizzazione dell'uso, nei commerci e nelle valutazioni, della "moneta immaginaria" (17), il requisito della quale è, almeno fin quando una legge dello stato non intervenga in materia, la stabilità.

Più disillusa rispetto a quella del Broggia è la visione della moneta che ha il suo connazionale Ferdinando Galiani. Questi nel *Della Moneta* - edito nel 1751 - parte dalla constatazione che la ricchezza d'una nazione non consiste nell'aver entro i propri confini una gran quantità di denaro, ma una numerosa ed attiva popolazione (18) e descrive l'alzamento come un buon strumento, se usato saggiamente, di politica monetaria. "Esso non produce mutazione di cose, ma di voce" (19) e poichè "non atterra le case <e> non uccide gli uomini<...> non può certo generar povertà" (20). Le regole che l'abate napoletano indica come valide per un buon sistema monetario non toccano solo il circolante, ma l'economia tutta (21). E' il risveglio delle attività produttive che attirerà nello stato buona moneta.

Nel 1751 è stampato il *Dell'origine e del commercio della moneta e dei disordini che accadono nelle alterazioni di essa* scritto da Gianrinaldo Carli, testo di riferimento per quanti successivamente si occuperanno dell'argomento. L'opera è corredata di pregevoli tabelle e prospetti che servono all'autore per "costruire" una moneta che sia di alto valore intrinseco e bella, tale da rivaleggiare con quelle delle più progredite e ricche nazioni d'Europa. La validità del ponderoso saggio non è da mettersi in discussione, ma leggendolo si sente che in esso parla più il numismatico che l'economista. Nessun dubbio traspare sull'effettiva utilità di batter moneta negli stati d'Italia, nemmeno alla luce delle spese che si debbono sostenere per tener

in opera una zecca, spese notevoli per entità politiche ed economiche estremamente ridotte. Il rimedio al problema dei costi della monetazione per l'istriano è estremamente semplice. Basta che, come d'altronde già in uso, si conii dal denaro del valore intrinseco leggermente inferiore al nominale e le officine avranno di che sostentarsi con il metallo guadagnato. Un escamotage, questo, fortemente deprecato da molti autorevoli studiosi nazionali e stranieri (Locke e Cantillon fra gli altri).

Molto più pratico del Carli è Pompeo Neri. Gran conoscitore delle tecniche della monetazione il toscano nel suo *Osservazioni sul prezzo legale delle monete*, uscito di stampa nello stesso anno del *Dell'origine e del commercio della moneta*, non spreca molto inchiostro in descrizioni da erudito, ma giunge subito al nocciolo della questione. Egli non ritiene che in stati piccoli e poveri di metalli nobili come sono quelli della penisola sia utile battere moneta. Se, poi, proprio lo si vuol fare è bene che la stessa non venga gravata dalle spese di fabbricazione, sia di valore estrinseco eguale all'effettivo e ci si attenga, nella proporzione da adottarsi fra oro ed argento, alla media esistente in Italia. E' la coscienza del ruolo marginale assunto dal nostro paese nell'ambito del grande commercio continentale che spinge quest'autore all'analisi non di una moneta perfetta (cosa che fa il Carli con la sua passione da numismatico), ma di quella che può tornar utile ad una nazione, come la si chiamerebbe oggi, sottosviluppata.

### 3. Le tesi del giovane Cesare Beccaria

“Frattanto Beccaria ho potuto indurlo a scrivere sulle monete...” (22)

Quando Pietro Verri dà incarico al giovane Beccaria di stendere un saggio sulla moneta l'interesse nazionale per l'argomento si è alquanto affievolito. L'elaborazione delle grandi opere teoriche ha lasciato posto al lavoro dei pratici, impegnati a stabilire, in quegli stati della penisola in cui i governanti hanno ritenuto opportuna un'opera di riforma nella materia, le giuste regole necessarie alle nuove coniazioni (23). Nel milanese, però, il problema resta ancora aperto. In questo territorio “il disagio della circolazione <è> diventato acuto; una tariffa forzosa <stabilisce> rapporti arbitrari fra le varie monete, sia imperiali che straniere, e fra l'oro e l'argento, sicchè gli avveduti conoscitori dei pesi e delle leghe <incettano, esportano, riconiano> le monete buone, lasciando in circolazione solo quelle scadenti” (24). Nè le

ottantotto gride emanate dalle autorità del Ducato dall'inizio del Seicento all'aprile 1762 sono riuscite nell'intento di dar ordine a tale caos. Al contrario, come sempre succede per quei provvedimenti presi per regolare una materia senza tener conto della realtà delle cose, l'hanno peggiorato. Così nella metà del Settecento Milano è invasa dalle monete di basso conio forestiere ed è divenuta quasi priva delle buone monete d'oro e d'argento locali.

La scelta del tema sul quale far riflettere il marchese è, quindi, per il Verri assai felice. Inoltre è da considerare che questi ha almeno altri due buoni motivi per far lavorare il proprio protetto sull'argomento. Innanzitutto insistenti sono le voci che vogliono il governo lombardo ansioso d'impegnarsi nella regolamentazione della materia. Se, infatti, la riforma del Ducato sarà realizzata solo nel 1778 ed i lavori per essa inizieranno formalmente nel 1765, tuttavia è noto che già dal 1750 "il problema delle monete <occupa> giornalmente le meditazioni del ministero" e su di esso sono effettuate "ripetute convocazioni di giunte" (25). Ottima circostanza, questa, per far sì che, tramite il proprio lavoro, l'amico del conte Pietro possa "porsi in vista di chi <ha> in mano la somma degli affari dello stato collo scrivere alcuna cosa che si < riferisca > alla scienza politica" (26) e risolvere, quindi, con una idonea assunzione ad un qualche ufficio pubblico di rilievo (27), lo stato di "proletarius homo" nel quale è caduto dopo il matrimonio contratto con Teresa Blasco e la conseguente cacciata dalla casa paterna (28). Secondo motivo d'interesse per Pietro Verri nella riuscita della fatica dell'amico è il non poter più egli stesso presentarsi quale novello riformatore agli occhi delle autorità milanesi. Pochi mesi prima il conte ha, infatti, inviato al Firmian, ministro plenipotenziario per la Lombardia austriaca, due propri scritti, il *Sul tributo del sale nello stato di Milano* ed il *Saggio sulla decadenza e grandezza del commercio di Milano fino al 1750*, che come tutta risposta hanno ricevuto solo il silenzio. Meglio, per Pietro, riproporsi sulla "piazza" per interposta persona, come capo di un manipolo di robusti innovatori quali quelli che gli si sono raccolti intorno nell'Accademia dei pugni. E' così che, intravedendo nel futuro autore del *Dei delitti e delle pene* una "testa fatta per tentare strade nuove, se l'inerzia e l'avvilimento non lo soffocano" (29), egli prende Beccaria per mano e lo usa, in un certo senso, per incamminarsi insieme a lui sulla strada di un'affermazione che ancora non ha raggiunto.

Il *Del disordine e de' remedi della moneta nello stato di Milano nell'anno 1762* è terminato nel febbraio 1762, ma viene stampato solo alcuni mesi più tardi a Lucca, avendo la censura del Ducato negato il proprio pla-

cet alla pubblicazione dell'opuscolo nella Lombardia austriaca. L'opera prima del marchese è scritta con stile chiaro e conciso. Il volumetto è diviso in due parti (intitolate *Principi universali* ed *Applicazione de' principi universali*) alle quali è anteposto un efficace proemio, ed è accompagnato da eleganti tavole prospettiche. In esso sono esaurientemente esposti i principi generali sulla materia, analizzate le cause del disordine monetario (30) e suggerite le soluzioni atte a risolvere il problema. Il saggio, con la sua prosa stringata, è ben atto a raggiungere lo scopo che l'autore s'è prefisso di "risvegliare dall'indolente riposo gl'ingegni capaci di meditare" (31).

Tre sono i teoremi fondamentali che per Beccaria devono regolare la scienza monetaria: I) "Una egual quantità di metallo dee corrispondere ad un egual numero di lire in ogni moneta"; II) "Come il totale di un metallo circolante è al totale dell'altro, così una data parte di metallo deve essere ad una egual parte dell'altro metallo in ogni moneta"; III) "Nello stabilire il valore delle monete non si dee considerare che la pura quantità di metallo fino, nessun conto facendo nè della lega, nè delle spese del monetaggio, nè della maggiore raffinazione di alcune monete ecc." (32).

L'autore reputa che la proporzione alla quale ci si debba attenere nello stimare l'oro nei confronti dell'argento sia quella risultante dalla media europea in merito. Non avendo, infatti, i piccoli stati italiani "bastante influenza sull'Europa per mutare la relazione de' metalli <...> conviene ricevere la legge, non darla" (33). Il punto focale dell'opera, però, è quello nel quale il marchese afferma che il battere moneta per un "paese <...> che non ha nè miniere nè commercio marittimo <...> non è altro che una commedia di trasformazioni, una perdita inevitabile di metallo nelle occupazioni della zecca ed un pubblico discapito, il quale si converte talvolta in bene d'un progettista, che con pagliati sofismi maschera il proprio guadagno col manto del vantaggio del sovrano inseparabile da quello della nazione" (34).

La zecca, afferma Beccaria, sarà utile che lavori, eventualmente, solo per rifondere la moneta bassa di rame, la più utile al popolo, e, aggiungendo "ai soldi quei sei ventesimi che mancano per ogni lira" (35), evitare che venga perpetrata nei confronti della classe più umile quella continua frode ampiamente descritta dal napoletano Carlantonio Boggia nel suo *Trattato de' tributi* del 1743.

"L'amore della verità" (36) che guida l'autore nella stesura del *Del disordine*, lo induce a negare che in qualsiasi modo sia posto in circolazione del denaro che non abbia valore intrinseco eguale al nominale. E' il caso, appunto, della moneta di rame, che, oggetto di un vero e proprio corso for-

zoso da parte delle autorità del Ducato, viene paragonata alle cedole di banco, considerate dal giovane illuminista non “vera moneta, ma una rappresentazione di essa” e la cui diffusione da parte dello stato è da paragonarsi non già ad un pagamento, ma alla “confessione di un debito” (37).

Dimostrata l’inutilità, anzi il danno, che deriverebbe ad uno stato come quello di Milano dal continuare a battere moneta autonoma, Beccaria, con l’ausilio di tavole prospettiche e calcoli da lui stesso eseguiti, costruisce una tariffa in cui “la stessa quantità d’oro fino vaglia sempre lo stesso numero di lire in ogni moneta, e così dell’argento” (38) alla quale ragguaagliare le monete straniere, di valore intrinseco differente le une dalle altre, che saranno da utilizzarsi nel Ducato. E poichè la proporzione (che all’epoca l’autore trova nella misura di 1 a 14,1/2) fra i due metalli “varia per le diverse vicende del commercio e delle miniere <e> non si può sperarsi di fissare una legge perpetua alle monete, ma bisogna, tenendo perpetui i principi <i tre teoremi> secondare l’instabile livello d’Europa”, il marchese suggerisce “per ovviare i disordini avvenire <d’istituire> un ministro particolarmente consacrato a questa materia il quale colle tariffe alla mano vegliasse al cambiamento della proporzione, e con questo termometro riformasse al bisogno il prezzo delle monete e fissasse col mezzo de’ saggi il valore delle nuove monete che s’introducono” (39) nel paese.

I principi che Cesare Beccaria enuncia nel *Del disordine e de’ remedi delle monete* non sono rivoluzionari. Essi sono ripresi dalle argomentazioni di illustri precedenti autori quali Richard Cantillon, Gian Rinaldo Carli e Pompeo Neri. Da quest’ultimo in particolare il marchese ha ritratto il postulato per cui i paesi “che non hanno miniere, quando si trovino colla bilancia commerciale disfavorevole non bisogna che sperino di tener aperta la zecca” (40). L’autore stesso, d’altronde, è conscio di non proporre all’attenzione del pubblico delle novità in senso assoluto. Afferma, infatti, nella sua prima lettera di presentazione dell’opera al Firmian: “non ho il merito di aver scoperto nuove verità nella teoria delle monete, ma ho cercato con ogni studio la chiarezza <...> e la brevità” (41). E sono proprio questa chiarezza e questa verità, unite ad uno stile quasi da pubblicitista, che fanno del *Del disordine* un’opera moderna anche per il lettore di oggi. Per quel che riguarda lo stile, anzi, v’è da notare come esso sia simile a quello quasi giornalistico di Pietro Verri ed invece così lontano dall’incedere difficoltoso usato dal nostro negli scritti della maturità. Sicuramente anche nella stesura materiale dell’opera prima il conte al Beccaria una grossa mano glie l’ha data.

Il *Del disordine e de' remedi della moneta nello stato di Milano nell'anno 1762* presenta un grave errore. L'autore per stendere la prima delle quattro tavole prospettiche del proprio saggio, relativa al contenuto in metallo fino di diverse fra le più comuni monete accettate nella piazza lombarda, ha utilizzato i "saggi fatti a Torino e altrove quali ce li dà il conte Carli" lasciandone immutati i dati e prendendone per valide le misure di peso, intendendole già ragguagliate a quelle in vigore nel milanese. Tali misure sono state invece indicate dall'istriano secondo le tabelle in vigore negli stati dai quali le singole monete provengono. Altro è parlare di "grani" a Firenze, altro a Venezia. Questa svista rende invalidi tutti i calcoli e le successive tabelle formulate da Beccaria sulla base del primo prospetto, ma non incide sulla giustezza delle sue conclusioni nè nuoce alla diffusione del saggio. Anzi, proprio a causa dell'errore si è svolto un acceso dibattito fra Francesco Carpani (economista di qualche fama nel Ducato, subito accortosi della topica dell'esordiente) ed i fratelli Verri (impegnati nella difesa del loro protetto) grazie al quale il libretto ha goduto d'una propaganda insperata. Beccaria si è guadagnato sul campo i gradi di coraggioso innovatore ed il Carpani l'appellativo di "Simplicio" (42).

#### 4. Le teorie della maturità di Beccaria.

"Vitam minus ambitiose quam tranquille vixit" (43)

Gli *Elementi di economia pubblica* sono redatti da Beccaria in un momento importante della propria esistenza. Egli ha conquistato l'apice della notorietà con la pubblicazione, nel 1764, del *Dei delitti e delle pene*. Si è sottratto all'amoroso, ma soffocante abbraccio dei Verri ed è riuscito a raggiungere quello che è sempre stato il suo obiettivo fin dalla stesura, sei anni prima, del *Del disordine*: l'annicchiarsi (termine poco elegante, ma molto usato all'epoca) in un buon posto dell'amministrazione statale. È del 1768, infatti, la nomina del marchese a professore di Scienze Camerali presso le Scuole Palatine di Milano. Invero il desiderio del Beccaria sarebbe stato quello d'essere direttamente iscritto nei più alti gradi della burocrazia del Ducato, ma per il momento va bene anche questo posto di docente, che, se non altro, gli permette a pieno titolo d'entrare nell'entourage degli uomini graditi alle autorità. Nè, d'altronde, è da pensare che il "Newtoncino" (44) avrebbe potuto opporre un rifiuto ad una proposta che fosse appena decente. Troppa fatica gli è costato indurre Firmian e Kaunitz ad offrirgli un'occupazione "onorevole <...> anche se di mediocre utilità" (45) in patria. Ha dovu-

to scomodare financo un'imperatrice (46).

La seconda opera nella quale Beccaria s'occupa d'economia (e, quindi, di moneta) non avrebbe dovuto essere pubblicata. Si tratta, infatti, semplicemente del testo ricavato dall'insieme degli appunti da lui stilati per le lezioni che avrebbe dovuto tenere alle Scuole Palatine di Milano. Nonostante ciò, gli *Elementi di economia pubblica* rivestono per gli storici un'importanza fondamentale. E' l'unico scritto lasciatoci dall'autore riguardante la scienza economica in generale. Peccato che, come ampiamente dimostrato da Fanfani (47), l'opera sia in gran parte frutto di un plagio del famoso *Saggio sulla natura del commercio in generale* di Cantillon. E questo è un grande limite. Forse anche per tal motivo il marchese non ha mai voluto sistemare e dare alle stampe il proprio testo nonostante le insistenze del Kaunitz. L'*Essai*, infatti, già era stato pubblicato in versione italiana dallo Scottoni a Venezia e, comunque, circolava fra gli intellettuali della penisola dalla fine degli anni '50 nell'edizione in lingua francese.

Beccaria dedica alla moneta la parte IV, capo II, degli *Elementi di economia pubblica*. I principi che l'autore fissa per la materia sono gli stessi descritti nel *Del disordine* (48). Il "telaio" nel quale vengono inseriti, però, è chiaramente derivato dal *Saggio sulla natura del commercio in generale*. Dal libro del "negoziante inglese" (49), anzi, egli riprende non solo lo schema generale della trattazione, ma anche, modificandole di poco, intere frasi e definizioni. Si consideri, ad esempio, il problema della velocità di circolazione del denaro. Il marchese scrive che "non è <...> propriamente la quantità assoluta del denaro che forma la ricchezza e la prosperità di uno stato, ma la rapidità e la prontezza del suo movimento" (50). Per l'autore dell'*Essai* "una accelerazione, o una maggior velocità di circolazione del denaro negli scambi equivale, in una certa misura, ad un aumento del denaro effettivo" (51). La simiglianza fra le due affermazioni è grande. Ancora, il milanese sostiene che "ogni somma di denaro può rappresentare una qualche porzione di terra" (52). Anche Cantillon ritiene "necessario che la moneta o la misura comune dei valori corrisponda, realmente ed intrinsecamente, in prezzo di terra e di lavoro alle cose che se ne danno in cambio" (53).

Gli stessi esempi che Beccaria riporta negli *Elementi* sono tratti dal *Saggio sulla natura del commercio in generale*. Basti per tutti il seguente. L'inglese, nel descrivere come anche altri metalli siano stati usati al posto dell'oro e dell'argento quali mezzi di scambio, riporta il caso del ferro, maneggiato a tal fine dai greci ai tempi di Licurgo (54). Lo stesso fa il

nostro, che ambienta la parabola ai propri giorni presso i popoli africani (55). Sempre del ferro, però, si tratta. Se il plagio dall'*Essai* non è totale, ciò è dovuto all'aver il marchese arricchite le affermazioni di Cantillon con le ultime teorie del Neri e del Carli, che, come le idee dell'inglese, egli ha già sfruttate anche per la stesura del *Del disordine*. Questa circostanza vale a dare un senso di continuità fra gli *Elementi* e lo scritto d'esordio del milanese. Il primo lavoro scritto sotto l'influenza dei Verri, però, risulta molto più moderno e, a suo modo, originale. Sarà per il linguaggio fresco ed asciutto usato in esso dall'autore. Sarà per quel tono quasi giornalistico. Sarà per la presenza, allora, accanto al nostro dell'amico Pietro.

Dalla lettura della parte dedicata alla moneta degli *Elementi di economia pubblica* s'intuisce bene l'evoluzione della personalità di Beccaria. I contenuti della sua produzione sono ancora quelli del philosophe autore del citato volume *Del disordine*. Come già detto, i principi sulla scienza monetaria già patrimonio di quel primo fortunato libretto sono ancora presenti nel trattato della maturità, compreso l'asserto per il quale non giova ad una "nazione piccola <che non ha> un esteso e predominante commercio <...> il lusso <di battere> moneta d'oro e d'argento", ma è più profittevole che usi le monete degli altri stati valutandole per il "metallo fino che contengono e secondo le proporzioni correnti" (56). Manca, negli *Elementi*, però, e si sente, quella spinta ideale che ha permesso al nostro di scrivere un libro come il *Dei delitti e delle pene*. Lo stile è fiacco. L'ispirazione a teorie già note, che nello scritto d'esordio è servita all'autore per esprimere una posizione, se non del tutto originale, comunque d'avanguardia almeno nell'ambiente lombardo, ora è diventata vero plagio. Ancora Beccaria non è arrivato a quel distacco dagli studi che lo porterà, addirittura, nel luglio 1777, a vendere in blocco ed a basso prezzo la propria biblioteca illuministica, distacco che, come scrive la Pongolini, "è il segnale di una profonda svolta al tempo stesso professionale, culturale, esistenziale e forse anche religiosa" (57). Certo è che, con l'ormai acquisita sicurezza del "posto al sole", e senza gli assillanti richiami allo studio ed alla ricerca che gli venivano rivolti da Pietro Verri, il marchese può finalmente permettersi l'abbandono a quel "poco d'indolenza filosofica sì negli affari che nella ricerca della verità" (58) al quale ha, invero, sempre aspirato.

## 5. Beccaria burocrate

“Dovendo spesso vedere Beccaria ed essendo egli in certo modo subordinato a me, non ho verun motivo di lagnarmene, anzi, mi usa tutte le attenzioni, ma non lo riconosceresti <...>. Egli non par più nemmeno il copista del De' delitti e delle pene” (59).

Nel 1771 Cesare Beccaria è nominato, con Carpani, consigliere del Supremo Consiglio di Economia Pubblica. Uno dei primi compiti che lo attendono come burocrate è quello d'occuparsi, assieme, fra gli altri, al Carli, dello studio di una nuova monetazione per il Ducato di Milano. Questo lavoro l'impegnerà fino al 1778, anno in cui l'autore del *Del disordine* assommerà in sé le cariche di membro della Delegazione per la riforma delle monete e di Magistrato Provinciale per la Zecca. Una brillante carriera davvero per chi, fino a non molto tempo addietro, ha asserito che per “una nazione che non abbia miniere <nè un> esteso e predominante commercio estero<...> il battere moneta non sarebbe che spendere inutilmente in una manifattura sulla quale senza danno non si può guadagnare” (60). Già, ma adesso il marchese è invece convinto della “inevitabile necessità d'una rifusione generale” (61). Ora egli ritiene che le “diverse opinioni de' più illuminati scrittori sull'argomento, alcuni de' quali hanno asserito che una piccola Provincia, sprovvista di miniere, tagliata in ogni parte da Nazioni diverse e per conseguenza da monete d'ogni qualità, debbasi contentare di una moneta di rame per l'uso del basso popolo, e non già elevarsi fino al lusso di una moneta nazionale <non possono essere applicate> nè alla situazione e circostanza di questo Stato, nè alla grandezza e necessità de' mali presentanei, nè molto convenire allo interesse sacro e primario della M.V.” (62). Sarebbe interessante sapere a chi alluda con precisione il nostro quando accenna a questi “illuminati scrittori” di avverso parere. Forse si riferisce all'ex amico Pietro Verri, che continua (63) a sostenere l'inutilità per il Ducato di coniare moneta propria. Forse intende prendere le distanze dalle argomentazioni che egli stesso ha sostenute con vigore prima nel *Del disordine* e più fiaccamente poi negli *Elementi*. La condanna esplicita e ben motivata contenuta in queste opere sulla possibilità di un'autonoma monetazione per il territorio milanese non si coniuga bene, infatti, con i desiderata dei governanti austriaci, convinti, con il Carli, che una rifusione generale sia oltremodo necessaria per ridar fiato all'ansante economia lombarda. In ogni caso il Beccaria burocrate si sente in debito di provare, con esagerata insistenza, “l'utilità di una moneta nazionale per rimediare alla natura de' pre-

senti mali e per la garanzia e l'indennità delle Regie finanze" (64). E' un'affermazione, questa, che suona quasi come dichiarazione d'obbedienza.

Le consulte redatte da Beccaria per la riforma del sistema monetario nella Lombardia Austriaca sono tre (65). Le prime due sono state stese nel 1771, nel periodo dell'elaborazione teorica di tale riforma. La terza, scritta sette anni più tardi, riassume i principi ai quali la nuova monetazione si sarebbe dovuta conformare. In tali pareri non sono, nè, d'altronde, devono essere contenute ampie formulazioni teoriche sulla scienza monetaria, ma gli adattamenti di questa formulazioni alla situazione reale. E le teorie alle quali l'autore delle consulte s'ispira, purtroppo, non sono quelle espresse nel *Del disordine*.

Nelle consulte sono numerose le pagine dedicate allo studio della proporzione oro/argento da adottarsi per la nuova monetazione. Le difficoltà che Beccaria e Carli trovano nello stabilire una misura precisa e definitiva costituiscono la riprova dell'asserto contenuto nell'opera d'esordio del marchese, nella quale l'autore sostiene che "siccome la proporzione fra i metalli varia per le diverse vicende del commercio e delle miniere, così non può sperarsi di fissare una legge perpetua alle monete, ma bisogna, tenendo perpetui i principi stabiliti, secondare l'instabile livello d'Europa" (66).

Ad un risultato, comunque, il milanese e l'istriano devono arrivare e, dopo calcoli infiniti, adottano la parità di 1 a 14 e 4/9 che, una volta tradotta in pratica, si rivela fallace. Come nota Alberto Cova "Un ennesimo mutamento intervenuto nel rapporto oro/argento nel periodo immediatamente successivo all'entrata in vigore della nuova disciplina, servì a dimostrare nuovamente l'impossibilità di fissare una volta per tutte le parità e poichè era l'oro a rivalutarsi rispetto all'argento (per effetto della regolamentazione monetaria francese del 1785 che elevò il rapporto nella misura di 1 a 15 - n.d.a.) si dovette presto constatare la rarefazione delle monete d'oro perchè la tariffa del 1778 le aveva sottostimate" (67).

La riforma monetaria attuata con tanta fatica nel Ducato ben presto dimostra d'essere quella "commedia di trasformazioni, quella perdita inevitabile di metallo nelle operazioni della zecca" descritta dal marchese nel suo primo libretto. Tito Pomponio Attico (68) aveva ragione.

Per coprire le spese di zecca Beccaria propone una serie di misure, le più varie, da adottarsi contemporaneamente. Fra queste merita menzione "l'introduzione di un picciol rimedio" negli scudi d'argento (69). Il nostro

raccomanda, cioè, la coniazione di monete che abbiano valore intrinseco inferiore al nominale. Ciò in stridente contrasto con il terzo teorema descritto nel *Del disordine*. È lontano il tempo nel quale il marchese, quasi indignato, affermava: “quanto alle spese del monetaggio <...> non vedo la necessità d’addossarle alle monete medesime” (70). Ma questa, ormai, è un’altra storia. L’estensore delle consulte sembra essere, come scrive Cavanna, “tutt’altro uomo rispetto al brillante polemista del 1764” (71).

## 6. Osservazioni conclusive

“Beccaria ha mente e cognizioni, ma gli manca l’attività e l’energia. Negli affari non ha parere, segue l’altrui anche quando ha esposto il proprio” (72).

Gli storici che si sono occupati di Beccaria dividono l’arco della sua vita in due o tre periodi differenti e, in genere, ci danno l’immagine di un uomo dalle diverse facce. Nel leggere le opere del marchese, invero, si è portati a contrapporre al grande illuminista degli anni dal 1762 al 1766 il fiacco burocrate delle consulte. Se una tale maniera di procedere può essere (ed in effetti è) valida per catalogare la vasta produzione dell’autore milanese, può risultare fallace se adottata per spiegarne la personalità. Non esiste un Beccaria ardito innovatore, capace di entrare a pieno titolo nel novero dei grandi philosophes d’Europa prima ed un ligio, “sottomesso, metodico e diligente servitore del governo asburgico” (73) poi. Beccaria è sempre stato uguale a se stesso. Egli è un tranquillo epicureo, dotato sicuramente di molte, anche se sonnacchianti, qualità, da lui ben giocate per dar soddisfazione al proprio bisogno di vedersi introdotto nella migliore società lombarda. La sua “equilibrata condizione di spirito” dipende soprattutto dall’essere circondato da “articoli di buona qualità, tradizionali e di moda”, dal “carrozzino nuovo all’inglese” (74) ai libri con rilegatura in marocchino, più che dalla necessità di appagare la propria sete di conoscenza. Costretto, negli anni della giovinezza, ad un tenore di vita e ad una posizione sociale che non sente propri dopo la cacciata dalla casa paterna a seguito del matrimonio con Teresa Blasco, il nostro ha una sola possibilità di riguadagnare il posto che gli spetta nella società milanese: quello di mettersi in mostra presso i governanti del Ducato. La sua realizzazione materiale dipende, in questo periodo, dalla realizzazione intellettuale. Sapientemente sfrutta l’occasione offertagli dai Verri, i quali ne hanno ben stimate le capacità logiche ed analitiche e diviene, quindi, un illuminista di conseguenza.

Il successo che l'autore ha riscosso prima con il *Del disordine* e poi con il *Dei delitti e delle pene* dev'essergli giunto inatteso e, tutto sommato, non proprio gradito. Assieme alla fama sono arrivati gli oneri ai quali un uomo famoso deve sottostare e che il viaggio a Parigi del 1766 gli ha rivelati. Se Beccaria è un buon amministratore di se stesso, non è, invece, un uomo di pubbliche relazioni. Si trova a disagio al di fuori del proprio ambiente. Inoltre è da considerare che il suo libro di maggior fortuna si è guadagnato, accanto alla fama, la condanna all'indice da parte della Chiesa e l'iscrizione, presso la corte di Vienna, fra le opere vietate (sia pur con veto di 2<sup>a</sup> classe, quindi non assoluto) alla lettura delle autorità politiche. L'immagine di *philosophe* comincia così, per il nostro, a diventare pericolosa. E' forse anche per non rovinarsi la sempre più concreta possibilità di arrivare ad un buon impiego nell'amministrazione asburgica che il marchese chiude con i Verri ed indirizza le proprie fatiche a scopi ben più pratici, quali il riassetto del disastroso patrimonio familiare. Peccato, perchè, come Beccaria è dotato di alcune delle capacità che servono per costruire il genio, così Pietro Verri trova nel marchese il completamento alla propria irruente voglia di fare ed il braccio perfetto per la stesura delle idee che ha, innovative e confuse. E' dimostrato che le maggiori opere di Beccaria sono state concepite dal più anziano dei due amici, ma hanno potuto trovare attuazione solo con la fatica del Newtoncino. E', quindi, sempre lo stesso uomo che firma le consulte ed il *Del disordine*. Ha la stessa capacità di analisi, la stessa pigrizia e la medesima naturale inclinazione a seguire il parere altrui (finchè gli fa comodo). E' l'identica persona quella che prima nega recisamente che una piccola nazione come il Ducato lombardo possa utilmente battere moneta ed afferma poi la necessità d'una rifusione generale. Solo che nel primo caso ha a fianco Pietro Verri e sente pressante la necessità di porsi in luce per trovare un buon impiego. Nel secondo è alle dipendenze degli Asburgo e deve consolidare e difendere il raggiunto posto al sole. Non v'è da stupirsi che il coraggioso estensore del *Dei delitti e delle pene* quando fa parte della Giunta Lombarda per il codice penale del 1792 si opponga alla pena di morte con tanta debolezza e, in ogni caso, la reputi egli stesso necessaria "quando anche privo di libertà <un cittadino> abbia ancora tali relazioni e tal potenza, che interessi la sicurezza della nazione" e quando "la sua esistenza possa produrre una rivoluzione pericolosa nella forma di governo stabilita" (75).

Nel 1792 il marchese è un braccio dello stato e, come tale, non può ammettere che alcuno cospiri contro di esso. Si può concludere, anzi, affermando che Beccaria, in tutto l'arco della propria carriera di pubblicista

prima e funzionario dell'amministrazione asburgica poi, è stato un'ottimo braccio che ha saputo tradurre sulla carta in maniera eccelsa le idee di chi si è scelto come pigmalione. Un braccio tale, peraltro, che firma l'illuminismo italiano.

1) C. BECCARIA, *Opere*, a cura di S. Romagnoli, Firenze, Sansoni, 1971, vol. 1, p. 10.

2) In Lombardia, già allora locomotiva dell'industria nazionale, il numero dei telai per la produzione della seta era passato dagli 809 del 1697 ai 283 del 1714 e la qualità del prodotto era assai scarsa. La fabbricazione dei cappelli, un tempo vanto del Ducato, era ridotta in modo tale che, da un'indagine fatta presso 11 rivenditori di Milano nell'agosto 1716, si scoprì che di 4.262 cappelli giacenti nei magazzini, solo 193 erano di fabbricazione locale. Per queste ed altre notizie sulla decadenza economica della Lombardia settecentesca si legga: B. CAZZI, *Industria, commercio e banca in Lombardia nel XVIII secolo*, Milano, Banca Commerciale Italiana, 1968.

3) Una delle rare voci attive del commercio milanese è, nel primo Settecento, l'esportazione dei grani. Essa, però, come fa notare Pietro Verri, è determinata non già "dal beneficio di una coltura intensamente produttrice, bensì dalla scarsità e ristrettezza dei bisogni di una popolazione che <ha> un tenore di vita assai basso" (cit. in F. VALSECCHI, *L'Italia nel Settecento*, Verona, Mondadori, 1975, p. 296).

4) F. GALIANI, *Della Moneta*, Bari, Laterza, 1915, p. 309.

5) Tale è il numero delle opere scritte sulla moneta in quegli anni che Beltrame Cristiani scrive in una lettera indirizzata al Bogino: "è entrato in Italia una specie di fanatismo per approfondire la materia delle monete" (cit. in F. VENTURI, *Settecento riformatore*, Torino, Einaudi, 1969, vol. I, pag. 443). Sulla materia della moneta i nostri illuministi hanno dato un contributo di altissimo pregio. Afferma, fra l'altro, SCHUMPETER, che "la letteratura italiana sulla moneta <...> durante tutto il periodo si <mantiene> ad un livello più elevato di tutte le altre" (J. A. SCHUMPETER, *Storia dell'analisi economica*, Torino, Edizioni Scientifiche Einaudi, 1959, vol. I, pag. 355).

6) BECCARIA, *Opere*, cit., vol. 1, pag. 18.

7) Fra i tanti riportiamo il giudizio dato su Beccaria da Emanuele KEVENHULLER, Consultore della Conferenza Governativa.

Egli definisce il marchese come un uomo "con del talento e molte cognizioni; la pinguedine del suo fisico influisce sul morale; distratto, di natura non ha nessuna energia (...) per cui non ha mai il coraggio di essere di un sentimento diverso da chi gli può fare male o bene" (cit. in A. CAVANNA, *La codificazione penale in Italia, le origini lombarde*, Milano, Giuffrè, 1975, p. 174).

8) GANILH, cit. in G. PECCHIO, *Storia della economia pubblica in Italia*, Lugano, Tipografia della Svizzera Italiana, 1849, p. 44.

9) Le singole entità della penisola sono considerate come stati sovrani a tutti gli effetti dai contemporanei, battano o meno moneta; territori, cioè, con propri Senati, leggi e magistrature, anche se ormai i governanti non parlano la lingua italiana.

10) C. BROGGIA, *Trattato delle monete considerate ne' rapporti di legittima riduzione, di circolazione e di deposito*, in P. CUSTODI, *Scrittori classici italiani di economia politica*, Milano, Fonderia G. G. Destefanis, tomo 5 parte antica, 1804, p. 7.

11) G. MONTANARI, *Trattato mercantile della moneta*, in P. CUSTODI, *Op. cit.*, tomo 3, parte antica, 1804, p. 305.

12) F. GALIANI, *Della moneta*, Laterza, Bari, 1915, p. 186. Due sono gli elementi caratteristici dell'alzamento: 1) un cambiamento nella relazione fra il valore estrinseco e l'intrinseco della moneta, cambiamento che "vede" aumentato il primo e lasciato immutato il secondo per effetto di una legge del sovrano che stabilisca un corso forzoso del denaro; 2) la variabile tempo, cioè quel periodo occorrente perchè nelle persone si formi l'idea della nuova proporzione introdotta fra il valore nominale e quello reale della moneta e si adegui questo a quello. Duramente deprecato dal Broggia perchè dannoso alla classe sociale più debole ("i serviggi non incariscon sì presto come incariscon le robe, anzi vi passa del tempo non poco da un incaricamento all'altro, così che <...> il misero mercenario debbe vieppiù vivere con istento e meschinamente, non bastandogli la paga del giorno al suo bisogno" - C. BROGGIA, *Trattato de' tributi, delle monete e del governo politico della sanità*, Napoli, Piero Palombo, 1743, pp. 253-54.) oltrechè inutile, l'alzamento corrisponde, per gli scopi cui tende (alleggerimento del debito pubblico tramite la svalutazione nominale di esso) e per gli effetti che ne derivano (rincarò dei prezzi delle merci), alla moderna inflazione.

13) Il gran numero di grida contro l'alterazione della moneta emesse dai vari governi, invece di ridurre il disordine, l'aumentano. Nè miglior rimedio avverso la piaga del tosamento è costituito dall'introduzione della moneta di billon, che Beccaria chiama "moneta erosa", cioè quella "mista di molto rame con pochissimo argento" (C. BECCARIA, *Opere cit.*, vol. 1, p. 577) la quale, per il basso valore intrinseco, è comunemente deprecata da tutti.

14) B. DAVANZATI, *Lezione delle monete*, in P. CUSTODI, *Scrittori classici italiani di economia politica*, Stamperia Fonderia G. G. Destefanis, Milano, 1804, tomo 2, parte antica, p. 32.

15) DAVANZATI, *op. cit.*, p. 49.

16) C. BROGGIA, *Trattato delle monete considerate ne' rapporti di legittima riduzione, di circolazione e di deposito*, in P. CUSTODI, *op. cit.*, tomo 5, parte antica, p. 7.

Anche nel caso estremo in cui lo stato non riesca più a far fronte ai propri debiti, Broggia ritiene preferibile non ricorrere alla misura dell'alzamento. Migliore è, a suo avviso, il ricorso a misure fiscali straordinarie.

17) Per l'importanza che l'autore attribuisce alla moneta immaginaria si legga: C. BROGGIA, *Trattato delle monete considerate ne' rapporti di legittima riduzione, di circolazione e di deposito*, in P. CUSTODI, *op. cit.*, tomo 5, parte antica, pp. 103, 104, 107, 109, 114, 118, 119, nonchè quanto scrive F. VENTURI, *Settecento riformatore*, vol. 1, *Da Muratori a Beccaria*, Torino, Einaudi, 1969, p. 480.

18) ) Afferma Galiani che "non v'è cosa che vaglia più dell'uomo" e commenta con ironia: "sarebbe desiderabile che si conoscesse quanta lucrosa mercanzia egli è, e come mercanzia si cominciasse a trattare; chè forse l'avarizia opererebbe quel che non può la virtù" (F. GALIANI, *Della moneta*, Bari, Laterza, 1915, p. 129).

19) GALIANI, *Della moneta cit.*, p. 187.

20) GALIANI, *Della moneta cit.*, p. 202.

21) "L'uscire del popolo <dai confini dello stato> è il male; l'uscire del denaro, se giova a ritenere il popolo, è un bene. Colui dunque, il quale dicesse doversi, per impedire l'estrazione della moneta ordinar leggi buone, costruire lazzaretti, formar valorose milizie, creare magistrati prudenti e coltivar industriosamente la terra, direbbe i veri e certi rimedi all'estrazione" (GALIANI, *Della moneta cit.*, p. 260).

22) P. VERRI, *Dalle Lettere del Cavalier Pietro Verri ai fratelli ed amici in Milano dal 14 maggio del 1759 al 15 dicembre del 1765*, in P. ed A. VERRI, *Lettere e scritti inediti*, annotati e pubblicati da C. Casati, Milano, 1879, vol. 1, p. 154.

23) Nel 1755 viene compiuta la riforma monetaria piemontese, che servirà di modello ai tentativi di ammodernamento successivi operati dai vari stati italiani. Sull'argomento si legga l'esauriente articolo di U. TUCCI, *Monete e riforme monetarie nell'Italia del Settecento*, in *Rivista Storica Italiana*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 1986, anno XCVIII, fascicolo I, pp. 79 - 119.

24) L. FIRPO, *Il primo saggio di Beccaria*, in *Rivista Storica Italiana*, cit., anno LXXVI, fascicolo III, MCMLXIV, p. 677.

25) TUCCI, *Monete e riforme monetarie* cit., p. 100.

26) FIRPO, *op. cit.*, p. 677.

27) Era consuetudine degli aspiranti ai pubblici uffici presentare al governo un saggio testimonianze le proprie capacità.

28) Per una conoscenza più approfondita della vicenda relativa alla cacciata di Beccaria dalla casa paterna a seguito del matrimonio contratto con Teresa Blasco si legga: F. PINO PONGOLINI, *Contributo alla biografia di Cesare Beccaria: le vicende economiche e patrimoniali della famiglia*, in *Cesare Beccaria tra Milano e l'Europa*, Bari, Cariplo - Laterza, pp. 595 - 599.

29) P. VERRI, *Dalle Lettere ai fratelli* cit., pagg. 153 - 154.

30) Le nozioni che Beccaria propone di "valore", "moneta" e "proporzione oro - argento" sono già patrimonio acquisito della scienza economica settecentesca (per esse si legga C. BECCARIA, *Opere* cit., pp. 10 - 11). Anche le cause che per l'autore hanno fatto nascere la "malattia politica delle monete" (BECCARIA, *op. cit.*, p. 20) sono le solite già espresse dagli economisti del periodo: la perdita del commercio da parte degli stati italiani per il doppiamento del Capo di Buona Speranza, i cattivi rimedi adottati dal governo lombardo per far quadrare i bilanci ed il "consultarsi in fatto di monete co' banchieri e negozianti, i quali non al pubblico bene della patria levano gli sguardi, ma li restringono nella sfera del loro interesse, ben sovente opposto a quello della nazione" (BECCARIA, *Op. cit.*, p. 19-20).

31) BECCARIA, *op. cit.*, p. 8.

32) BECCARIA, *op. cit.*, p. 12, 13, 16.

33) BECCARIA, *op. cit.*, p. 27.

34) BECCARIA, *op. cit.*, p. 29-30.

35) BECCARIA, *op. cit.*, p. 34.

36) BECCARIA, *op. cit.*, p. 34.

37) BECCARIA, *op. cit.*, p. 34 in nota.

38) BECCARIA, *op. cit.*, p. 30.

39) BECCARIA, *op. cit.*, p. 30-31.

40) P. NERI, *Osservazioni sopra il prezzo legale delle monete e le difficoltà di preferirlo e sostenerlo*, in P. CUSTODI, *Scrittori classici italiani di economia politica*, Stamperia e Fonderia G. G. Destefanis, Milano, 1804, parte antica, tomo 6, p. 188. Tale affermazione, peraltro, il Neri la riprende dal Trattato dei tributi del Broggia.

41) FIRPO, *Il primo saggio di Beccaria* cit., pag. 705.

42) "Simplicio" sta per "sempliciotto". Così il Carpani è appellato dal Verri nel Dialogo sul disordine delle monete nello stato di Milano nel 1762 scritto dal conte in appoggio al Del disordine e pubblicato in appendice a quest'ultimo. Per maggiori informazioni su

tutta la vicenda si legga FIRPO, *Il primo saggio di Beccaria* cit., pp. 686 - 704.

43) Da un epitaffio scherzoso composto da Beccaria per se stesso, in VENTURI, *Settecento riformatore* cit., vol. 1, pag. 679.

44) Così egli era soprannominato nel Collegio dei Nobili di Parma, dove aveva studiato dal 1746 al 1754, dai colleghi per le sue doti matematiche.

45) Da una lettera di Firmian al Kaunitz riportata in: A. MAURI, *La cattedra di Cesare Beccaria*, in *Archivio Storico Italiano*, Firenze, Olschki, 1933 - XII, serie VIII, vol. XX, p. 211.

46) Beccaria, in seguito al successo ottenuto in Europa con la pubblicazione del *Dei delitti e delle pene*, fu invitato in Russia dalla Zarina Caterina per dedicarsi allo studio della riforma del codice penale dell'Impero. Il marchese sfruttò abilmente la fama raggiunta e l'interessamento della sovrana. Paventando, infatti, al Firmian (e quindi alla corte di Vienna) la possibilità di una propria partenza dal Ducato lombardo alla volta di Mosca e nel contempo dichiarandosi propenso a rimanere in patria se contentato nella propria necessità di arrivare ad un'ideale ed onorevole occupazione nell'amministrazione asburgica, riuscì a raggiungere infine il sospirato impiego. Per ulteriori ragguagli sulla vicenda si legga: MAURI, *La cattedra di Cesare Beccaria* cit., da pag. 201 a pag. 230.

47) A. FANFANI, *Dal mercantilismo al liberismo, le ricerche di R. Cantillon sulla ricchezza delle nazioni*, Milano, Giuffrè, 1936, da p. 130 a p. 147.

48) Si confrontino i tre teoremi ed i relativi corollari elencati nel *Del disordine* con le XVIII massime indicate in appendice alla parte IV, capo II, degli *Elementi* (cfr. BECCARIA, *Opere* cit., pp. 586-596).

49) Così è chiamato il Cantillon da P. VERRI, *Dialogo sul disordine delle monete nello stato di Milano nell'anno 1762*, in *Scrittori Classici italiani di economia politica*, Milano, Stamperia e Fonderia G. G. Destefanis, 1804, parte moderna, tomo XVI, p. 291.

50) BECCARIA, *Opere* cit., pag. 600.

51) R. CANTILLON, *Saggio sulla natura del commercio in generale*, Torino, Einaudi, 1974, p. 97.

52) BECCARIA, *Opere* cit., vol. 1, pp. 622 - 623.

53) CANTILLON, *op. cit.*, p. 67.

54) CANTILLON, *op. cit.*, p. 66.

55) BECCARIA, *Opere* cit., vol. 1, p. 564.

56) BECCARIA, *Opere* cit., vol. 1, p. 594.

57) F. PINO PONGOLINI, *Contributo* cit., p. 618.

58) BECCARIA, *Opere* cit., vol. 1, p. 187.

59) Da una lettera di Pietro Verri al fratello Alessandro, del 28 Luglio 1773, in *Illuministi Italiani*, a cura di F. Venturi, Milano - Napoli, Ricciardi, 1958, tomo III, p. 21.

60) BECCARIA, *Opere* cit., vol. 1, p. 594.

61) BECCARIA, *Opere* cit., vol. 2, pp. 44 - 45.

62) BECCARIA, *Opere* cit., vol. 2, p. 45.

63) Per la posizione che Pietro Verri continua ad assumere nei confronti del problema monetario è utile leggere la sua *Consulta sulla riforma delle monete nello stato di Milano del 20 Aprile 1772*. In essa, fra l'altro, a dieci anni dalla pubblicazione del *Del disordine* da parte di Beccaria, il conte ancora asserisce che "nelle particolari circostanze del milanese, a me non pare che in nessun modo convenga battere monete nuove" (P. VERRI, *Consulta sulla riforma delle monete nello stato di Milano*, in *Scrittori Classici Italiani di economia politica*, Milano,

Stamperia e Fonderia G. G. Destefanis, parte moderna, tomo XVI, p. 302). E' da notare come a quest'epoca anche Pietro sia ormai ben inserito nella burocrazia asburgica. Egli, però, al contrario del Beccaria, possiede opinioni proprie ed ha il coraggio di manifestarle.

64) BECCARIA, *Opere cit.*, vol. 2, p. 46

65) Sono: la Consulta del Supremo Consiglio di Economia del 9 agosto 1771 sulla riforma delle monete stesa da Cesare Beccaria, il Parere di Cesare Beccaria sopra la relazione Lottinger indirizzato il 14 luglio 1771 al plenipotenziario Firmian e la Relazione del Consigliere C. Beccaria sulla grida della riforma monetaria.

66) BECCARIA, *Opere cit.*, vol. 1, p. 31.

67) A. COVA, *Beccaria e la questione delle monete*, in *Cesare Beccaria tra Milano e l'Europa*, Bari, Cariplo - Laterza, 1990, pp. 419-420.

68) Questo era lo pseudonimo scelto da Beccaria nell'Accademia dei pugni.

69) BECCARIA, *Opere cit.*, vol. 2, p. 59.

70) BECCARIA, *Opere cit.*, vol. 1, p. 16.

71) CAVANNA, *La codificazione penale in Italia cit.*, p. 173.

72) Giudizio dato sul Beccaria dal Prof. Luigi Cremani, cfr. CAVANNA, *op. cit.*, p. 174.

73) CAVANNA, *op. cit.*, p. 173.

74) PINO PONGOLINI, *Contributo alla biografia di Cesare Beccaria cit.*, p. 619.

75) BECCARIA, *Opere cit.*, vol. 2, p. 80.

GIAN GALEAZZO STENDARDI

*IL NAUFRAGIO DELL'UTOPIA MATERIALISTA E LA LIBERAZIONE  
DELL'EUROPA DELL'EST: CONSEGUENZE SULLA RISCOPERTA DEI  
VALORI TRADIZIONALI E SUL RUOLO DELLA NOBILTÀ '\*.*

\* Relazione svolta al XIII Convegno C.I.L.A.N.E. tenutosi a Milano dal 14 al 17/10/1993.



SOMMARIO: 1. Origine e natura dell'Aristocrazia. - 2. Caratteri dell'Aristocrazia. - 3. Acquisizione di tali caratteri. - 4. I valori. - 5. L'Aristocrazia nel sistema marxista sovietico: il Partito. - 6. Il venir meno del Partito e dell'Aristocrazia. - 7. La risposta mancata - 8. La ricerca di altri valori per una nuova Aristocrazia.

1. Il tema che è stato fissato per questo Convegno richiede, a nostro avviso, di richiamare, pregiudizialmente, alcune nozioni riguardanti l'Aristocrazia: in particolare modo quelle attinenti alle ragioni per cui un'Aristocrazia sorge e a quali regole e principi essa sia sottoposta; solo questo richiamo preliminare consente di rendersi conto dei motivi di naufragio della struttura socio-politica dei paesi dell'Est e del riemergere dei valori tradizionali non soltanto nell'ambito dell'Europa dell'Est, ma nell'intero ambito Europeo.

L'esame della storia dei più disparati popoli, differenti fra loro per razza, cultura, religione, lingua, collocamento ambientale, tipo di civiltà, consente di rilevare come, per ciascun popolo, e sotto qualunque forma di stato e di governo, si sia formata una classe sociale, che si è collocata in posizione preminente, classe che potremmo definire come "Aristocrazia".

Da questa constatazione derivano alcune domande: perché mai si sia verificato sempre e comunque questo fenomeno?

Quali sono state le conseguenze del fenomeno nell'ambito degli ordinamenti giuridici e sociali di tutti i popoli?

Per rispondere a tali domande occorrerà cercare di stabilire cosa si intenda per "Aristocrazia"; poi individuare perché, e come, avvenga la sua formazione.

Col termine di Aristocrazia si intende individuare una categoria di persone, costituita da coloro che si ritengono, e sono ritenuti, essere i "migliori". Poiché "migliori" implica un termine di riferimento, quali saranno le qualità necessarie per appartenere all'Aristocrazia, e chi le stabilirà come tali? in che modo si potrà giungere a farne parte? quale funzione avrà per la Società e per lo Stato, questa categoria?

2. Presupposto per rispondere a tali interrogativi è la constatazione del fatto che ogni gruppo o collettività, in un determinato momento storico, ritiene che vi sia un modo di essere e un modo di operare del massimo pre-

gio, e di vantaggio generale.

Tale scelta è determinata da esigenze relative a fatti contingenti; se un popolo è in lotta continua per salvaguardare la propria identità dalle aggressioni dei vicini, o per estenderla sugli altri onde assicurarsi una continuità, in forme migliori delle precedenti, avrà moltissimo pregio chi, meglio e più degli altri, si segnalerà in questo compito, indipendentemente dal modo in cui che si svolga tale lotta.

Se si tratterà della guerra, sarà apprezzato chi è più valoroso, più geniale, più forte; se si tratterà di attività economica, sarà apprezzato chi sarà più industrioso, più astuto, più lungimirante, più alacre; se si tratterà dell'esercizio di potere (cioè della politica), sarà apprezzato maggiormente chi sarà più avveduto, più istruito, più abile in tale esercizio, e così via.

Non esiste, quindi, una sola attività o un solo modo di essere che siano il fondamento per individuare e creare un'Aristocrazia; ogni popolo, ogni Società, ha per Aristocrazia quella che deriva dal tipo di vita che la collettività conduce; ciò che è determinante, però, è che, qualunque siano tali esigenze, si formerà automaticamente uno dei presupposti dell'Aristocrazia: l'individuazione di ciò che è ritenuto essere "di maggiore pregio e vantaggio per la collettività". Esisteranno, quindi, nel tempo e nello spazio, tante Aristocrazie quante sono le attività dell'uomo; vi sarà un'Aristocrazia Militare, una del Pensiero, una Imprenditoriale, una Politica, una Scientifica, ecc.

Ciò potrà dare luogo a conflitto fra le varie Aristocrazie che si trovano a coesistere in un medesimo corpo sociale nel medesimo ambito; tale conflitto termina, abitualmente, con l'affermarsi della preminenza di una sulle altre in funzione della considerazione che la Società ha di ciascuna di queste attività, inoltre non è sufficiente che vi sia un'attività ritenuta "di maggiore pregio e vantaggio" per la collettività; è necessario che coloro che la svolgono abbiano la coscienza e la convinzione di appartenere all'ambito dei "migliori", cioè si rendano conto di realizzare una realtà essenziale per il gruppo cui appartengono, e di fornire a tale gruppo un "servizio qualificato" di cui il gruppo non può fare a meno.

Un'Aristocrazia non è caratterizzata soltanto da ciò che fa, ma anche dalla convinzione della sua necessità.

Potremmo, quindi, dire che "Aristocrazia" è un gruppo di soggetti che svolgono una funzione, ritenuta dal resto del corpo sociale come di prevalente interesse generale, fornendo al predetto corpo sociale, un servizio tanto necessario quanto qualificato, con la coscienza di ciò che è richiesto e di ciò che è fornito.

3. Questo pensiero trova un suo fondamento nell'insegnamento di Marx e in quello di Pareto; ambedue hanno formato e svolto la teoria della preminenza delle "élites" e del compito di tali "élites" di aprire la strada al futuro; ancorché ambedue abbiano visto tale compito appartenere a categorie differenti di persone, pure ambedue hanno teorizzato che civiltà e progresso sono il risultato di un impulso dato da un gruppo ristretto che opera come gruppo dominante, e, quindi, come Aristocrazia; il loro pensiero è completato dall'insegnamento di Toynbee, il quale ha affermato che la *mimesis* o imitazione è il principio generale della civilizzazione.

Il fondamento dell'esistenza di questo gruppo di persone, che potrà trasformarsi anche in classe sociale o, successivamente, in struttura giuridica, è costituito dall'esistenza, in singoli individui di una capacità maggiore e migliore, rispetto a quelle di tutti coloro che svolgono la funzione che è ritenuta "dominante" anche a livello di essenzialità, per la collettività.

In rapporto alle necessità del gruppo sociale l'universalità della sua esistenza come categoria è costituita dal fatto che colui che è "Aristocratico", fra le varie possibilità che il suo tempo gli offre, fa delle scelte di comportamento così opportune da divenire per tutti gli altri modello di comportamento.

Questa capacità di scelta, che genera i modelli, spiega l'esistenza di qualsiasi Aristocrazia in molti tempi e in molti luoghi; non hanno rilevanza le varie denominazioni usate; ha rilevanza il fatto del costituirsi di un'Aristocrazia, all'origine di tutto ciò stà la "volontà di potenza"; poiché questa può manifestarsi espressamente in termini di forza fisica; di ricchezza; di pensiero, di capacità tecniche, e così via, in ogni tempo ed in ogni luogo vi è un tipo di potenza, considerata maggiormente rilevante e determinante; coloro che hanno la capacità di individuarla, di realizzarla, e di divenire modelli di comportamento, danno luogo al formarsi di un'Aristocrazia.

Essere modelli di comportamento, peraltro, significa anche individuare, prima, e adottare, poi, determinati principi, che vengono successivamente elevati a livello di valori generali.

Chiunque sia modello di comportamento sa, a livello di conscio o di inconscio, che vi sono dei modi di essere i quali saranno più apprezzati e seguiti dagli altri, e che corrisponderanno a una serie di ideali superiori: la disponibilità al sacrificio proprio, l'anteporre gli ideali a tutto quello che può esservi di materialmente possibile (si veda, ad esempio, la famosa poesia *If* di Kipling); la fedeltà al proprio modello, la coscienza della necessità di qualunque sacrificio in funzione della necessità di dover essere di esempio, sono alcune immagini di valori ideali che vengono praticati, prima che pre-

dicati, dalle Aristocrazie.

La risposta ai quesiti riguardanti in cosa consista questa capacità, come si acquisisca, come si trasmetta, quesiti fondamentali per qualsiasi tipo di Aristocrazia, richiede che innanzitutto, si ricordi che, all'infuori dei casi patologici, ogni individuo ha la capacità elementare di svolgere qualsiasi attività, qualsiasi lavoro.

Vi sono capacità naturali idonee per qualsiasi genere di attività, vi sono capacità naturali che possono essere estrinsecate solo attraverso l'addestramento; se ognuno è in grado di svolgere qualsiasi attività, ne deriverà che il modo di svolgerla dei vari soggetti sarà differente, e tale diversità sarà attribuibile o da un differente grado di addestramento, o di capacità di operare. Infatti, mentre alcune attività potranno essere svolte senza bisogno di qualificazione specifica conseguita mediante l'addestramento, altre richiederanno un addestramento particolare.

Il fatto dell'addestramento conduce ad un'ulteriore motivo di differenziazione, essendo diverse le capacità di ciascuno nell'apprendere.

Il concetto di "migliore", quindi, si riferirà:

- a) a un tipo di attività o modo di essere più funzionale di altri per la collettività in relazione ai bisogni ed alle esigenze della collettività stessa;
- b) alla realizzazione di tali attività o modi di essere, dipendente dalle qualità naturali e dall'addestramento dei singoli.

Sulle capacità naturali sino ad oggi non siamo in grado di influire direttamente agendo sulle strutture fisiche del soggetto; l'addestramento è il solo dato di fatto su cui vi sia stato un costante e perpetuo influsso dell'uomo.

Le capacità naturali sono caratteri che si presentano in modo non determinabile preventivamente, ma l'addestramento dipende, per quanto viene impartito, dalle scelte del soggetto agente; e per quanto viene recepito, dalle qualità naturali del soggetto addestrato e dalle capacità di comunicazione dell'addestratore.

4. Capacità naturali e addestramento assumono rilievo determinante nella formazione dell'individuo e della categoria come modelli di comportamento.

E' questo il momento in cui si appalesano nella loro piena efficacia i "valori" che vengono assunti dalla "Aristocrazia" come propria immagine e punto di riferimento.

Cosa si intende per "valori"?

Si tratta di concetti e definizioni che ricomprendono le valutazioni e

le giustificazioni del proprio operare, formulati in termini astratti, cioè prescindendo dall'utilità concreta nel caso di specie.

Possiamo applicare questi criteri alla realizzazione che si era venuta formando negli stati dominanti del pensiero marxista.

5. Vi era un'Aristocrazia: il Partito; questa organizzazione dominava la Società e si identificava con lo Stato, ma, per essere una vera Aristocrazia doveva dare una risposta a tutto, perché per essere Aristocrazia deve essere perfetta, e per essere perfetta, deve avere una risposta esauriente per tutto.

Il caso limite di questa concezione è costituito dal famoso episodio di "Buio a mezzogiorno", in cui uno dei fedeli, disciplinati, obbedienti, e convinti appartenenti al Partito, di fronte all'accusa di tradimento, reagisce negando di essere un traditore.

La risposta è la seguente: poiché il Partito non può sbagliare, se tu neghi di essere un traditore, divieni, in quel momento, traditore perché hai rifiutato il principio dell'infallibilità del Partito.

6. Conseguenza di ciò è che nel momento in cui il Partito non è più in grado di dare una risposta a tutto, viene meno alla sua funzione fondamentale; poiché i componenti del Partito, solo per questo fatto, sono componenti di un'Aristocrazia, viene meno l'Aristocrazia; peraltro non viene meno l'esigenza di un'Aristocrazia, la quale è ricercata in una fede, in valori, cioè in principi generali, che siano comuni a una certa categoria di persone.

Vi sono due punti essenziali: non esiste società priva di un'Aristocrazia; una Aristocrazia deve essere sempre in grado di offrire una risposta credibile e accettabile da tutti.

Nel momento in cui questo non accade più, quella Aristocrazia è finita; con essa finisce la Società; e se l'Aristocrazia si è identificata con lo Stato, è finito lo Stato.

7. La risposta mancata sorge dal fatto che il Partito si era presentato come l'unica struttura capace di fornire a ciascuno dei componenti la collettività tutto ciò di cui questi potesse avere bisogno dalla culla alla tomba.

Una volta che si era dimostrata l'impossibilità materiale di fornire, per mezzo di una organizzazione centralizzata, obbediente ad una sola volontà, e dotata dei poteri necessari per disciplinare qualsiasi tipo di attività in funzione di qualunque risultato necessario, tutto quanto ci si era ripromesso di dare si era dimostrato come il presupposto dell'intero sistema, cioè l'esistenza di un Partito che non poteva mai sbagliare, che solo poteva dare le

risposte giuste ad ogni interrogativo, che solo era in grado di far funzionare lo Stato in modo tale da fornire a ciascuno dei componenti la collettività tutto ciò di cui avesse bisogno, era infondato perché non era in grado di appagare tutte le esigenze e che, quindi, l'entità "Partito", non era un'Aristocrazia in grado di rispondere alle esigenze della collettività.

Il non essere riusciti a raggiungere il dominio del mondo, il non essere riusciti a fornire a ciascun individuo tutto ciò di cui egli avesse bisogno, il non essere riusciti ad ottenere, da uno spazio dotato di tutte le ricchezze possibili, una quota di ricchezza *pro capite* sufficiente a dare a ciascuno una condizione di vita tollerabile, perché non si era stati in grado di pianificare produzione e distribuzione in modo tale da produrre quant'era necessario e distribuire ad ognuno quanto si era prodotto, ha significato la fine del sistema, perché la promessa risposta era mancata.

8. La fine di un'Aristocrazia dà luogo alla ricerca, dapprima, e al tentativo di individuazione, poi, di una nuova Aristocrazia, cioè dei valori sui quali si può fondare questa nuova Aristocrazia.

In questo caso non si può dimenticare che i valori tradizionali sono stati, storicamente, a un certo momento o trascurati, o dimenticati, o negati, da quelli che avrebbero dovuto esserne i portatori, e non sono stati più seguiti da quelli che, sino a quel momento, avevano fatto di tali valori un punto di riferimento ed un modello di comportamento.

Occorrerà, quindi, rivederli criticamente, cercando di individuare le ragioni ideali per cui sono stati abbandonati, o dimenticati, o non più seguiti.

Vi sono, peraltro, valori di tipo universale, quali già in precedenza indicati, che mantengono la loro forza attraverso qualsiasi esperienza: la capacità di sacrificio, la fedeltà al proprio modello, l'accettazione della propria negazione pur di essere di modello ad altri, il coraggio, la capacità di sopportazione, sono tutti punti di riferimento indispensabili per qualsiasi Aristocrazia; ad essi va aggiunta l'idoneità ad individuare ciò che deve essere mantenuto e ciò che deve essere mutato; senza tutti questi fattori, congiuntamente uniti, una Aristocrazia è destinata a cessare di essere tale.

Il ruolo dell'Aristocrazia è essenziale nei limiti in cui i suoi componenti si rendono conto della necessità di tradurre in comportamenti costanti e in fatti concreti questi principi generali e vi riescono; si tratta, in realtà, di principi generali che possono essere comuni a tutti gli esseri umani, ma non sempre sono tenuti presenti, nè parimenti sono sempre applicati da tutti; la coscienza della loro esistenza, e la loro applicazione, richiedono quella

devozione che permette a una persona di essere parte di un'Ordine, anche se tale Ordine non è formalmente dichiarato, o riconosciuto, o classificato come tale.

9. Poiché, peraltro, una collettività non rimane, come già inizialmente detto, senza aristocrazia, nè questa è possibile senza l'individuazione di valori cui collegarsi, per poter essere tale, cioè "modello di comportamento" in funzione di esigenze dominanti nella Società, ne è derivato, dopo la caduta dello Stato Marxista Sovietico, il risorgere di valori preesistenti e una ripresa di posizione delle preesistenti aristocrazie.

I valori richiamati come punto di riferimento, sono: la religiosità; il culto della Patria, l'appassionato interesse per il passato antecedente al 1917, la rivalutazione dei soggetti che, allora, furono protagonisti, esempi e vittime.

La religiosità è la dedizione alle dottrine del rapporto fra conoscibile ed inconoscibile, fra umano e sovranaturale.

Poiché uno dei problemi ineluttabili per l'uomo è quello della morte, e tale problema può avere una risposta positiva solo ricorrendo al sovranaturale, una volta abbandonata la risposta materialistica, torna inevitabile l'appello alla concezione " religiosa " del mondo, che fa della *religio* uno dei fondamenti della vita umana.

Il culto della Patria (cui persino in tempo di concezione marxista-socialista si è fatto ricorso per galvanizzare gli animi dei componenti l'Unione nella guerra 1941/1945) è altro valore base che ha le sue radici nell'animo umano; conseguenza ne sono: l'interesse per il passato; la rivalutazione dei protagonisti dello stesso.

Proprio per tali ragioni gli appartenenti all'antica aristocrazia assumono una posizione particolarmente caratterizzata dal fatto della ritenuta loro idoneità a ricostituire quella parte del tessuto sociale tanto necessaria quanto inevitabile per le ragioni più volte soprarichiamate.

E' possibile che trovino un loro spazio nuovi valori, ma è indubbio che quelli preesistenti, di cui già si è detto, mantengano la loro efficacia.

GIOVANNI BATTISTA VARNIER

*LA FACOLTÀ GIURIDICA DI URBINO ONORA ARTURO CARLO JEMOLO*



Il 22 Ottobre 1993 la Facoltà di Giurisprudenza dell' Università urbinata ha voluto ricordare un grande Maestro il cui insegnamento è comune ai cultori di diversi rami del diritto e a più generazioni di studiosi e ha aderito alla proposta del Comitato organizzatore di scegliere Urbino per la cerimonia di consegna della terza edizione del premio intitolato ad Arturo Carlo Jemolo.

Egli fu uomo del dubbio e, pertanto, sempre disposto ad allargare la propria conoscenza nella ricerca della verità, in una indagine sofferta e condotta in modo instancabile e meticoloso per tutto il corso della sua esistenza.

Una lunga esistenza (nacque a Roma il 17 Gennaio 1891, vi morì il 12 Maggio 1981), che gli consentì di passare dall' Italia umbertina a quella democristiana, dalla Torino, già capitale del Risorgimento alla Roma del compromesso storico.

Settant'anni di ininterrotta attività scientifica, ma anche di lucida testimonianza di un passaggio epocale.

Sostenitore di valori e di principî morali e giuridici che Egli vedeva declinare attorno a sé, ma che non si stancò mai di sostenere, Arturo Carlo Jemolo ci appare oggi come uno degli uomini più rappresentativi della cultura italiana del nostro secolo.

Il suo spirito si alimentò, facendoli propri e sostenendoli, ai più duraturi valori del Risorgimento: la libertà di coscienza, la rettitudine di comportamento, il senso del dovere.

Cattolico liberale, sensibile all' influenza religiosa ebraica e con qualche venatura giansenista, *cattolico di minoranza* - secondo la definizione di Francesco Margiotta Broglio - visse sul filo del conflitto tra fede e storia, componendolo con l' equilibrio del grande credente e il coraggio necessario per scelte civili anche contro corrente, sempre pronto alla denuncia di una classe politica inetta e alla difesa intransigente dei diritti di libertà e dei valori fondamentali della società italiana.

Sul piano scientifico, fedele alla lezione del grande maestro Francesco Ruffini, fu aperto alle correnti più moderne del pensiero storico e giuridico.

Fu giurista puro, che distingue l' esposizione dogmatica dalla storia degli istituti, mostrando nel contempo quella sensibilità per i problemi storici che tutti conosciamo dalla lettura delle sue opere, come il classico *Chiesa e Stato in Italia negli ultimi cento anni*.

Maestro di diritto ecclesiastico e di diritto canonico, fu autore di contributi significativi in quasi tutti i rami del diritto, spaziando dal diritto privato a quello pubblico.

Uno studioso formatosi in un'epoca non toccata da quell'eccesso di specializzazione che caratterizza in senso negativo la cultura contemporanea e, in particolare, la cultura giuridica e che, tuttavia ha saputo continuare a mantenere aggiornato il proprio bagaglio culturale, lasciandoci una produzione scientifica imponente per quantità e qualità. Il tutto in uno stile disadorno, quasi dimesso, in una prosa capace di esprimere concetti profondi con un linguaggio chiaro.

Nessuna considerazione è tuttavia sufficiente a mettere in luce, anche in modo sommario, i principali aspetti della personalità e dell'opera dello Jemolo e far sì che risulti completo il quadro della sua multiforme opera e poliedrica personalità.

Come tutti sanno, oltre che giurista e avvocato principe, Egli fu storico delle relazioni tra Stato e Chiesa, della vita e istituzioni religiose, della storia politica, giornalista, pronto ad annotare gli eventi della società e i fatti di costume.

Personalità marcata dall'originalità del carattere e da una cultura eclettica, il tutto segnato da quel ben noto pessimismo radicale, da un moralismo che a taluni poteva sembrare esagerato, da un rigore inflessibile e quasi ossessivo.

Un pessimismo che caratterizzò tutta la sua esistenza e che prescindeva dalle molte cause (familiari e pubbliche) atte a giustificarlo e che trasportava anche nel campo del diritto e nell'opera dei giuristi, un pessimismo, infine, che si è concretato in pagine quasi tragiche, che tuttavia rivelano oggi la loro profetica verità.

\* \* \*

Urbino, città di straordinaria importanza nella storia della cultura europea, ha ospitato il *Premio Arturo Carlo Jemolo*, che per la prima volta è stato consegnato fuori della sede di Torino.

La scelta del Comitato organizzatore del premio di farne coincidere l'assegnazione con il Seminario di studi *Principio pattizio e realtà religiose minoritarie* (1) è stata compensata dalla Facoltà di Giurisprudenza urbinata, che ha riservato particolare attenzione alla cerimonia.

Le ragioni della scelta e i legami tra il grande studioso e la sede universitaria di Urbino sono stati sottolineati dal Preside della Facoltà di Giurisprudenza Gustavo Pansini.

Questi dicendosi lieto di presiedere l'atto accademico commemorativo, ha sottolineato che la cerimonia di assegnazione del *Premio* nella libera Università di Urbino, che si ispira a certe tradizioni e a certe ideologie, riveste una particolare importanza, proprio perché come Università libera non può trovare migliore osmosi che nel pensiero di Arturo Carlo Jemolo. Un cattolico liberale che si è ispirato a quei principi di libertà ai quali è dedicato tutto l'impegno e l'attività dei docenti urbinati.

Accanto a queste ragioni che potremmo definire *istituzionali* Francesco Margiotta Broglio, allievo dello Jemolo e già docente nell'Università di Urbino e oggi membro della commissione incaricata di attribuire il *Premio*, ha messo in luce un ulteriore significato del conferimento del *Premio* fuori della sede di Torino.

Sono ragioni *umane* che risalgono ad un'antica amicizia del Giurista scomparso con Ernesto Buonaiuti, che Jemolo considerò sempre uno dei suoi maestri. Per gli strani legami delle vicende umane, in un momento in cui nessuna Università, neppure la sua, aveva ricordato Ernesto Buonaiuti, in un anniversario centenario e quando gli studi sul modernismo in Italia non si facevano, o si facevano molto poco, fu la volontà di Carlo Bo e la generosità di Lorenzo Bedeschi che fondarono proprio in Urbino il maggiore centro di studi sul modernismo, che promosse una *giornata* in ricordo di quel grande studioso.

A quell'incontro parteciparono tre persone che furono molto vicine a Buonaiuti: Pincherle, il quale era stato suo allievo e successore nella cattedra di Roma; Jemolo per il legame fortissimo che lo legava a Buonaiuti, che aveva celebrato il suo matrimonio, unico che quel sacerdote scomodo, in procinto di lasciare la Chiesa, avesse celebrato; Cesare Magni che - cosa che pochi sanno, come ha sottolineato Margiotta Broglio - era a pigione in casa Buonaiuti quando studiava a Roma alla scuola di Francesco Brandileone.

\* \* \*

Il *Premio Arturo Carlo Jemolo*, posto sotto l'alto Patronato del Presidente della Repubblica e che si avvale di un contributo della Cassa di Risparmio di Torino, viene assegnato ogni anno per premiare alternativamente il migliore libro in lingua italiana in materia relativa al diritto canonico, al diritto ecclesiastico e alla storia dei rapporti tra Stato e Chiesa; il migliore contributo inedito (2) in tali materie di un giovane studioso; la rivista maggiormente distintasi per pubblicazione di scritti nelle discipline ecclesiasticistiche.

La commissione incaricata di attribuire il *Premio* è attualmente costi-

tuita dai professori: Rinaldo Bertolino, Norberto Bobbio, Andrea Comba, Silvio Ferrari, Alessandro Galante Garrone, Lionello Jona Celesia, Francesco Margiotta Broglio.

Dopo essere stato assegnato per l'anno 1991 al prof. Giacomo Martina, autore di una monumentale biografia su Pio IX, e al dott. Edoardo Dieni, autore di un contributo inedito sul matrimonio civile dei divorziati, per l'anno 1993 la commissione, nello scegliere la rivista, italiana o straniera, che si è maggiormente distinta nella pubblicazione di scritti di diritto canonico, diritto ecclesiastico e storia dei rapporti tra Stato e Chiesa, all'unanimità ha deciso di assegnarlo all' *Archiv für katholisches Kirchenrecht*.

Nell'illustrare la relazione della commissione incaricata di attribuire il premio, Rinaldo Bertolino ha affermato che con tale scelta si è inteso premiare la più antica tra le riviste oggi esistenti dedicate al diritto canonico. L' *Archiv* fu infatti fondato a Innsbruck nel 1857 dal giurista Karl Ernest Freiherr von Moy de Sons (1799 - 1867), nel clima culturale e religioso seguito alla promulgazione del concordato austriaco del 1855.

Una rivista che, con coerenza e fedeltà ai propositi espressi al momento della fondazione, ha contribuito ad assicurare al diritto canonico "il posto che gli compete" nella scienza giuridica e a segnalare l'utilità della sua conoscenza e studio nella dimensione pratica e teorica.

Fedeltà e continuità alla tradizione che si è concretata anche nell'aver costantemente coniugato, come è stato ricordato da Bertolino, l'elemento teologico con quello giuridico nello studio del diritto ecclesiale, risultando in tal modo espressione di significative scuole di pensiero. Una rivista che, oltre a distinguersi per continuità, ricchezza di contributi e aggiornamento culturale nella pubblicazione, ha saputo acquisire, quantunque orientata a lettori di lingua tedesca, prestigio nel panorama della scienza giuridica internazionale.

E' quindi apprezzata oltre i confini della lingua, interessando gli studiosi per le tematiche affrontate nelle sue diverse sezioni, per completezza di documentazione relativa a tutto il diritto vivente e per l'obiettività.

Infine, fedeltà della rivista alla casa editrice, che pubblica ininterrottamente il periodico dal 1862.

Nel nome di Arturo Carlo Jemolo, con la consegna del premio all' *Archiv für katholisches Kirchenrecht* si è venuto a costituire un importante momento di confronto culturale e si è saldato un ulteriore legame tra la cultura giuridica europea e l'antico Ateneo urbinato.

1) Seminario organizzato dai professori V. Parlato e G.B. Varnier.

2) Il lavoro verrà pubblicato nella Rivista *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*.

FABIO VASINI

*NOTE SUGLI SVILUPPI DELLA QUESTIONE SCOLASTICA IN  
FRANCIA ALLA LUCE DELLA POLITICA DEL GOVERNO BALLADUR.*



SOMMARIO: 1. La situazione scolastica francese. - 2. La nuova riforma. - 3. Le reazioni all'approvazione della legge.

1. Come è noto gli istituti scolastici privati in Francia possono ottenere contributi pubblici se certificano di essere una *école sous contrat* (legalmente riconosciuta): tale qualifica può essere ottenuta solo alla conclusione di un ciclo completo di studi, quindi, dopo almeno 5 anni d'insegnamento, cioè dopo aver portato la prima classe alla conclusione dell'intero *cursus* scolastico.

Per le scuole *sous contrat* si prevede un controllo dello Stato sui programmi svolti, sugli orari e gli esami, che identici a quelli degli istituti pubblici: in cambio lo Stato remunera gli insegnanti, riservando loro lo stesso trattamento economico degli insegnanti della scuola pubblica, lo Stato remunera anche le spese di scolarità degli studenti, attraverso un contributo detto *forfait d'externant*. Il sistema diviene più elastico nel caso l'istituto abbia sottoscritto un *contrat simple* con lo Stato, infatti vengono remunerati solo gli insegnanti, dando la possibilità ai comuni di sovvenzionare le spese di scolarità degli studenti. Questo tipo di contratto lascia più libertà nell'organizzazione dell'insegnamento, in particolare per ciò che riguarda la scelta delle materie, le ore di lezione, la formazione degli insegnanti. In questo caso il rimborso delle spese effettuate dagli istituti privati è a discrezione della municipalità.

La grande maggioranza delle *écoles libres* (private) francesi è *sous contrat* e garantisce l'istruzione di circa 2 milioni di studenti. Di queste scuole il 97% di quelle primarie ed il 92% delle secondarie sono cattoliche, le restanti sono suddivise fra scuole laiche, protestanti ed ebraiche. Attualmente c'è una sola scuola musulmana *sous contrat*: alla Réunion (1).

Secondo i risultati del rapporto della *Commission des Affaires Culturelles* "M.J. Bourdin" del 1993, in Francia vi sarebbero almeno 10.000 scuole cattoliche, di cui 6.000 circa sono scuole primarie, 1679 collegi, 829 licei, 389 licei tecnici, 250 istituti agrari, nelle quali lavorano 126.000 insegnanti (2).

Una delle preoccupazioni più diffuse riguarda la posizione di favore di cui godrebbero gli studenti degli istituti privati. Infatti si fa notare che, se nelle scuole pubbliche la densità negli istituti secondari è di 550 studenti in

media, nelle scuole private è di 340; se i licei statali sono frequentati mediamente da 1100 studenti, quelli liberi da 350; le scuole professionali pubbliche hanno una presenza di 450 studenti circa, quelle private di 175: questo significa che le classi delle scuole libere sono meno numerose di quelle statali con indubbio vantaggio per lo studente. Il 95% delle scuole libere ha una mensa, mentre nelle pubbliche la percentuale scende al 76%; i bidelli sono il doppio; vi sono migliori trasporti scolastici; sale specializzate; *computers*, *minitels* e fotocopiatrici; un quarto delle scuole private segue una settimana di quattro giorni rispetto al 9% delle scuole pubbliche (il sistema scolastico francese già prevede la chiusura delle scuole un giorno alla settimana, il mercoledì, per dare la possibilità ai genitori di impartire o fare impartire ai figli quell'insegnamento religioso che la scuola laica francese non può offrire. Ora c'è un movimento a favore della settimana scolastica di quattro giorni, per dare la possibilità agli studenti di rimanere a casa con la famiglia il sabato, giornata generalmente non lavorativa per i genitori).

Ma non tutti scorgono nel sistema educativo privato solo elementi positivi: vengono sottolineati la mancanza di aggiornamento degli insegnanti, la loro limitata specializzazione, lo studio quasi esclusivo della lingua inglese come lingua straniera, ecc.

Ultimamente sono apparsi numerosi studi sul ruolo dell'insegnamento privato e sul suo valore sociale. In particolare il dibattito si è incentrato sul livello di "democraticità" che l'insegnamento privato riesce ad assicurare alla società. Le critiche che i laici muovono all'insegnamento privato si basano sulla selezione degli allievi: in uno studio del C.N.R.S. (*Comité National des Recherches Scientifiques*) condotto nel 1991 da Gabriel Langouët e Alain Léger, gli autori si riferiscono ad una "realtà contraddittoria che fa - a volte - del settore privato un luogo antidemocratico per il suo reclutamento sociale, nello stesso tempo un luogo di miglior riuscita per i figli delle classi popolari (almeno per la piccola parte fra quelli che lo frequentano)" (3). Coloro che si oppongono al sistema delle scuole libere fanno spesso riferimento alla scuola pubblica come "luogo democratico", in cui il criterio di selezione è territoriale e non altro, e vedono nelle scuole pubbliche - dove le religioni, le etnie, le culture vengono a contatto - i luoghi in cui i giovani possono apprendere a vivere insieme e ad integrarsi, ritenendo le scuole confessionali come uno strumento per creare *écoles-ghettos* per i credenti. I redattori dello studio del C.N.R.S. affermano essere un'idea falsa quella "che presenta la scuola pubblica come democratica, socialmente neutra e al servizio di tutti i ragazzi senza distinzione: se essa è effettivamente più democratica nel suo reclutamento sociale iniziale, lo è

meno per gli scarti sociali di riuscita che crea nel corso della scolarità, e per le eliminazioni massicce e precoci che colpiscono i ragazzi delle classi popolari" (4); in questo caso in Italia si parla di mortalità scolastica.

2. Con l'ascesa al potere della coalizione di centro destra, dopo le elezioni del 21 e 28 marzo 1993, e con l'insediamento del governo retto dal primo ministro E. Balladur la politica scolastica, uno dei temi della campagna elettorale, fu subito al centro dell'attenzione politica. Infatti la coalizione vincente, unita sotto il nome di *Union pour la France* (sostenuta da U.D.F. ed R.P.R.), aveva più volte chiarito che riteneva negative le disuguaglianze finanziarie a cui erano sottoposti gli istituti scolastici, in particolare la differenza di trattamento fra scuole pubbliche e quelle private, sostenendo che gli enti locali avrebbero potuto finanziare gli investimenti di entrambe le scuole.

Furono presentati cinque differenti progetti di legge, quelli dei deputati R. Couanau (U.D.F.), P. Lequiller (U.D.F.), B. Pons (R.P.R.), M. C. Millon e quello del senatore Lucotte. Successivamente queste proposte vennero ritirate, quando il deputato Bruno Bourg-Broc (R.P.R.) presentò il suo progetto di legge, frutto del lavoro della *Commission des Affaires Culturelles*, che era incaricata di effettuare un rapporto sui testi presentati. Il motivo di questa riscrittura è da ricondursi al dettato della Costituzione francese che vieta, all'art. 40, ai progetti di legge parlamentari di comportare aumenti della spesa pubblica, riservando questa facoltà a progetti del governo. Ciò portò il deputato Bourg-Broc a presentare un progetto di legge privo di qualsiasi riferimento al finanziamento degli istituti privati, ciò sarebbe avvenuto in un secondo tempo con l'approvazione di un emendamento proposto dal governo.

La *guerre scolaire* del 1993-94 prese avvio il 26 giugno 1993 con la discussione all'*Assemblée Nationale* della proposta di legge Bourg-Broc e dell'emendamento governativo riguardante il finanziamento. La proposta venne approvata il 28 giugno e passò al Senato, che non riuscì ad approvarla in tempi così brevi per gli ostacoli che il presidente Mitterrand appose. Contemporaneamente venne proposto dal ministro dell'educazione François Bayrou di istituire una commissione di studio sulla situazione degli istituti scolastici privati, in particolare sulla loro conformità rispetto alle norme di sicurezza stabilite dalla legge. Il 5 settembre dello stesso anno venne istituita la commissione Vedel incaricata di portare a termine questo studio ed il 17 ottobre ebbe luogo la prima manifestazione indetta dal sindacato F.S.U. (*Fédération Syndicale Unitaire*) che coalizzò 70.000 manifestanti; il sinda-

cato chiedeva una maggiore attenzione del governo nei confronti della scuola pubblica. Con questa prima protesta i manifestanti tentarono di far emergere il disagio del settore pubblico della scuola, che lamentava i medesimi problemi di quello privato e temeva di veder ridotti i propri finanziamenti.

Il 13 dicembre 1993 venne pubblicato il rapporto Vedel, che concludeva la fase istruttoria del *dossier* sulle scuole libere voluto dal ministro Bayrou. Si mettevano in evidenza le numerose carenze degli istituti privati, in particolar modo riguardo alle strutture di sicurezza degli stabili.

Con una procedura che la stampa e le opposizioni definirono à la *hussarde*, il governo riuscì a far introdurre, per il 14 dicembre, nell'ordine del giorno del Senato la proposta di legge Bourg-Broc che modificava la legge Falloux del 1850 sulle scuole libere, l'urgenza fu giustificata con la grave precarietà della sicurezza negli istituti scolastici. L'articolo 69 della legge del 15/III/1850 detta Falloux limitava la possibilità di finanziamento da parte degli enti locali, per le spese riguardanti il mantenimento compiute da istituti privati, al 10% della spesa effettuata, questa previsione ha avuto una modifica con il pronunciamento del Consiglio di Stato del 6/VI/1990, che ampliò il finanziamento anche agli investimenti; con la normativa proposta si prevedeva che gli istituti privati *sous contrat*, cioè legalmente riconosciuti, potessero beneficiare di un finanziamento, a carico degli enti locali, per fare fronte alle spese d'investimento necessarie per il mantenimento degli istituti stessi. La nuova legge sostituiva il limite del 10% della spesa d'investimento con l'obbligo per gli enti locali (comuni e dipartimenti) di non concedere contributi di ammontare superiore a quelli concessi alle scuole pubbliche, tenuto conto delle percentuali di studenti frequentanti gli istituti privati e di quelli frequentanti gli istituti pubblici. Molti amministratori locali avevano fatto notare che le finanze degli enti da loro amministrati non avrebbero potuto essere in grado di sostenere il peso dei finanziamenti alle opere di ammodernamento degli istituti privati, così il disegno di legge prevede che le collettività non avessero l'obbligo di concedere tali contributi, ma questa fosse una facoltà.

Il sistema adottato dal governo per evitare un dibattito parlamentare rischioso, essendo presenti fra le stesse fila della maggioranza alcuni parlamentari sfavorevoli al finanziamento pubblico delle scuole private, fu quello di presentare il progetto di legge durante la notte del 13 dicembre 1993, alla fine dei lavori del Senato, cogliendo di sorpresa i parlamentari, in particolare le opposizioni, ed ottenendo così la discussione della legge il giorno seguente e la votazione nella notte tra il 14 ed il 15 dicembre.

Nei mesi di dicembre '93 e gennaio '94 la polemica si acuì: i critici

ritenero che la nuova legge desse ai proprietari di istituti privati la possibilità di fare speculazioni economiche, grazie al finanziamento pubblico per i lavori di manutenzione degli stabili; si temette che le associazioni proprietarie degli edifici chiedessero i finanziamenti per l'ammodernamento delle strutture con lo scopo di aumentare il valore degli stabili di loro proprietà e venderli in un secondo tempo ad un prezzo molto più remunerativo di quello originario. A questo riguardo la legge Bourg-Broc prevede dei limiti alla libertà di utilizzazione degli edifici ed alla loro destinazione d'uso: infatti l'articolo 4 richiedeva una convenzione fra l'istituto e l'ente locale erogatore del finanziamento che precisasse "la destinazione dell'aiuto, la durata dell'ammortamento degli investimenti finanziati, e in caso di cessazione dell'attività d'educazione o di rescissione del contratto, le condizioni di rimborso delle somme non ammortizzate, così come le garanzie corrispondenti". Inoltre la legge prevede un sistema per evitare che le agevolazioni potessero essere utilizzate per finanziare la costruzione *ex-novo* di istituti privati: infatti per poter ottenere il contributo sarebbe stato necessario presentare la documentazione che certificasse di essere *écoles sous contrat*. L'unica possibilità di poter costruire uno stabile nuovo con i contributi pubblici previsti dalla legge Bourg-Broc sarebbe stata, quindi, quella di costruire una succursale di una scuola *sous contrat* già esistente (5).

3. Il 16 dicembre 1993 il C.N.A.L. (*Comité National d'Action Laïque*) indisse uno sciopero per il 16 gennaio 1994, la domenica successiva alla data prevista per la decisione del Consiglio Costituzionale a cui si erano appellati i socialisti, presentando un ricorso contro la legge; il 17 dicembre ebbe luogo il primo sciopero di protesta degli insegnanti della scuola pubblica; il 22 dicembre Balladur istituì una commissione d'inchiesta sui bisogni della scuola pubblica in materia di sicurezza; il 4 gennaio 1994 lo stesso primo ministro annunciò lo stanziamento di 2,5 miliardi di franchi (750 miliardi di lire circa) per la sicurezza nelle scuole pubbliche, in modo da assicurare un intervento analogo a quello per le scuole private. Ma le proteste non si placarono, anzi si avvertì la ripresa di attività di una sinistra considerata fino a quel momento in piena confusione, dopo le elezioni legislative del marzo 1993. Lo stesso presidente Mitterrand colse le implicazioni politiche del caso e non rinviò la legge al Parlamento per una seconda lettura (che comunque sarebbe stata fatta da una larghissima maggioranza di centro-destra), ma preferì arringare quasi la sinistra, spronandola a cogliere l'occasione prodottasi. Mitterrand affermò che "*L'important tient au réveil des consciences. Il est en train de se produire. C'est là qu'aura lieu la vraie*

*deuxième lecture de la loi*”. Il giornalista di *La Croix*, un giornale cattolico, F. Martinat commentò: “*En mettant sur un pied d'égalité le Parlement et la rue, François Mitterrand choisit délibérément la lance du combattant au détriment du bouclier du défenseur de l'Etat de droit*” (6). L'appello del presidente della Repubblica sostenne gli sforzi di Michel Rocard per rivitalizzare la sinistra in completa *débauche*: per la prima volta, dopo lungo tempo, la questione scolastica riunì i socialisti con i loro *partner* politici tradizionali, comunisti, radicali di sinistra, sindacati degli insegnanti, associazioni laiche, ecc.

Ma anche la sinistra non fu esente da critiche per il comportamento tenuto nel precedente periodo di governo: infatti venne messo in evidenza che Michel Rocard, in qualità di sindaco di Conflans-Sainte-Honorine, finanziò la scuola privata presente nel territorio di sua competenza e che da primo ministro concesse nel 1984 gli stessi vantaggi previsti dalla legge in questione (ma limitatamente alle scuole agrarie private); nello stesso tempo si ricordò che Jack Lang, l'altro *leader* della protesta, nel 1992 fece un accordo con padre Cloupet (7), rappresentante delle scuole cattoliche, nel quale veniva riconosciuta l'utilità pubblica all'insegnamento cattolico e che nel gennaio del 1993 ammise pubblicamente la necessità di riformare la *loi Falloux* nella parte riguardante il finanziamento di investimenti riguardanti edifici scolastici privati (8).

Il 13 gennaio 1994 il Consiglio Costituzionale pronunciò la sua decisione in ordine al ricorso intentato dalle opposizioni contro la legge Bourg-Broc (9). Venne annullato per incostituzionalità l'articolo 2 della legge. Fra le particolarità di questa decisione vi fu il fatto che il Consiglio non giudicò illegittima la procedura seguita dal governo per l'approvazione, come avevano denunciato le opposizioni (erano stati presentati 2870 emendamenti da parte delle opposizioni, rigettati dal governo che in seguito era stato accusato di avere violato i diritti dei parlamentari); invece il Consiglio giudicò la stragrande maggioranza degli emendamenti come incostituzionali, in quanto attentavano anch'essi al principio dell'uguaglianza, perchè miravano ad escludere porzioni di territorio dall'applicazione della nuova legge. I giudici costituzionali ritennero che tali previsioni “disconoscono i principi di uguaglianza davanti alla legge e d'indivisibilità della Repubblica; è a buon diritto che i detti emendamenti sono stati scartati dal dibattito” e per quanto riguardava gli altri emendamenti, scartati senza valida giustificazione, i giudici ritennero che una tale eliminazione “non ha rivestito un carattere sostanziale” (10).

Il Consiglio Costituzionale giudicò illegittima la sostanza del prov-

vedimento, sulla base del principio fondamentale dell'uguaglianza fra gli istituti privati. Infatti l'articolo 2 prevedeva che gli enti locali (comuni e dipartimenti) avessero l'intera libertà di fissare il tetto dei loro finanziamenti agli investimenti delle scuole private; spettando all'ente stesso decidere in quale percentuale erogare i finanziamenti pubblici, con il solo limite massimo determinato dal *quantum* dei finanziamenti erogati alle scuole pubbliche e dalle proporzioni di studenti frequentanti le scuole pubbliche e quelle private.

I giudici rilevarono una mancata uguaglianza nel trattamento dei differenti istituti privati, a causa del diverso ente locale a cui fare riferimento per competenza territoriale, ma rilevarono anche una diversità di trattamento fra gli istituti privati e quelli pubblici, in quanto le famiglie i cui figli frequentano le scuole private avrebbero beneficiato di agevolazioni finanziarie da parte dello Stato, contrariamente a quelle che inviano i loro figli alle scuole pubbliche. La critica del Consiglio si appuntò sulla mancanza di criteri oggettivi nell'attribuzione degli aiuti.

Rimasero legittimi gli altri articoli della legge che però, caduto l'articolo 2, cioè l'emendamento governativo riguardante il finanziamento, avrebbero caricato gli istituti privati di nuovi obblighi senza concedere loro alcun vantaggio. Infatti essi prevedevano che ogni finanziamento fosse subordinato ad una convenzione che precisasse la destinazione dell'aiuto e le condizioni del rimborso in caso di cessazione dell'attività educativa (11).

All'indomani della sentenza il governo rese subito noto che non avrebbe riaperto il dibattito e quindi il contenzioso con il Consiglio Costituzionale, ma incaricò una nuova commissione, che prese il nome dal suo presidente: Schléret, di redarre una lista di istituti, sia pubblici sia privati, che avessero necessità di realizzare lavori di manutenzione ed investimenti, indicando contemporaneamente quali fossero gli istituti che avessero bisogno di interventi più urgenti. In questo modo il governo cercò di sdrammatizzare il dibattito, anche di fronte alla grande manifestazione del 16 gennaio, che rischiò di fare precipitare la Francia in una nuova e lacerante *guerre scolaire* (12). La partecipazione alla manifestazione fu massiccia: le valutazioni furono divergenti, ma sembra che almeno 600.000 manifestanti provenienti da tutta la Francia abbiano sfilato a Parigi (13).

Il contrasto potè il governo e le parti sociali ad impegnarsi con nuove proposte: i sindacati reclamarono una legge pluriennale di programmazione finanziaria per l'educazione, rifiutando la logica delle misure d'urgenza prese ogni anno prima della ripresa delle lezioni dopo la pausa estiva; il primo ministro Balladur il 27 gennaio ricevette tutte le organizzazioni

degli insegnanti e dei genitori degli studenti, aprendo quel grande dibattito sulla scuola pubblica che aveva promesso; Michel Rocard, segretario del Partito Socialista, annunciò la creazione degli “stati generali dell’educazione”, preceduti dalla compilazione di libri bianchi; François Bayrou, ministro dell’educazione nazionale, aprì immediatamente discussioni con i sindacati e le associazioni dei genitori, allargando il dibattito allo stato della scuola: dai problemi finanziari a quelli dell’abbandono scolastico, alla violenza, alle zone difficili, alla formazione degli insegnanti.

In particolare si richiese di prendere in considerazione la riforma dei collegi (scuole secondarie); di rivedere il principio del collegio unico, instaurato con la riforma di René Haby del 1975, che prevede l’unificazione delle prime classi dei collegi in un unico corso uguale per tutti gli indirizzi, le quali si separano solo in un secondo tempo: numerosi rapporti d’ispezione rilevarono l’inadeguatezza del servizio, in particolare le serie difficoltà per la conoscenza del francese; infine si fece notare che il 75% degli atti di violenza nella scuola hanno per teatro i collegi. Il ministro Bayrou presentò il suo progetto di riforma della scuola il 9 maggio 1994.

Il 19 aprile 1994 Jean-Marie Schlérét, presidente dell’omonima commissione ministeriale sulla scuola, depositò il proprio rapporto.

La commissione aveva visitato 25442 edifici pubblici e privati, di cui 1832 risultarono a rischio, specialmente in caso d’incendio. Vennero vagliati i processi verbali delle commissioni dipartimentali di sicurezza: risultarono negativi 339 edifici, di cui 80 privati. Si prevede che tutti i licei ed i collegi in questa situazione sarebbero stati chiusi a meno che non si fossero eseguiti d’urgenza i lavori necessari.

Il ministro François Bayrou si appellò “*au collectivités locales - conseils régionaux pour les lycées et conseils généraux pour les collèges - afin qu’elles prennent leurs responsabilités et remplacent les établissements les plus dangereux*” (14).

Pressato dalle polemiche scatenate dai risultati di quest’ultimo rapporto il ministro dell’educazione nazionale F. Bayrou istituì un Osservatorio Nazionale della Sicurezza degli Edifici Scolastici, composti dai genitori degli studenti, da funzionari e da altri membri eletti, questo nuovo organismo fu creato con lo specifico fine di tenere sotto controllo le scuole primarie e quelle secondarie (15).

Per affrontare questi interventi il governo sbloccò 2,5 miliardi di franchi disponibili gradualmente in cinque anni e accese un prestito di 12 miliardi di franchi a favore delle collettività locali.

Queste somme furono giudicate insufficienti, ma avrebbero potuto

dare l'avvio al processo di modernizzazione delle strutture scolastiche francesi.

Successivamente il sindacato Agir (*Administration générale et intendance rassemblées*) legato al più grande F.E.N., pubblicò un rapporto sullo stato della sicurezza nelle scuole pubbliche francesi. Vennero vagliati circa 6.000 edifici su di un totale di 8.000. Da questo studio risultò che 410 fra collegi e licei, pari al 5 % del patrimonio scolastico presentano dei reali pericoli per studenti ed insegnanti (16).

L'altro punto delicato della questione riguardava le scuole private: quelle giudicate pericolose furono 469 e si decise che anch'esse sarebbero entrate nei progetti di ristrutturazione. Infatti secondo il governo Balladur lo Stato avrebbe dovuto assicurare la salvaguardia di tutti gli studenti, di qualunque provenienza. Ciò riaccese le perplessità dei sindacati laici, i quali dichiararono di non ammettere che: "*sous le prétexte de sécurité, on détourne des fonds publics vers le secteur privé*", come ha affermato Hervé Baro del Syndicat des enseignants (SE) (17).

Quella scolastica è stata, da sempre, una delle questioni sulle quali più forte si è concretizzato lo scontro per la laicità. Due grandi manifestazioni hanno aperto e chiuso un decennio politico in Francia, quella svoltasi nel 1984, durante il governo socialista, a favore della scuola cattolica, per cui i manifestanti sfilarono in nome della libertà d'insegnamento, e quella del 1994, durante il governo di destra, per cui si sfilò a favore della scuola pubblica, in nome dell'uguaglianza di trattamento. Ancora una volta il problema della scuola ha dimostrato la sua capacità di mobilitare le masse e di essere il simbolo di contrapposizioni più ampie, segno dei scelte e di indirizzi politici. L'insegnamento mantiene in Francia una forte valenza simbolica, tanto che G. Gauthier conclude il suo bilancio sugli ultimi dieci anni, riguardo al dibattito sulla laicità, affermando: "*Quelle que soit la gravité de la cause, nulle manifestation publique n'a pu mobiliser de telle foules. Parallèlement, la laïcité, que beaucoup de ses détracteurs, et même de ses défenseurs, considéraient comme une survivance, reprenait une nouvelle vie*".

Il problema sembra essere giunto ad un equilibrio dinamico, nel momento in cui si riconosce la centralità dell'insegnamento pubblico; il confronto si pone, ora, solo su elementi politici, misurandosi sulla base delle forze parlamentari maggioritarie. Sarà sempre di meno afferente al consenso, ma piuttosto ai rapporti di forza (18).

1) A. FOHR, *La vérité sur l'école privée*, in *Le nouvel Observateur*, 13 janvier 1994, n. 1523, pag. 46.

2) Rapport fait au nom de la commission des Affaires culturelles sur la proposition de la loi relative au financement des établissements privés par les collectivités territoriales, par M. Joël Bourdin, Sénateur, *Journal Officiel*, Sénat, seconde session ordinaire de 1992-1993, n. 367, p. 7.

3) COURET F., FELTIN M., GIGNOUX S., *Loi Falloux: les questions clés*, in *La Croix l'événement*, 14 janvier 1994, n. 33702, pag. 4.

La ricerca è condotta da G. LANGOUËT e A. LÉGER ed è nota con il titolo *Public ou privé, trajectoires et réussites scolaires*, Parigi, 1994

4) A. FOHR, *La vérité sur l'école* cit., p. 4.

5) F. COURET, M. FELTIN, S. GIGNOUX, *Loi Falloux: les questions clés*, in *La Croix l'événement*, 14 janvier 1994, n. 33702, p. 4.

6) F. MARTINAT, *Une occasion inespérée pour le PS*, in *La Croix l'événement*, 14 janvier 1994, n. 33702, p. 3.

7) "Il s'agissait en fait d'une phase de négociation qui acquit force de loi par un décret de mars 1993. Par cette disposition, les enseignants du privé, sans être astreints aux mêmes examens, pourraient bénéficier des Instituts Universitaires de Formation Pédagogique (IUMFM)".

Le associazioni laiche considerarono questi accordi come un insieme di privilegi garantiti all'insegnamento cattolico a scapito di quello pubblico.

G. Gauthier, *Laïcité, années 80 la "mouvance laïque, cultures laïques?*, in *Histoire de la laïcité*, J. Baubérot, G. Gauthier, L. Legrand, P. Ognier, Parigi, 1994, p. 321.

8) C. F. JULLIEN, *Les hussards de l'école de Dieu*, in *Le nouvel Observateur*, 13 janvier 1994, n. 1523, p. 52.

9) Ph. COHEN, *Le Conseil Constitutionnel rejette le projet Bayrou sur le fond*, in *Infomatin*, 14 janvier 1994, n. 5, p. 3.

10) Conseil Constitutionnel, Décision n. 93-329, DC du 13 janvier 1994, in *Journal Officiel, Lois et Décrets*, p. 829.

11) M. FELTIN, *Une censure au nom de "l'égalité"*, in *La Croix l'événement*, 15 janvier 1994, n. 33703, p. 2.

12) F. E. et S. G., *Le gouvernement renonce par "prudence"*, in *La Croix l'événement*, 15 janvier 1994, n. 33703, p. 3.

13) D. MOUHO, *L'ampleur de la manifestation a surpris la majorité et l'opposition*, in *Infomation*, 18 janvier 1994, n.7, p. 4.

14) M.-L. DE LÉOTARD, *"Bahuts" à la hauts risques*, in *L'Express international*, 28 avril 1994, n. 2233, p. 15.

15) M.-L. DE LÉOTARD, *Lycées: le rapport qui fait peur*, in *L'Express international*, 19 janvier 1995, n. 2271, p. 39.

16) M.-L. DE LÉOTARD, *Lycées* cit., p. 38.

17) M.-L. DE LÉOTARD, *"Bahuts"* cit., p. 15.

18) G. Gauthier, *Laïcité, années 80 la "mouvance" laïque, cultures laïques?*, in *Histoire de la laïcité*, di J. Baubérot, G. Gauthier, L. Legrand, P. Ognier, Parigi, 1994, pp. 323-324.

TEXTE DE LA LOI RELATIVE AUX INVESTISSEMENTS  
DES ETABLISSEMENTS PRIVES,  
TEL QU'ADOPTÉ A L'ASSEMBLEE NATIONALE  
ET REPRIS PAR LE SENAT.

**Article premier:**

Les collectivités territoriales de la République concourent à la liberté de l'enseignement, dont l'exercice est garanti par l'Etat.

**Article premier bis (nouveau):**

Les établissements d'enseignement privés sous contrat, dans le respect de leur caractère propre, peuvent bénéficier d'une aide aux investissements. Les collectivités territoriales fixent librement les modalités de leur intervention. Toutefois, l'aide qu'elles apportent aux établissements d'enseignement privés sous contrat pour leurs investissements ne doit pas excéder, en proportion du nombre des élèves des classes faisant l'objet du contrat rapporté au nombre des élèves scolarisés dans l'enseignement public, le montant des investissements réalisés dans l'enseignement public. Ce dernier montant est apprécié, lors du vote du budget de la collectivité territoriale, sur la base des comptes administratifs des six années précédentes; dans les communes de moins de 10 000 habitants, ce montant est apprécié sur une base départementale.

Un décret en Conseil d'Etat déterminera les conditions d'application de ces dispositions.

**Article 2.**

Les formations offertes par les établissements d'enseignement secondaire sous contrat qui bénéficient d'une aide aux investissements doivent être compatibles avec les orientations définies par le schéma prévisionnel des formations, tel que prévu par la loi n° 83-663 du 22 juillet 1983 complétant la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat.

Les conseils régionaux associent les représentants désignés par les établissements d'enseignement privés sous contrat à l'élaboration des schémas prévisionnels de formation. Cette disposition s'applique aux schémas prévisionnels adoptés à compter de l'entrée en vigueur de la présente loi.

**Article 3.**

Toute aide allouée conformément à l'article précédent donne lieu à conclusion, entre la collectivité territoriale qui l'attribue et l'organisme bénéficiaire, d'une convention précisant l'affectation de l'aide, les durées d'amortissement des investissements financés et, en cas de cessation de l'activité d'éducation ou de résiliation du contrat, les conditions de remboursement des sommes non amorties ainsi que les garanties correspondantes.

**Article 4. et Article 5.  
Supprimés**

Article 6. ( nouveau)

La présente loi s'applique aux collectivités territoriales de Mayotte et de Saint-Pierre-et-Miquelon.

*Délibéré en séance publique, à Paris, le 27 juin 1993,  
Signé par le Président de l'Assemblée nationale,  
Philippe SEGUIN,  
Adopté par le Sénat le 15 décembre 1993.*