

ANNO LXIX - 2001/02

NUOVA SERIE A - N. 53,3

STVDI VRBINATI

DI SCIENZE GIURIDICHE, POLITICHE ED ECONOMICHE



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI URBINO

STVDI VRBINATI

Rivista trimestrale di Scienze Giuridiche, Politiche ed Economiche

INDICE-SOMMARIO del fascicolo 3

LUCIANO ANGELINI, *L'Ordinamento sindacale della Repubblica di San Marino*, 269

ANGELO DONDI, *Etica sociale e processo civile*, 321

ALBERTO FABBRI, *La conferenza episcopale marchigiana e la disciplina pattizia con la regione Marche nelle materie di interesse comune*, 333

PAOLA MAFFEI, *Prerogative parlamentari e delimitazione funzionale dell'attività parlamentare in Italia e Spagna*, 361

VITTORIO PARLATO, *Un caso di infeudazione imperiale nel XVII secolo: Francesco Stefano di Lorena granduca di Toscana*, 375

Direttore responsabile: GIOVANNI BATTISTA BOGLIOLO

Comitato scientifico: GIACINTO DELLA CANANEA, ANGELO DONDI, CARLO FANTAPPÌ, GIUSEPPE GILBERTI, RÉGINALD GRÉGOIRE, MASSIMILIANO GUDERZO, ANNAMARIA LUSARDI, LUIGI MARI, RICCARDO MAZZONI, LUCIO MONACO, PAOLO MOROZZO DELLA ROCCA, VITTORIO PARLATO, EDUARDO ROZO ACUÑA

Redazione: MARCO CANGIOTTI, ANNA MARIA GIOMARO

Direzione e redazione: Facoltà di Giurisprudenza, Via Matteotti 1, 61029 Urbino Tel. 0722 3031

Autorizzazione presso il Tribunale di Urbino del 22 settembre 1950 n. 24

La pubblicazione della rivista ha avuto inizio dal 1927.

Stampa: Arti Grafiche Editoriali Srl, Urbino

ANNO LXVIII - 2001/02

NUOVA SERIE A - N. 53,3

STVDI VRBINATI

DI SCIENZE GIURIDICHE, POLITICHE ED ECONOMICHE



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI URBINO

LUCIANO ANGELINI

L'Ordinamento sindacale della Repubblica di San Marino.

II. Dalla stipulazione del primo Contratto collettivo unico generale di lavoro alla definizione del modello di relazioni industriali della fine degli anni ottanta.

ABSTRACT

Per l'Ordinamento sindacale ed il sistema di relazioni industriali sammarinesi gli anni ottanta segnano il raggiungimento di importanti traguardi e la realizzazione di altrettanto importanti svolte.

Il decennio si apre con la stipulazione del primo Contratto collettivo unico generale di lavoro per le imprese industriali e per quelle artigianali. Oltre a realizzare la completa omogeneizzazione delle clausole normative dei contratti collettivi di settore, il Contratto collettivo unico si segnala per l'ampia ed articolata Parte obbligatoria, che formalizza e trasforma in sistema le relazioni industriali che si erano fino ad allora sviluppate senza trame coerenti e fuori da un necessario coordinamento giuridico-programmatico.

I risultati conseguiti con la firma del Contratto collettivo unico generale verranno consolidati ed estesi dalla legge 11 marzo 1981, n. 23. Tale legge, infatti, non si limita a confermare il modello contrattuale della rappresentanza sindacale nei luoghi di lavoro, ma disciplina il procedimento per la repressione della condotta antisindacale del datore, anticipando di pochi anni la più complessiva riforma del processo del lavoro (legge 20 maggio 1985, n. 63).

Rispetto alle rilevanti novità legislative e contrattuali, le dinamiche socio-economiche del sistema sammarinese sono purtroppo negativamente condizionate da una crisi di notevoli proporzioni, probabilmente la peggiore dal dopoguerra.

È inevitabile che una crisi di tale portata influenzi pesantemente il comportamento degli attori sociali e del Governo, responsabilmente chiamati a gestirla. Ne deriva un notevole degrado dei rapporti bilaterali tra sindacati ed associazione degli industriali, cui fa eco, invece, una forte ripresa di dialogo fra le Confederazioni dei lavoratori. Il decennio si chiuderà infatti con la firma del "Patto per l'Unità d'azione", che va inteso come uno "strumento" destinato a realizzare il definitivo recupero di un buon livello di rapporti fra le organizzazioni sindacali, rapporti che dovranno essere improntati alla correttezza, lealtà, trasparenza, parità di ruolo, senza pretese di primati o protagonismi di sorta.



LUCIANO ANGELINI

L'ORDINAMENTO SINDACALE DELLA REPUBBLICA
DI SAN MARINO

*II. Dalla stipulazione del primo Contratto collettivo unico generale di lavoro alla definizione del modello di relazioni industriali della fine degli anni ottanta**

SOMMARIO

1) *Considerazioni introduttive*; 2) *Il primo Contratto collettivo unico generale di lavoro per le aziende industriali. Decorrenza, durata, efficacia ed applicazione*; 2.1) *Parte I. Il modello di relazioni industriali, tra diritti d'informazione ed esami congiunti*; 2.1.1) *Contenuti e procedure dei diritti di informazione*; 2.1.2) *Il c.d. "lavoro esterno"*; 2.1.3) *Salute e sicurezza nei luoghi di lavoro*; 2.1.4) *A proposito di "servizi sociali" e mobilità*; 2.2) *Parte II. La Struttura sindacale aziendale*; 2.2.1) *Le procedure per l'elezione della Struttura sindacale aziendale*; 2.2.3) *Compiti e funzioni della Struttura sindacale aziendale. I diritti sindacali*; 3) *Il Contratto collettivo unico per le aziende artigianali. Sue specificità*; 4) *La legge 11 marzo 1981, n. 23, sulla tutela dell'attività sindacale*; 4.1) *Composizione, funzioni e diritti della Struttura sindacale aziendale*; 4.2) *Il procedimento per la repressione della condotta antisindacale del datore di lavoro*; 5) *La legge 20 maggio 1985, n. 63 di riforma del processo del lavoro*; 5.1) *Sui precedenti provvedimenti abrogati*; 5.2) *La riforma del 1985. Il tentativo di conciliazione stragiudiziale*; 6) *La "nuova dimensione" delle relazioni industriali. La complessa gestione della crisi economica della metà degli anni ottanta*; 6.1) *Il difficile clima sindacale della seconda metà degli anni ottanta. Il "Patto per l'Unità d'azione"*.

1. Considerazioni introduttive

Una delle più importanti eredità della tumultuosa fine degli anni settanta è sicuramente rappresentata dall'avanzata opera di omogeneizzazione delle clausole normative dei contratti collettivi settoriali dell'industria all'interno di un unico schema. La redazione di tale schema, infatti, favorirà in modo determinante la stesura del primo Contratto collettivo unico generale di lavoro (d'ora in poi CCUGL) che sarà formalmente siglato, distintamente per le aziende industriali e per

* Questo saggio prosegue lo studio dell'Ordinamento sindacale e del sistema di relazioni industriali sammarinesi per il decennio 1980-90. Per il periodo che va dal dopoguerra alla fine degli anni settanta, mi sia consentito rinviare a L. ANGELINI, *L'ordinamento sindacale della Repubblica di San Marino, I: Dal sindacato unico alla costituzione della Centrale sindacale unitaria attraverso l'evoluzione dei modelli di relazioni industriali*, in *Studi Urbinati, Nuova Serie*, n. 50, 2000, pp. 243-304.

quelle artigianali, nel secondo semestre 1980 (con decorrenza 1° gennaio 1980-31 dicembre 1982).

L'iniziale tappa di questo lungo processo di definizione delle clausole del CCUGL è individuabile nella concitata sequenza di rinnovi contrattuali di settore del 1977: lì si pervenne, infatti, ad una prima separazione dei profili normativi della disciplina da quelli più squisitamente retributivi che rimasero ancorati invece a schemi tabellari separati¹.

Particolarmente sofferta si rivelerà la negoziazione dei parametri cui avrebbe dovuto allinearsi la revisione salariale, che alla fine porterà alla definizione di una base generale con *surplus* variabile per livello e settore. Non meno concitatamente si svolgerà la discussione riguardante la conclusione dell'Accordo interconfederale del 19 gennaio 1978 sugli automatismi, cui seguirà un'altrettanto contrastata esecuzione, in particolare sui temi dell'anticipo dell'indennità d'anzianità e della commisurazione dei permessi di lungo periodo. La già difficile parificazione delle differenti aliquote riguardanti gli scatti biennali d'anzianità sarà ulteriormente complicata dalla richiesta avanzata dalla CSU di inserire tra le clausole del Contratto il diritto del lavoratore ad ottenere l'anticipo sull'indennità d'anzianità maturata, previo smobilizzo degli accantonamenti effettuati.

Le forti tensioni che accompagnano le trattative per la stipulazione del primo CCUGL dell'industria, e che ne caratterizzeranno anche i due successivi rinnovi, non rappresentano un tratto costante del nuovo modello di relazioni industriali; lo scontro sociale generatosi, infatti, è prevalentemente determinato dalla difficile e complessa gestione dello stesso Contratto collettivo generale unico.

A differenza della prima fase (anni 60-75)², nella quale le relazioni industriali si erano sviluppate senza trame coerenti e fuori da un necessario coordinamento giuridico-programmatico, il decennio della c.d. "seconda industrializzazione" (1975-85), quello che vede la nascita del Contratto collettivo unico, si lascerà apprezzare per una maggiore organicità ed un livello di dialogo più pregnante tra le parti sociali; ciò

¹ L'obiettivo raggiunto è importante anche per l'alto rischio conflittuale implicito nella traduzione in clausole uniformi delle eterogenee disposizioni che avevano fino ad allora regolamentato i singoli settori produttivi dell'industria sammarinese. Sul punto, ANIS, *Da cinquant'anni per il paese e per l'industria*, 1995, pp. 48-49. Non meno tormentato sarà l'avvio del Fondo servizi sociali concordato nel Patto interconfederale del maggio 1977: v. ancora L. ANGELINI, *L'ordinamento* cit., p. 304.

² L. ANGELINI, *idem*, pp. 267-273, 283-290, 300-304.

si realizzerà all'interno di un contesto legislativo e normativo che, pur preservando le garanzie per i lavoratori, non dimenticherà di porsi a sostegno dei livelli di produzione industriale³. Un rilevante contributo in tal senso è stato sicuramente offerto dalla più articolata definizione degli assetti della contrattazione collettiva, da un lato, e da una maggiore complessità ed articolazione raggiunta dalla struttura economica, dall'altro; complessità che però richiede un più stretto e continuo coinvolgimento delle forze sociali nei processi decisionali relativi alle scelte strategiche di politica economica del paese. Non è un caso, pertanto, che le occasioni di incontro tra la Centrale sindacale unitaria (d'ora in poi CSU) e l'Associazione industriali (d'ora in poi AI) si moltiplichino, e che il confronto si allarghi sempre più frequentemente a materie estranee al comune terreno di negoziazione, con il risultato di ricondurre anche l'inevitabile conflitto di interessi entro schemi di sereno confronto dialettico che riducono la necessità di ricorso ai tradizionali strumenti di lotta sindacale.

2. Il primo Contratto collettivo unico generale di lavoro per le aziende industriali. Decorrenza, durata, efficacia ed applicazione

La stipulazione del primo "Contratto collettivo unico generale per le aziende industriali ed i lavoratori in esse occupati" avvenuta nel secondo semestre del 1980, nonché del coevo Contratto collettivo unico per le aziende artigianali⁴, è senza alcun dubbio uno degli eventi più significativi nel percorso di strutturazione e consolidamento dell'Ordinamento sindacale sammarinese degli ultimi vent'anni.

Per gli obiettivi che animano questo saggio, sono assai rilevanti le discipline contenute nelle prime due parti del CCUGLI: la prima (art. 1-5), rubricata come "Informativa", delinea il modello di relazioni industriali in base al quale le Organizzazioni firmatarie intendono uniformare le loro relazioni in materia di occupazione-investimenti, lavoro

³ Su cui, *infra*. Si tratta di provvedimenti in materia di credito agevolato, di riduzione del costo della fornitura delle fonti energetiche e di formazione professionale incentivata: v. ANIS, *Da cinquant'anni*, cit., pp. 52 ss.

⁴ Nonostante qualche inevitabile differenza dettata per ragioni di semplificazione dello schema per quello delle aziende artigianali, i due Contratti collettivi unici condividono struttura, articolazione e decorrenza (1° gennaio 1980, 31 dicembre 1982). Sono entrambi pubblicati in *Boll. Uff. suppl. Rep.* San Marino, 31 luglio 1981, n. 7.

esterno, difesa della salute, servizi sociali e visite di prevenzione; la seconda, rubricata "Diritti sindacali" (art. 6-22), individua i soggetti sindacali all'interno dei luoghi di lavoro⁵, la loro composizione, e ne disciplina l'attività attraverso il riconoscimento di tutta una serie di importanti diritti sindacali che sono stati conquistati nel corso delle lotte per il rinnovo dei precedenti contratti collettivi ed ora vengono estesi a tutti i lavoratori subordinati.

Oltre alle due parti sopra richiamate, esiste un altro importante "gruppo" di clausole (art. 23-27) – inspiegabilmente poste in apertura della parte III del CCUGLI, quella destinata alle disposizioni normative – tutte dedicate all'efficacia del Contratto collettivo unico, ai rapporti con gli altri contratti collettivi, al sistema di contrattazione collettiva, all'interpretazione ed alle controversie applicative, che avrebbero meglio trovato collocazione altrove, magari in chiusura del contratto, essendo naturalmente omogenee all'ultima clausola dello stesso che ne disciplina decorrenza e durata. È a quest'ultimo gruppo di clausole che è necessario prestare attenzione. In particolare occorre interpretare, anche in combinato disposto tra loro, alcune di queste disposizioni, al fine di comprendere quali conseguenze la loro osservanza determini sul sistema di contrattazione collettiva.

Innanzitutto, le parti firmatarie definiscono i rapporti fra il CCUGLI ed i contratti collettivi in vigore negli stessi ambiti d'applicazione. Sul punto, va subito richiamato l'art. 23, secondo il quale il CCUGLI, unico per tutte le aziende industriali, sostituisce ed abroga i contratti collettivi in vigore regolanti la stessa materia. Tale disposizione va però necessariamente interpretata alla luce del successivo art. 25, secondo cui le condizioni di miglior favore per i lavoratori dovranno in ogni caso essere mantenute in vigore, salvo diverso accordo fra le parti (su cui, *infra*). Inoltre, come disposto dall'art. 24, l'individuazione del trattamento di maggior favore del lavoratore dovrà avvenire considerando, nell'ambito di ciascun istituto, le disposizioni del CCUGLI fra di loro correlate ed inscindibili e, di conseguenza, i trattamenti previsti non cumulabili con nessun altro trattamento.

Sull'interpretazione di questo complesso di norme è intervenuta una importante decisione del Magistrato del lavoro del 26 settembre

⁵ Per le procedure di elezione delle Sezioni sindacali aziendali deve necessariamente rifarsi all'apposito regolamento siglato dalle Confederazioni CSdL-CDLS-ANIS, che costituisce il terzo degli allegati al CCUGLI.

1987⁶, la quale, richiamando la disposizione dell'art. 59 della legge 17 febbraio 1961, n. 7 (condizioni di miglior favore)⁷ si interroga se le condizioni di maggior favore possano essere assorbite da nuove disposizioni contrattuali quando nulla è previsto in tal senso.

Confermando sul punto due precedenti pronunce del Magistrato del lavoro, con la citata sentenza si afferma che i comportamenti favorevoli al prestatore di lavoro tenuti con continuità dal datore di lavoro fino ad integrare gli estremi della consuetudine o perlomeno quelli dell'uso non vanno considerati come autonome concessioni, vale a dire come meri atti di liberalità. In quanto condizioni di miglior favore applicate nella singola azienda in forza di consuetudine e d'uso, ai sensi dell'art. 25 del CCUGLI non possono essere sostituite da contratti collettivi, ma soltanto da un diverso accordo che vi deroghi in maniera espressa e specifica. Detto altrimenti, non è possibile lasciare assorbire le condizioni e le disposizioni di maggior favore già in vigore in base ad uso e/o ad accordo particolare in azienda dagli accordi collettivi ancorché successivamente stipulati, così che tali benefici andranno ad aggiungersi a quelli derivanti dalla contrattazione collettiva⁸.

Il secondo comma dell'art. 23 dispone invece sulla futura contrattazione di carattere particolare e "più specifico", vale a dire quella di livello aziendale o settoriale: questa ha competenza ad intervenire esclusivamente su materie che non siano già state disciplinate dal CCUGL. Rispetto alla contrattazione di secondo livello, non si pone alcun problema di applicazione delle disposizioni precedentemente descritte in materia di inscindibilità e di comparazione di trattamenti, essendo il sistema organizzato su un modello a struttura gerarchica e vincolata per materie. Tale comma, peraltro, sembrerebbe destinato a far salve anche tutte le disposizioni dei contratti collettivi precedenti

⁶ In *Giurisp. Samm.*, 1981-1990, d. 1 g. n. 125, p. 1326 ss. In senso conforme v. anche due precedenti pronunce del Magistrato del lavoro, la prima nella causa n. 251 del 1979 e nella causa n. 64 del 1984.

⁷ In favore dei prestatori di lavoro, tale norma fa salvo il trattamento più favorevole risultante dai contratti individuali o di categoria in corso oppure stabilito per consuetudine od uso.

⁸ G. GIARDI, *Il diritto sindacale e del lavoro*, San Marino 1999, p. 152, il quale richiama una pronuncia di appello del 13 aprile 1988, relativa ad un'indennità di preavviso, in ragione della quale non gioverebbe alla soluzione del caso la norma sulla condizione di miglior favore, perché il nuovo contratto aveva sostituito il precedente ed espressamente escluso l'uso dell'anomala indennità.

relativi ad istituti non disciplinati dal CCUGLI. L'ipotesi, anche nel caso fosse possibile accertarne la sostenibilità, pare tuttavia avere valenza più teorica che pratica proprio in ragione dell'ampia portata e della completezza normativa del Contratto collettivo unico.

A questo proposito, è sicuramente rilevante sottolineare come in calce al primo Contratto collettivo unico generale siano pubblicati nel Bollettino Ufficiale della Repubblica diversi verbali di accordo di tipo aziendale o settoriale, ognuno dei quali, nello specificare il rispettivo ambito di applicazione, precisa che le successive clausole sono da considerarsi poste ad integrazione delle disposizioni del contratto collettivo unico, con lo scopo di "unire" tutta la normativa particolare di livello aziendale prevista nei "vecchi" contratti collettivi aziendali⁹.

Riprendendo le clausole del CCUGLI, merita sottolineare che l'articolo 23 contiene anche l'affermazione esplicita dei c.d. doveri di influenza e di pace sindacale, ovvero l'assunzione delle parti firmatarie del contratto di rispettarlo e di farlo rispettare¹⁰ per tutta la sua durata, in conformità con l'art. 9 della legge n. 7/61 relativo alla questione dell'efficacia nel tempo del contratto collettivo. Sul punto, il legislatore aveva affermato l'ultrattività delle disposizioni del contratto oltre la scadenza dello stesso, fino a quando non fosse intervenuto un nuovo contratto collettivo. Analogamente dispone l'art. 59 del CCUGLI, che ne stabilisce la durata in tre anni.

Pubblicato nel Bollettino ufficiale del 31 luglio 1981 – che vale come data del suo formale perfezionamento – il CCUGLI vede convenzionalmente retroagire la sua decorrenza a far data dal 1° gennaio 1980. Diventa pertanto rilevante accertare come dovranno essere disciplinati i fatti avvenuti prima del perfezionamento del Contratto, ma successivi alla data di entrata in vigore convenzionalmente decisa dalle parti.

Sulla questione è intervenuto il Magistrato del lavoro con una importante decisione del 2 ottobre 1987, n. 126¹¹ che, seppur relativa ad un contratto aziendale, detta principi che ben possono applicarsi anche al Contratto collettivo unico generale. Ad avviso del Magistrato

⁹ V. *Boll. Uff. Rep. San Marino, suppl.*, 31 luglio 1981, n. 7, pp. 14 ss, e pp. 62 ss.

¹⁰ Si tratta della clausola di pace sindacale e della clausola relativa al dovere di influenza sugli iscritti e sui rappresentati, per la durata stabilita nell'art. 59 del CCUGLI.

¹¹ In *Giurispr. Samm.*, 1981-1990, d. 1 g., n. 126, pp. 1329 ss.

del lavoro, il momento di perfezionamento del contratto di lavoro (la sua stipulazione) può essere considerato come il limite discriminante degli effetti che il contratto stesso ha prodotto; ciò comporta l'impossibilità che i fatti giuridicamente rilevanti o le situazioni giuridiche soggettive venute a cessare anteriormente alla data della stipulazione del contratto aziendale – il riferimento è ai c.d. diritti quesiti – possano sopportare la retroattività degli effetti di un contratto stipulato successivamente. Tali effetti retroattivi saranno applicabili soltanto a quei fatti o situazioni che erano in atto o in svolgimento al momento del perfezionamento del Contratto.

Molto interessanti sono, infine, le disposizioni concernenti le controversie individuali e collettive relative o non relative all'interpretazione del contratto. Per quanto concerne le controversie relative all'interpretazione delle disposizioni del CCUGLI (art. 26), le parti individuano come criterio per la loro risoluzione il ricorso alle leggi ed agli accordi interconfederali inerenti il contratto ed il rapporto di lavoro e s'impegnano ad effettuare tentativi di componimento "pacifico" della controversia prima di ricorrere a forme di autotutela sindacale o all'Autorità giudiziaria. Nel caso di controversie che non hanno carattere interpretativo, il CCUGLI prevede un esame congiunto tra la Struttura sindacale e la Direzione aziendale: in caso non si raggiunga un accordo, si ricorrerà alle rispettive organizzazioni sindacali centrali firmatarie.

2.1. Parte I. Il modello di relazioni industriali tra diritti di informazione ed esami congiunti

I primi cinque articoli del CCUGLI costituiscono il contenuto della "Parte I Informativa", e delineano i tratti fondanti del modello sammarinese di relazioni industriali. Ogni articolo interviene su alcuni importanti macrotemi – occupazione ed investimenti, lavoro esterno, difesa della salute, servizi sociali, permessi per visite di prevenzione – riguardo i quali si delinea un sistema fondato, da un lato, su diritti d'informazione previsti a più livelli (centrale ed aziendale) e, dall'altro, su incontri ed esami congiunti da tenersi a richiesta delle parti¹².

¹² Sulla rilevanza dei diritti di informazione nel sistema di relazioni industriali sammarinese, v. *amplius*, L. ANGELINI, *Nuove tecnologie, organizzazione del lavoro, ruolo del sindacato. Riflessioni giuridico-sindacali sulle realtà italiana e sammarinese alle so-*

Così statuendo, le organizzazioni sindacali e datoriali sammarinesi fanno propria una delle esperienze più significative degli ordinamenti sindacali europei di quegli anni¹³; com'è noto, l'inserimento dei c.d. "diritti di informazione" nel contratto collettivo¹⁴ ha rappresentato il raggiungimento del più avanzato compromesso tra la rivendicazione sindacale di un esteso controllo sulle politiche aziendali e la difesa datoriale delle prerogative nelle quali si esprime la libertà di iniziativa economica privata. In Italia, ad esempio, è stato il passaggio da una situazione di sviluppo economico ad una di crisi derivante dal primo *shock* petrolifero (1974) ad imporre al Sindacato un ripensamento globale delle sue tradizionali politiche rivendicative. Gli strumenti negoziali fino ad allora utilizzati, infatti, non erano più sufficienti a regolare le modalità d'impiego della forza lavoro. Da qui il comprensibile tentativo di estendere l'area contrattuale fino ad inglobare al suo interno le stesse politiche d'impresa.

Ritornando al CCUGLI, è illuminante la formula di apertura dell'art. 1, ai sensi della quale l'osservanza di quanto imposto alle parti stipulanti dalle disposizioni che seguono non comporta limitazioni né all'autonomia imprenditoriale né alle iniziative sindacali, come espressamente ribadito nel punto 1 della Dichiarazione di intenti sulla Parte I del Contratto (art. 23)¹⁵. Tale formula mostra chiaramente il punto di contemperamento tra l'interesse dei datori di lavoro a mantenere integro il potere decisionale e l'interesse sindacale a sottrarsi ad ogni vincolo gestionale, riaffermando il valore insuperabile del conflitto collettivo.

Prima di descrivere per tematiche le principali tipologie di informazioni che le singole aziende e/o l'AI s'impegnano a fornire, è doveroso procedere ad una ricostruzione differenziata della struttura nor-

glie del 2000, in L. ANGELINI, P. PASCUCCI (a cura di), *Le metamorfosi del lavoro in Italia e San Marino. Un inedito confronto fra vicini di casa*, Atti del Convegno di Urbino, 14 aprile 1997, Napoli, 2000, p. 103 ss.

¹³ Sul tema dei diritti di informazione nei paesi europei, cfr. D. IZZI, *La Direttiva sugli obblighi di informazione del datore di lavoro*, in *Dir. rel. ind.*, 1998, pp. 393 ss.

¹⁴ In Italia, i diritti di informazione, inseriti nel CCNL metalmeccanici durante le trattative per il rinnovo del 1976, hanno origine nelle esperienze di contrattazione aziendale e di gruppo dei primi anni settanta. Cfr. F. CARINCI (a cura di), *Commentario del contratto collettivo dei metalmeccanici dell'industria privata*, Napoli, 1988, pp. 50 ss.

¹⁵ Il che distingue nettamente la portata di tali disposizioni dalle altre clausole del CCUGLI, relativamente alle quali le citate parti si sono espressamente assunte l'obbligo di pace e di influenza.

mativa di detti diritti in relazione al loro oggetto ed alle loro modalità di attuazione. Esiste, infatti, una prima tipologia di informazioni, rese periodicamente dalle indicate parti datoriali, che sono funzionali all'arricchimento di conoscenze del Sindacato in vista della futura attività negoziale¹⁶; a tali informative se ne contrappongono altre destinate ad avere un impatto immediato sui rapporti di lavoro, essendo poste come necessaria preconditione per la decisione che l'impresa si appresta ad assumere¹⁷.

In quest'ultimo caso, l'obbligo di informazione assunto dalla direzione aziendale riguarda iniziative o decisioni imprenditoriali ancora non realizzate o comunque *in itinere*. L'utilità dell'informazione è direttamente collegata al suo carattere di presupposto procedimentale della decisione imprenditoriale, come si evince anche dall'individuazione dei loro destinatari, siano questi le Strutture sindacali aziendali o le Organizzazioni sindacali firmatarie. Prevedendo che le informazioni siano date in sede aziendale, il Contratto collettivo unico auspica la possibilità che in tal modo si riescano ad attivare esperienze nuove di tipo partecipativo e negoziale in tale ambito, pur nei limitati spazi di manovra che sono dallo stesso CCUGLI riservati alla contrattazione settoriale ed aziendale.

2.1.1. Contenuti e procedure dei diritti di informazione

Al fine di verificare lo stato economico ed i conseguenti riflessi occupazionali, annualmente, a livello generale, l'Associazione industriali dovrà fornire alle Confederazioni sindacali firmatarie articolate informazioni su: stato economico e programmi produttivi; prospettive di mercato con riferimento a situazioni di crisi; nuovi insediamenti ed ampliamenti industriali con riferimento alle ricadute occupazionali; programmi d'investimento e diversificazioni produttive; evoluzioni tecnologiche; informazioni sugli addetti, distinti per sesso, qualifica e prospettive occupazionali. Relativamente alle richiamate problematiche,

¹⁶ È evidente come la loro violazione implichi un comportamento antisindacale, che va represso attraverso il procedimento dettato dall'art. 10 della legge n. 23/91, su cui *infra*.

¹⁷ Così, L. MARIUCCI, *Rapporti sindacali. Sistema di informazione sulla situazione dell'industria metalmeccanica*, in F. CARINCI (a cura di), *Commentario del contratto collettivo dei metalmeccanici cit.*, pp. 54 ss.

le parti stipulanti si incontreranno per effettuare un esame congiunto del quadro economico e produttivo generale nonché delle prospettive dell'occupazione e del mercato¹⁸.

A seguito di tale incontro, in particolare per quanto concerne i punti di crisi che presentano riflessi negativi sull'occupazione, ciascuna delle parti stipulanti, comprese le strutture sindacali aziendali (su cui, infra), potrà chiedere ulteriori e più approfondite informazioni a livello di settore o di azienda relativamente alle modifiche dell'organizzazione di lavoro e di decentramento produttivo¹⁹, all'occupazione, alle diversificazioni produttive, alle condizioni ambientali ed ecologiche nonché alle problematiche relative alla nocività e sicurezza sui luoghi di lavoro. In merito alle descritte tematiche, nella dichiarazione d'intenti sulla Parte I del CCUGLI (punto 2) si precisa che l'eventuale impossibilità di effettuare l'incontro a livello generale non rappresenta un impedimento alla realizzazione degli incontri di settore e di azienda che potranno ugualmente essere svolti.

Altro significativo momento d'informazione e di confronto preventivo si ha quando un'azienda intenda procedere a ristrutturazioni, riconversioni aziendali o innovazioni tecnologiche aventi riflesso sull'assetto produttivo complessivo, sull'occupazione e sull'ambiente di lavoro. In tali casi, l'azienda dovrà dare tempestivamente²⁰ e preventivamente informazione sia alle Organizzazioni sindacali centrali, sia alla Struttura sindacale aziendale sui progetti ed interventi che intende eseguire, prevedendone di massima i criteri, i tempi, le modalità d'attuazione e gli effetti sull'organizzazione del lavoro e sulla struttura occupazionale²¹. Riguardo allo specifico profilo relativo alle ristrutturazioni, riconversioni aziendali o innovazioni tecnologiche, le parti ribadiscono

¹⁸ Ai sensi del 4° punto della Dichiarazione di intenti relativa alla parte I del CCUGLI, le parti firmatarie si impegnano al rispetto del massimo riserbo su quanto verrà espressamente riferito nel contesto dell'incontro.

¹⁹ Per le innovazioni tecnologiche inerenti a nuovi procedimenti produttivi che rivestono carattere di riservatezza, le informazioni saranno date in modo sommario, fatta eccezione per quanto concerne le conseguenze occupazionali e sull'ambiente di lavoro (art. 2, co. 2, lett. a). Sul punto, v. L. ANGELINI, *Nuove tecnologie* cit., 104.

²⁰ Come viene ribadito nella Dichiarazione congiunta sulla I parte del CCUGLI, per "informazione tempestiva" deve intendersi quella resa, con margine sufficiente di tempo, prima della fase di attuazione della relativa decisione, per consentire gli eventuali incontri di approfondimento.

²¹ L. ANGELINI, *Nuove tecnologie* cit., 104-105.

la volontà che l'esame iniziale e i successivi confronti potranno essere portati a termine a tutti i livelli, compreso quello aziendale.

Il quarto ed ultimo comma dell'art. 1 assume un'importanza determinante per il consolidamento di un futuro processo di concertazione sociale: considerati, infatti, gli indubbi effetti sull'economia prodotti sia dalle modifiche apportate a vecchi insediamenti industriali sia dalla realizzazione di nuovi siti, le parti firmatarie assumono l'impegno di verificare e coordinare i rispettivi comportamenti da tenere nei confronti dei pubblici poteri in riferimento all'utilizzo degli investimenti pubblici da destinare alle attività produttive, a nuove concessioni di licenza, agli incentivi economici, alle infrastrutture ed alla concessione di aree per l'edificazione.

2.1.2. Il c.d. "lavoro esterno"

Nel quadro delle descritte dinamiche di informazione-confronto si iscrive perfettamente anche la problematica del lavoro esterno (art. 2) che comprende tutte quelle "lavorazioni complementari e non" che sono effettuate di norma e saltuariamente al di fuori dell'azienda; l'ambigua definizione è utilmente integrata da un elenco delle lavorazioni che possono esservi comprese²². Rispetto alla costituzione di tali rapporti, nel corso dei confronti annualmente programmati le Organizzazioni sindacali firmatarie possono chiedere notizie, precisazioni e programmi delle aziende relativi alla consistenza quantitativa e qualitativa del fenomeno.

Quando si tratti, invece, di realizzare al di fuori dell'azienda operazioni di scorporo e di decentramento di alcune fasi dell'attività lavorativa, sarà la stessa azienda a darne, tempestivamente e preventivamente, informazione alle Organizzazioni Sindacali centrali ed alle Rap-

²² Ai sensi dell'art. 2, c. 2, trattasi di: lavorazioni complementari, quelle che per loro natura (tecnologica-ambientale-di mercato) non possono essere fatte nell'azienda; lavorazioni ausiliarie, quelle che saltuariamente o costantemente esigono attrezzature e tecniche che non fanno parte delle strutture aziendali e quindi sono effettuate da ditte specializzate; lavorazioni a domicilio, affidate a personale che lavora stabilmente con tempi, retribuzioni e nel rispetto delle norme desunte dal contratto collettivo di settore o di categoria; lavorazioni saltuarie a domicilio che, pur avendo le caratteristiche delle precedenti, non impegnano il lavoratore ma lo rendono libero di effettuare determinate operazioni di lavoro in tempi e con impegni lasciati alla sua esclusiva volontà o disponibilità. V. anche L. ANGELINI, *Nuove tecnologie* cit., 105.

presentanze sindacali aziendali, con particolare riferimento agli eventuali riflessi negativi sui livelli occupazionali. Ad esempio, nel caso si rilevi che l'apertura al lavoro esterno abbia determinato una contrazione dell'occupazione interna dell'impresa, le Parti s'impegneranno a trovare soluzioni idonee a favorire in ogni modo la piena occupazione del personale interno. Relativamente alle operazioni di scorporo e di decentramento d'attività fuori della fabbrica, su idonea richiesta delle parti, sono possibili ulteriori verifiche in merito alle diverse fasi di attuazione delle relative decisioni imprenditoriali.

2.1.3. Salute e sicurezza nei luoghi di lavoro

Relativamente alla problematica della tutela della salute dei lavoratori, preso atto che il compito di prevenzione spetta innanzi tutto al Servizio di medicina di base e d'ambiente statale, le parti concordano una serie di comportamenti che possono utilmente concorrere alla migliore realizzazione dell'obiettivo di creare un ambiente di lavoro più sano e sicuro.

Per quanto concerne le imprese, queste sono impegnate ad osservare tutte le norme legislative e contrattuali, nonché le disposizioni emanate dalle autorità statali preposte – quando le stesse siano diventate definitive – relative alla difesa della salute ed alla tutela dell'incolumità dei lavoratori, ed a promuovere, nel caso le istituzioni a ciò preposte lo ritengano necessario, un'idonea educazione sanitaria sul posto di lavoro, di concerto con la struttura sindacale aziendale.

Le aziende dovranno altresì fornire, nella misura più dettagliata possibile, alle Strutture sindacali aziendali ed alle Organizzazioni sindacali firmatarie l'elenco delle sostanze nocive e pericolose che vengono impiegate nella lavorazione e le eventuali situazioni di rischio: nel caso si realizzino modifiche nei processi produttivi inerenti all'utilizzo di tali sostanze, questi dovranno essere oggetto di informativa, da inviare sia agli organismi sindacali aziendali, sia alle Organizzazioni sindacali centrali che appronteranno un elenco in continuo aggiornamento delle principali sostanze nocive utilizzate.

In materia di salute e sicurezza sono davvero rilevanti i compiti attribuiti alle strutture sindacali aziendali: l'ultimo comma dell'art. 3 definisce le strutture sindacali aziendali "strumenti fondamentali per il controllo, la difesa e la partecipazione alla salvaguardia della salute e dell'integrità fisica dei lavoratori". Ad esse, infatti, sono attribuiti i po-

teri di: controllare l'applicazione delle norme per la prevenzione degli infortuni e delle malattie professionali sia da parte dell'azienda che da parte dei lavoratori; intervenire con proposte per migliorare l'ambiente di lavoro e le condizioni di lavoro al fine di tutelare la salute e l'integrità fisica dei lavoratori; individuare, unitamente alle direzioni aziendali, le priorità nell'ambito di eventuali programmi di intervento sull'ambiente di lavoro.

Le parti firmatarie suggeriscono altresì l'istituzione di un libretto sanitario di rischio individuale o per gruppi omogenei specialmente in quelle aziende in cui sono impiegate sostanze nocive e pericolose; lo schema di tale libretto potrà essere definito dagli organismi statali preposti, in collaborazione con le stesse Organizzazioni firmatarie.

In ottemperanza a quanto dispone l'art. 5, viene inoltre concesso annualmente ai lavoratori un permesso retribuito per visita medica di prevenzione e controllo della durata di quattro ore²³. Qualora, su richiesta degli Uffici sanitari si rendessero necessarie ulteriori visite nell'arco dell'anno, anch'esse saranno retribuite ognuna fino ad un massimo di quattro ore. Al fine di favorire l'effettuazione delle visite, le aziende potranno organizzare e predisporre il trasporto dei dipendenti con i propri mezzi.

Nell'Ordinamento sindacale sammarinese, la Struttura sindacale aziendale è un attore importantissimo delle relazioni industriali. Come avremo modo di constatare, tale struttura annovera fra i suoi molti compiti anche la funzione che era tipica delle superate Commissioni interne, destinate com'erano ad assicurare e consolidare un clima di pace aziendale. A differenza delle Rappresentanze sindacali aziendali volute dal (nostro) legislatore dello Statuto dei lavoratori, la Struttura sindacale aziendale risponde ad un modello di rappresentanza misto, assai simile a quello delle Rappresentanze sindacali unitarie (su ciò, *infra*)²⁴.

2.1.4. A proposito di "servizi sociali" e mobilità

Rilevante tematica delle relazioni industriali sammarinesi è quella relativa ai c.d. servizi sociali. Considerata la carenza d'infrastrutture e di servizi essenziali per lo sviluppo dell'attività produttiva e l'aumento

²³ Da intendersi come mezza giornata di lavoro.

²⁴ G. GIUGNI, *Diritto sindacale*, Bari 2001, p. 85 ss.

dell'occupazione e dei consumi (trasporti, mense, attività ricreative e culturali del tempo libero), le organizzazioni sindacali dei lavoratori, senza volersi sostituire ai pubblici poteri istituzionalmente preposti a tali compiti, intendono assicurare un contributo significativo alla loro realizzazione, affermando al contempo il principio della partecipazione delle forze sociali alla loro attuazione e gestione.

Ottenuto sul punto il consenso dell'Associazione industriali, le parti sociali firmatarie hanno deciso di istituire un Fondo da destinare al finanziamento di tali servizi, cui concorrono risorse calcolate in percentuale sul monte salari e stipendi erogati da ogni azienda²⁵. Detto Fondo sarà gestito da un organismo che, assicurata la partecipazione delle parti sociali che lo costituiscono, dovrà ottenere idoneo riconoscimento giuridico.

Così operando, il CCUGLI recupera e fa proprio l'obiettivo di un importante accordo interconfederale nel 1977, senza tuttavia riuscire, se non nel 1982, a darvi attuazione²⁶, a causa dei forti contrasti sorti tra le parti sociali in merito al criterio di ripartizione dei seggi del Consiglio di amministrazione ed alla fissazione del *quorum* richiesto per l'approvazione delle sue deliberazioni. Il contenzioso verrà superato grazie all'accettazione di una ipotesi compromissoria in ragione della quale il Fondo viene suddiviso in quattro sezioni separate – industria, artigianato, pubblica amministrazione, commercio e servizi – con a capo quattro distinti Consigli paritetici di amministrazione, tutti tenuti ad applicare gli indirizzi impartiti da un organismo unitario di gestione²⁷.

Ad integrare la Parte I del CCUGLI concorre il dettato del primo Allegato contrattuale relativo alla gestione della mobilità, sia interna sia interaziendale/intersettoriale. Le organizzazioni sindacali s'impegnano ad incontrarsi per verificare le condizioni in cui versa il mercato del lavoro al fine di: favorire l'incontro tra domanda ed offerta di la-

²⁵ In attesa della costituzione del Fondo, i versamenti a carico delle aziende – 2% per le aziende industriali; 1,50% per le imprese edili – dovranno essere accantonati presso un Istituto di credito, secondo le modalità definite dalla parti, a partire dal 1978. Per il 1977, il versamento sarà forfettariamente versato in ragione di £ 1000 per dipendente, a partire dalla data di inserimento dei singoli contratti aziendali o di settore nel Contratto unico generale.

²⁶ Nonostante il riconoscimento giuridico, la nomina di un Comitato di gestione provvisoria consentirà di rendere pienamente operative le mense aziendali.

²⁷ ANIS, *Da cinquant'anni cit.*, p. 50.

voro, con particolare attenzione al problema dell'occupazione giovanile e femminile; individuare gli indirizzi di qualificazione o riqualificazione del personale, necessari per cogliere le occasioni occupazionali; verificare e sostenere le istanze aziendali dirette ad ampliare la produttività con investimenti in nuovi macchinari e nella costruzione-ampliamento degli stabilimenti.

Per favorire la mobilità interna dei lavoratori, relativamente alla mobilità orizzontale, le direzioni degli stabilimenti con più di 45 dipendenti²⁸ dovranno informare tempestivamente, durante un apposito incontro, il Consiglio di Fabbrica degli spostamenti non temporanei nell'ambito dello stabilimento che interessano significative aliquote di lavoratori²⁹, in tutti i casi in cui tali spostamenti non rientrino nelle normali esigenze tecniche, organizzative e produttive³⁰. Le strutture sindacali aziendali dovranno altresì essere informate dei lavoratori che, fisicamente inidonei alle mansioni fino allora svolte, sono spostati ad altro incarico.

Per quanto concerne invece la mobilità interaziendale ed intersettoriale – quella che si prefigge di governare le conseguenze occupazionali determinate dai processi di ristrutturazione e riconversione aziendale – è previsto che i lavoratori interessati da tali processi siano iscritti in un'apposita lista di mobilità e abbiano un diritto di precedenza nella concessione di nuovi posti di lavoro. I lavoratori che senza motivazioni valide non accetteranno l'offerta di un nuovo posto, saranno considerati dimissionari dall'azienda da cui dipesero, cessando di beneficiare dell'eventuale erogazione del trattamento di Cassa integrazione guadagni.

Un'attenzione particolare le parti dimostrano di voler riservare alla problematica della formazione professionale, ponendola in stretta correlazione con l'attività e le esigenze produttive anche attraverso *stages* interni alle aziende. In tale prospettiva, l'Associazione industriali indi-

²⁸ Per il principio della salvaguardia delle condizioni di miglior favore sono fatti salvi eventuali accordi preesistenti, anche quando siano stati stipulati in aziende con un numero inferiore di dipendenti.

²⁹ Possono essere considerati tali anche meri spostamenti di singoli lavoratori, purché ripetuti nel tempo e motivati dalla stessa esigenza organizzativa (V. CCUGLI, Allegato contrattuale n. 1, nota a verbale n. 1).

³⁰ Deve trattarsi di "spostamenti" che attribuiscono mansioni di lavoro completamente diverse da quelle abitualmente svolte dai lavoratori all'interno dell'Azienda (CCUGLI, allegato contrattuale n. 1, nota a verbale n. 2).

cherà di volta in volta le aziende che si dovessero rendere disponibili a fornire struttura, personale, ed eventualmente materiali, adeguati alla buona riuscita dei "percorsi" formativi da svolgere sul campo³¹.

2.2. Parte II. La Struttura sindacale aziendale

La seconda parte del CCUGLI è interamente dedicata ai diritti sindacali in azienda. Essa individua il soggetto sindacale aziendale titolare dei diritti e ne elenca i compiti e le funzioni. Alle disposizioni di fonte strettamente contrattuale vanno aggiunte le norme contenute nel terzo allegato contrattuale, norme che dettano il Regolamento per l'elezione delle Sezioni sindacali aziendali firmato il 1° giugno 1981.

L'organismo di rappresentanza sindacale all'interno dei luoghi di lavoro è la Struttura sindacale aziendale di cui all'art. 8 del CCUGLI: essa è unica per ciascuna sede, stabilimento e filiale, ed è composta dai Delegati di reparto o aziendali (art. 7) regolarmente eletti dai lavoratori all'interno dell'unità produttiva secondo le norme del regolamento³², nonché dai Rappresentanti sindacali aziendali (art. 6). Questi ultimi sono designati, uno per ciascuna organizzazione sindacale firmataria, dalle Confederazioni stipulanti, che potranno sceglierlo tra i lavoratori dipendenti dell'azienda medesima. Si tratta pertanto di lavoratori che rappresentano direttamente l'Organizzazione che li ha designati all'interno dei luoghi di lavoro.

Tutti i membri della Struttura sindacale aziendale restano in carica 2 anni, a meno che non decadano dal mandato per revoca su deliberazione conforme, con voto segreto e diretto, del 51% dei dipendenti dell'unità aziendale interessata (art. 10). Essi sono comunque rieleggibili. I membri decaduti per dimissioni dalla carica o dall'azienda, per trasferimento da stabilimento a stabilimento o da reparto a reparto, per licenziamento o morte, possono essere sostituiti dai primi non

³¹ Sull'attenzione che l'Ordinamento sammarinese da sempre dedica ai problemi della formazione professione, v. *amplius*, L. ANGELINI, *Nuove tecnologie, organizzazione del lavoro, ruolo del Sindacato*, già cit., pp. 109-111; S. LOMBARDINI, *Da centro a bari-centro. Prospettive della formazione professionale. Un'indagine tra imprenditori e studenti nella Repubblica di San Marino*, Milano 1991.

³² Un delegato, fino a 20 dipendenti; 3 delegati da 21 a 40 dipendenti; 5 delegati da 41 a 200 dipendenti; 7 delegati da 201 a 500 dipendenti; 9 delegati oltre i 500 dipendenti.

eletti in graduatoria nella lista cui appartenevano i membri decaduti per il periodo di durata in carica della Struttura sindacale aziendale, purché dette sostituzioni non eccedano i limiti specificamente indicati, nel qual caso dovrà procedersi alla rielezione dell'intera Struttura sindacale³³.

La Struttura sindacale aziendale risponde pertanto ad un modello di rappresentanza ibrido/misto che recupera sia il canale unico di rappresentanza organizzativa del Sindacato all'interno dei luoghi di lavoro adottato dal legislatore italiano nel 1970, sia il canale doppio tipico degli ordinamenti francese e tedesco, riuscendo a ben fonderli all'interno di uno stesso organismo di rappresentanza. Non sfugge, pertanto, come la Struttura sindacale aziendale dell'Ordinamento sammarinese condivida tratti significativi con il modello delle RSU costituite in Italia solo nel successivo decennio³⁴.

2.2.1. *Le procedure per l'elezione della Struttura sindacale aziendale*

Come si è già avuto modo di ricordare, il terzo allegato contrattuale contiene il Regolamento per l'elezione dei delegati della Struttura sindacale aziendale, elezioni che possono essere alternativamente indette sia dalla Struttura aziendale, sia dalle Organizzazioni sindacali firmatarie del CCUGLI non oltre il 24° mese di permanenza in carica. L'indizione si concretizza in una comunicazione indicante il luogo, il giorno e l'orario della votazione, da affiggersi all'albo aziendale e da inviarsi per conoscenza alla direzione aziendale almeno tre giorni prima della data fissata. Trascorso il 24° mese di permanenza della Struttura sindacale, l'iniziativa finalizzata ad indire l'elezione per il rinnovo può essere assunta da singoli lavoratori o da loro gruppi, purché dipendenti dell'azienda (art. 1 reg).

Entro tre giorni dalla data di pubblicazione dell'annuncio dovranno essere presentate le liste che potranno essere formate come lista generale unica, non comprendente suddivisioni interne e riportante tutti i nominativi dei dipendenti aventi i requisiti d'eleggibilità previsti

³³ Il secondo comma dell'art. 11 del CCUGLI prevede, nel caso di una struttura sindacale aziendale di 3 membri, una sola sostituzione; di 5 membri, 2 sostituzioni; di 7 membri, 3 sostituzioni; di 9 membri, 4 sostituzioni.

³⁴ G. GIUGNI, *Diritto sindacale* cit., 83 ss.

dal regolamento³⁵, o come lista unica suddivisa per reparto, ufficio, gruppo omogeneo, linea di produzione (art. 3 reg.)³⁶.

Ai sensi dell'art. 5 sono eleggibili i lavoratori iscritti o non iscritti alle Organizzazioni sindacali di età non inferiore ai 18 anni – salvo deroga da concordarsi fra le Organizzazioni firmatarie, nei casi di una rilevante percentuale di minori rispetto agli adulti occupati – che abbiano un'anzianità di servizio di almeno sei mesi presso l'azienda³⁷ e non siano in prova (art. 5 reg.). Non sono eleggibili i lavoratori che ricoprono incarichi dirigenziali (art. 6 reg.)³⁸.

Le liste dei candidati dovranno essere portate a conoscenza dei lavoratori mediante affissione negli albi esistenti presso le aziende almeno tre giorni prima della data fissata per le elezioni. Modifiche delle liste, contestazioni e reclami sono ammessi entro i primi due giorni.

Tutte le funzioni inerenti al regolare svolgimento delle elezioni, il ricevimento delle liste, la nomina del presidente di seggio e degli scrutatori, la soluzione d'ogni controversia e contestazione, spettano al Comitato elettorale di cui all'art. 2 del Regolamento. Tale Comitato è composto da un rappresentante per ciascuna delle Organizzazioni sindacali dei lavoratori firmatarie e/o da un lavoratore dell'azienda in rappresentanza di ciascuna lista e si intenderà definitivamente costituito e funzionante ai fini delle sue deliberazioni non appena trascorso il termine utile per la presentazione delle liste.

Le elezioni si svolgono secondo il metodo proporzionale: il voto è

³⁵ In tal caso, le preferenze da esprimere non possono superare il numero complessivo dei membri da eleggere. Nell'ambito della SSA sarà comunque attribuita una rappresentanza necessaria agli impiegati o agli operai.

³⁶ Ogni candidato non può essere presente in più di una lista: ove un candidato risulti compreso in più di una lista, il Comitato elettorale, dopo la scadenza del termine di presentazione delle stesse e prima della loro affissione, dovrà invitare il lavoratore ad optare per una soltanto di esse (art. 7 reg.). Le preferenze per ciascuna lista non possono superare il numero indicato nella lista stessa. L'art. 4 del Regolamento indica il meccanismo di ripartizione dei seggi. Il Comitato elettorale invierà alla Direzione aziendale copia della lista generale unica o della lista unica suddivisa (art. 8 reg.).

³⁷ Tale disposizione non si applica nelle aziende che abbiano iniziato la loro attività da meno di 12 mesi, nonché nelle industrie in cui l'anzianità media del personale normalmente impiegato sia inferiore a sei mesi.

³⁸ La direzione aziendale su richiesta metterà a disposizione del Comitato elettorale e dei dipendenti un elenco aggiornato degli elettori diviso per qualifica e per reparto (art. 8 reg.).

segreto e diretto e non può validamente esprimersi per lettera o per interposta persona. La votazione avviene per mezzo di scheda unica nel caso di lista generale unica, o di scheda di reparto nell'ipotesi di lista unica suddivisa. La votazione dovrà garantire il massimo di partecipazione: è pertanto possibile che siano previsti più seggi per l'espletamento del voto.

Il Comitato elettorale diffonderà immediatamente notizia dei risultati dopo lo spoglio mediante affissione nell'albo aziendale e idonea comunicazione alla Direzione. Trascorsi tre giorni dall'affissione senza che siano stati presentati reclami, l'assegnazione deve intendersi definitiva. Entro 24 ore dal compimento delle operazioni di scrutinio, il relativo verbale dovrà essere notificato a mezzo raccomandata sia ai rappresentanti delle organizzazioni firmatarie del Regolamento, sia alla Direzione aziendale.

Il descritto Regolamento non sarà applicato nelle aziende con meno di 20 dipendenti e ciò al fine di favorire il maggior snellimento possibile delle operazioni. La non applicazione del Regolamento, tuttavia, non deve in alcun modo determinare pregiudizio alla regolarità delle operazioni ed alla segretezza del voto che vanno entrambe adeguatamente garantite (art. 21 Reg).

2.2.2. Compiti e funzioni della Struttura sindacale aziendale. I diritti sindacali

Ribadito che la Struttura sindacale rappresenta i lavoratori nei confronti della Direzione aziendale, l'art. 9 del CCUGLI specifica quali sono i poteri ed i compiti conferiti. Esiste, come ricordato, un obiettivo preliminare, indicato nella lett. a) del co. 2, che richiama quello storicamente attribuito alle superate Commissioni interne: concorrere a mantenere normali i rapporti tra i lavoratori e la Direzione dell'azienda, in uno spirito di collaborazione e di reciproca comprensione essenziale per assicurare il regolare svolgimento dell'attività produttiva. In tal senso, ben si comprende anche l'attribuzione della funzione di ricercare il componimento delle controversie individuali di lavoro che possono sorgere nell'azienda (lett. d). Va altresì aggiunto in premessa che, ferma restando l'eventuale delega alle Organizzazioni sindacali firmatarie, la Struttura sindacale aziendale (art. 8, c. 3) non può trasferire o delegare in tutto o in parte, neppure in via transito-

ria, le proprie funzioni di rappresentanza del personale nei confronti delle Direzioni aziendali.

Un'importante prerogativa della Struttura sindacale è sicuramente quella diretta ad assicurare il rispetto e l'applicazione del Contratto di lavoro, degli Accordi interconfederali, della legislazione sociale nonché delle norme di igiene e di sicurezza del lavoro (lett. b). Sotto quest'ultimo specifico profilo, il CCUGLI attribuisce alla Struttura sindacale anche il potere di intervenire con proposte tendenti a migliorare l'ambiente e le condizioni di lavoro, al fine di tutelare la salute e l'integrità fisica dei lavoratori ed il regolare svolgimento dell'attività produttiva³⁹.

La disposizione contenuta nella citata lett. f) relativa agli interventi di proposta inerenti al miglioramento della tutela della salute e dell'integrità fisica sembrerebbe limitare soltanto a tale materia l'oggetto di un possibile incontro delle parti: tuttavia, l'ambito delle tematiche di relazioni industriali aziendali potrebbe ritenersi allargata a quanto previsto nella lett. e), la quale attribuisce alla Struttura sindacale il compito di esaminare le condizioni di lavoro, i ritmi ed i carichi di lavoro, le pause, la formazione dei turni, gli orari, il godimento delle ferie, l'eventuale lavoro straordinario e le assenze che comportino un aggravio di lavoro per i dipendenti o pesanti disfunzioni organizzative aziendali.

È tuttavia evidente che, sotto il profilo sistematico e letterale, l'esame di cui alla lett. e) e l'esame congiunto previsto dalla lett. f) in materia di salute e sicurezza sono nozioni diverse: soltanto per la seconda fattispecie, del resto, in caso di mancato accordo, è previsto un ricorso da parte delle strutture sindacali e delle rispettive direzioni alle rispettive Organizzazioni centrali firmatarie.

Premessa l'esclusiva legittimità a concludere accordi aziendali nei limitati casi previsti dalla competenza residuale decisa dall'art. 23 del CCUGLI (lett. c)⁴⁰, la Struttura sindacale aziendale può svolgere più

³⁹ Il tenore delle lett. b) ed f) recupera integralmente il dettato dell'art. 9 Statuto dei lavoratori, il quale, prevedendo la costituzione di specifiche rappresentanze dei lavoratori in materia di salute e sicurezza, attribuisce alle stesse funzioni di controllo e di promozione.

⁴⁰ Oltre alla legittimazione a contrattare, la Struttura sindacale è anche soggetto attivo delle relazioni industriali; tali relazioni prevedono la realizzazione di incontri, da tenersi nel rispetto delle reciproche esigenze, su richiesta scritta indicante i temi da trattare.

facilmente le sue importanti funzioni mediante l'uso di un locale idoneo che l'azienda è tenuta a metterle a disposizione al suo interno (art. 13): qualora tale locale non esista, la Direzione aziendale prenderà gli opportuni accordi con la Struttura sindacale per provvedere altrimenti.

Altro importante diritto della Struttura sindacale è quello di affiggere all'interno degli stabilimenti – in appositi albi predisposti dalle Direzioni aziendali, con misure adeguate ed in luoghi accessibili a tutti i lavoratori – comunicati e stampa sindacale. In verità, un tale diritto d'affissione spetta sia alle Strutture aziendali sia alle Organizzazioni sindacali centrali firmatarie il CCUGLI (art. 20).

Una rilevante differenza rispetto all'ordinamento italiano è quella che attiene alla titolarità di uno dei più importanti diritti sindacali in azienda, vale a dire quello di assemblea. Nell'ordinamento sammarinese l'esercizio di questo diritto spetta infatti alle Organizzazioni sindacali firmatarie o al loro rappresentante sindacale aziendale, non alla Struttura sindacale aziendale: questa scelta trova forse parziale spiegazione nella particolare composizione della Struttura sindacale sammarinese, frutto sia di designazione sindacale sia di elezione diretta dei lavoratori. I diritti sindacali sono pertanto riconosciuti al Sindacato-organizzazione, non alla rappresentanza eletta dai lavoratori.

Come dispone l'art. 17, le aziende sono tenute a consentire alle Organizzazioni firmatarie del CCUGLI di effettuare riunioni all'interno dello stabilimento ove questo disponga di locali che non siano destinati alla produzione ed al magazzino; in mancanza di locali idonei, dopo specifico accordo, le riunioni potranno tenersi nel recinto aziendale o in locali reperiti dalla Direzione nelle adiacenze della fabbrica. Durante le riunioni, i locali sono affidati al senso di responsabilità del Sindacato e dei lavoratori.

Sulla nozione d'idoneità dei locali si è pronunciato il Magistrato del lavoro con la sentenza dell'8 settembre 1989, n. 178⁴¹: la decisione puntualizza la natura dell'obbligo del datore di lavoro di ospitare le assemblee sindacali quando all'interno dell'azienda esistano locali ap-

⁴¹ In *Giurisp. Samm.*, 1981-1990, 8 settembre 1989, n. 178, d. 1 g., pp. 1525 ss, in applicazione del combinato disposto dell'art. 8 della legge 11 marzo 1981, n. 23 secondo cui *le assemblee, nel caso esistano locali appositi, sono tenute all'interno dell'azienda*, e dell'art. 16 del CCUGLA (1986/88) il quale precisa che possano essere consentite assemblee sindacali all'interno della fabbrica allorquando *“questa disponga di locali idonei che non siano destinati alla produzione o al magazzino”*.

positi, assemblee che invece non possono tenersi per nessuna ragione nei locali destinati alla produzione ed al magazzino.

Accertato il rapporto funzionale tra la disposizione dell'art. 8 della legge n. 23/81 che fa riferimento a "locali appositi" e l'art. 16 del CCUGLA che si riferisce a "locali idonei" – nozione apparentemente più generica ed ampia di quella legale – il Magistrato ricorda come la contrattazione escluda, per evidenti ragioni di sicurezza e di organizzazione del lavoro, che si possano tenere assemblee nei locali in cui si svolge la produzione o nel magazzino. A nulla rilevano le condizioni di tali locali, anche quando, per le particolari condizioni d'uso, essi potrebbero presentarsi come oggettivamente fruibili: l'agibilità urta contro l'esplicita prescrizione integrativa del contratto collettivo.

La mancanza di locali idonei non impedisce che le stesse assemblee si tengano nel recinto della fabbrica o in locali reperiti nelle vicinanze. L'indicazione del recinto della fabbrica o dei locali reperiti nelle adiacenze deve essere considerata come tassativa proprio perché si muove in una logica residuale, quella in cui si verifica l'assenza di locali idonei. L'accesso a tali locali è altresì sottoposto ad una specifica condizione: un accordo collettivo tra le Organizzazioni dei lavoratori ed il datore di lavoro che ha la disponibilità effettiva dei locali dell'azienda. Infatti, spetta soltanto alle associazioni sindacali dei lavoratori giudicare sull'opportunità di tenere assemblee dei lavoratori nell'azienda e di organizzarle nei suoi locali interni. Peraltro, come ricorda il Magistrato del lavoro, l'esercizio del diritto di Assemblea⁴² può trovare un solo legittimo limite: quello per cui tale esercizio sia dannoso per il datore di lavoro e sostanzialmente privo di interesse per chi lo esercita, così da provare che i suoi promotori non perseguano altra finalità che quella di nuocere o di arrecare molestia⁴³.

Per quanto concerne le modalità di convocazione dell'assemblea sindacale, che può ottenersi, alternativamente, per iniziativa dell'Organizzazione firmataria o del rappresentante sindacale aziendale, queste implicano la comunicazione scritta alla Direzione aziendale, con un preavviso di almeno 48 ore. Normalmente le assemblee dovranno tenersi all'inizio o alla fine di ciascun turno, anche se possono essere

⁴² Al di là delle ore contrattualmente retribuite, e fuori dell'orario di lavoro: art. 17 CCUGLI e art. 16 CCUGLA.

⁴³ Com'è facile intuire, sarà particolarmente difficile per il datore di lavoro riuscire a provare la natura esclusivamente emulativa di una assemblea sindacale.

consentite al di fuori dell'orario di lavoro. Esse sono retribuite fino ad otto ore l'anno; il numero di ore può essere portato fino a 10, fermo restando che nel triennio di vigenza del contratto, il monte ore per assemblea non può superare le 24.

Alle sole Organizzazioni sindacali firmatarie spetta infine il versamento della quota associativa attraverso delega di pagamento debitamente sottoscritta dal lavoratore, consegnata o fatta pervenire al datore di lavoro affinché questi possa operare la corrispondente trattenuta sulla sua retribuzione (art. 21); tale delega resta valida fino a quando non venga ritualmente disdettata in forma scritta⁴⁴. Essa dovrà indicare la percentuale che sarà trattenuta mensilmente⁴⁵ per essere versata trimestralmente dall'azienda alle Confederazioni dei lavoratori firmatarie del Contratto, secondo le modalità indicate congiuntamente dalle stesse Confederazioni.

Alcune importanti disposizioni della parte II del CCUGLI vedono come destinatari direttamente i lavoratori che svolgono, a diverso titolo, attività sindacale all'interno ed all'esterno dei luoghi di lavoro.

Relativamente ai lavoratori dipendenti designati o eletti membri della Struttura sindacale aziendale o investiti di incarichi riconosciuti e regolarmente notificati all'azienda⁴⁶, l'art. 12 dispone che il datore di lavoro deve garantire ed assicurare l'esplicazione della necessaria attività, la quale, tuttavia, va svolta nel rispetto delle norme contrattuali, senza recare pregiudizio all'andamento del lavoro nell'azienda. Per eventuali inadempienze il rappresentante sindacale risponde come un qualsiasi altro lavoratore, purché la sanzione non sia in alcun modo riconducibile allo svolgimento di attività sindacale.

In tema, si richiama anche il dettato del successivo art. 14 che riconosce ai dipendenti, che ricoprono cariche sindacali ed istituzionali

⁴⁴ In caso di disdetta, l'azienda dovrà darne comunicazione alle Organizzazioni sindacali, allegando la delega ricevuta.

⁴⁵ La trattenuta dovrà farsi sull'importo lordo, nel pieno rispetto dei criteri stabiliti dalla legge 29 marzo 1968, n. 17.

⁴⁶ La norma suscita qualche dubbio interpretativo: essa è rubricata "Attività della SSA", quindi dovrebbe riferirsi ai lavoratori dipendenti membri della SSA che ne assumono la rappresentanza; tuttavia non si comprende il riferimento a lavoratori che ricoprono cariche sindacali o siano investiti di incarichi sindacali riconosciuti e notificati (lo sono sicuramente i membri della SSA); il dubbio permane anche se la disposizione viene letta in combinato disposto con il successivo art. 14 rubricato "Cariche sindacali", che sembra riferirsi ai dipendenti che sono eletti o designati membri di organismi sindacali o che svolgano incarichi sindacali all'esterno dell'azienda.

pubbliche, permessi non retribuiti per il disimpegno delle loro funzioni, quando l'assenza sia necessaria e non ostino impedimenti di ordine tecnico, aziendale o comunque pregiudizievoli all'andamento del lavoro.

Oltre a tali permessi non retribuiti, le aziende dovranno concedere anche permessi sindacali retribuiti⁴⁷ a quei dipendenti per i quali ne sia stata fatta richiesta da una delle organizzazioni sindacali firmatarie o dal rappresentante sindacale aziendale, d'intesa con le organizzazioni di appartenenza; fatta eccezione per particolari impedimenti connessi a specifiche esigenze di produzione, si intendono riconosciuti permessi retribuiti nella misura di 2 ore all'anno per ogni dipendente, cumulabili nell'arco di validità del contratto (art. 15). La concessione di permessi retribuiti dovrà essere richiesta con congruo preavviso per consentire alle direzioni aziendali di predisporre le necessarie sostituzioni.

Ai dipendenti che siano membri degli organi direttivi delle Confederazioni Sindacali dei lavoratori firmatarie del Contratto ed agli Attivisti – vale a dire i membri della Struttura sindacale aziendale – possono essere concessi anche permessi sindacali di lungo periodo (art. 16)⁴⁸. Tali permessi sono proporzionalmente quantificati sul numero dei lavoratori alle dipendenze dell'impresa, da un minimo di 17 ore semestrali per le aziende con meno di 10 dipendenti a 150 ore semestrali per le aziende con più di 80 dipendenti, elevabile fino al raggiungimento di due ore per dipendente. La suddivisione in semestri non intacca il principio della cumulabilità nell'arco di validità del contratto.

Oltre ai permessi, il CCUGLI prevede la possibilità che i lavoratori che ricoprono cariche sindacali e pubbliche a tempo pieno possano beneficiare anche di aspettative non retribuite. Ai sensi dell'art. 18, l'aspettativa può essere concessa ad un solo lavoratore presso aziende che abbiano più di trenta dipendenti, per un periodo massimo di sei mesi, fino ad un massimo contemporaneamente di otto lavoratori: la richiesta avanzata dalle Organizzazioni sindacali firmatarie va inviata sia alla Direzione aziendale sia, per conoscenza, all'Associazione industriali con almeno trenta giorni di anticipo.

Sulle aspettative non retribuite per ragioni sindacali dispone anche

⁴⁷ La retribuzione del permesso corrisponde alla retribuzione complessiva di fatto che il lavoratore avrebbe percepito se avesse prestato la sua opera in azienda.

⁴⁸ Tali permessi possono essere utilizzati per periodi non inferiori alla mezza giornata, purché ciò non avvenga in forma consecutiva.

l'art. 19: ne possono beneficiare, per un minimo di sei mesi ad un massimo di tre anni – e comunque fino all'espletamento del primo mandato – quei lavoratori che, eletti nei direttivi confederali e di Federazione (CSdL, CDLS, FLI), siano chiamati a ricoprire incarichi direttivi a tempo pieno, fino ad un numero massimo contemporaneo di quattro lavoratori e non più di uno per azienda⁴⁹.

Come nell'ipotesi precedentemente descritta, la richiesta di aspettativa deve essere fatta alla Direzione aziendale e per conoscenza all'Associazione industriali sotto pena di decadenza, con non meno di 45 giorni di anticipo. Inoltre, il rientro in azienda va annunciato almeno sei mesi prima; nel caso si presentino difficoltà a causa di processi in corso di ristrutturazione aziendale o di crisi che abbiano comportato la riduzione dell'organico, le parti firmatarie cercheranno di trovare una soluzione. Per le aspettative superiori a sei mesi, l'azienda interessata è tenuta a garantire il mantenimento del posto, la qualifica ed i diritti maturati, ma non la funzione specifica.

Poiché tutti i diritti sindacali spettanti ai lavoratori sindacalmente impegnati sono proporzionati alla dimensione dell'organico aziendale, è essenziale che le Organizzazioni sindacali siano tenute al corrente di tali variazioni; in ragione di ciò, le aziende sono tenute ad inviare ogni sei mesi ad entrambe le Organizzazioni sindacali firmatarie, compresa l'Associazione industriali, una copia dell'elenco dei dipendenti che per legge le stesse inviano all'Ufficio di collocamento (art. 22).

3. Il Contratto collettivo unico per le aziende artigianali. Sue specificità

Il CCUGL per le aziende artigiane ed i lavoratori in esse occupati condivide con il CCUGLI che si è illustrato struttura ed articolazione. Sostanzialmente identiche sono la parte prima (Informativa) e la parte terza, almeno riguardo agli ambiti di validità del Contratto collettivo unico, il modello di contrattazione, le condizioni di miglior favore.

Il Contratto collettivo unico generale dell'Artigianato dispone invece diversamente per quanto concerne la parte seconda, vale a dire quella

⁴⁹ Nel caso sussistano impedimenti di ordine tecnico, organizzativo o aziendale, si cercheranno soluzioni al problema che possono comportare anche il rinvio dell'inizio dell'aspettativa.

dedicata ai diritti sindacali, che è indicata anche con una differente rubrica (Diritti sindacali-sociali). La diversità di disciplina è riconducibile a due ordini di motivazioni. La prima concerne la necessità di organizzare una rappresentanza sindacale e di prevedere diritti sindacali nell'ambito di realtà aziendali minori e meno strutturate di quelle industriali; la seconda attiene alla decisione delle parti stipulanti di inserire direttamente nell'articolato contrattuale (art. 9) la regolamentazione dell'elezione dei rappresentanti sindacali nella Struttura sindacale aziendale.

Anche nelle imprese artigiane la Struttura sindacale aziendale è formata da rappresentanti sindacali aziendali designati da ogni Organizzazione sindacale firmataria tra i dipendenti dell'azienda, cui si aggiunge un delegato aziendale eletto fra i dipendenti dell'azienda⁵⁰. Ai sensi del successivo art. 9, tali elezioni vengono indette dai rappresentanti sindacali aziendali e/o dalle Organizzazioni firmatarie che avranno poi il compito di comunicare per iscritto alla Direzione aziendale ed alle Organizzazioni centrali i nomi degli eletti e la conseguente composizione della struttura sindacale.

Le funzioni della struttura sindacale nelle imprese artigiane è del tutto analoga a quella delle imprese industriali, anche se alle seconde il contratto non affida il compito di "concorrere a mantenere normali i rapporti tra i lavoratori e la Direzione dell'Azienda, in uno spirito di collaborazione e di reciproca comprensione per il regolare svolgimento dell'attività produttiva". Per svolgere le loro funzioni, ad entrambe le Strutture sindacali l'azienda mette inoltre a disposizione un idoneo locale⁵¹.

Perfettamente coincidenti con il CCUGLI sono le disposizioni relative all'immunità sindacale (art. 10), ai permessi brevi (art. 17) e a quelli per cariche sindacali, alle aspettative per cariche sindacali elettive (15), al versamento delle quote associative (art. 20), all'elenco dei dipendenti (art. 21), all'affissione ed alla diffusione di stampa sindacale (art. 19).

Per quanto riguarda i "permessi sindacali lunghi" (art. 13), rispetto al CCUGLI risultano comprensibilmente modificati i termini relativi alla dimensione aziendale ed alle ore spettanti: alle imprese fino a sei dipendenti possono essere concessi permessi fino ad un massimo di 10 ore semestrali; alle imprese con un numero di dipendenti supe-

⁵⁰ L'art. 7 del CCUGLI prevede che il numero dei delegati sia proporzionale a quello dei lavoratori dipendenti.

⁵¹ Così l'art. 13 CCUGLI.

riore a sei, il massimo è di 15 ore semestrali elevabili fino al raggiungimento delle due ore per dipendente l'anno, da suddividersi in semestri. Resta ferma la cumulabilità nell'arco di validità del contratto⁵². L'aspettativa non retribuita per cariche sindacali e pubbliche può essere concessa per un periodo massimo di cinque mesi purché all'assenza dei lavoratori interessati non si verificano impedimenti di ordine tecnico-organizzativo (art. 14)⁵³. Per quanto riguarda infine il diritto d'Assemblea, rispetto alle imprese industriali⁵⁴, in quelle artigiane le ore retribuite ammontano ad un massimo di cinque all'anno.

La parte II del CCUGLA contiene un'importante norma relativa all'aspettativa per maternità e per gravi motivi familiari (art. 18). Al di là della discutibile scelta sistematica operata con tale inserimento, si tratta di una conquista importante per le lavoratrici madri – ed anche per il lavoratore padre – che possono ottenere un periodo aggiuntivo rispetto al normale periodo di assenza per gravidanza e puerperio previsto dalla legge, fino ad un massimo di cinque mesi, purché l'assenza dal lavoro non superi complessivamente i 10 mesi.

4. La legge 11 marzo 1981, n. 23, sulla tutela dell'attività sindacale

Con la legge 11 marzo 1981, n. 23, simile per impianto e finalità allo Statuto dei lavoratori, l'ordinamento sammarinese si dota di un importante provvedimento di sostegno dell'attività sindacale in azienda, sostanzialmente coevo alla stipulazione dei Contratti collettivi unici generali per l'industria e l'artigianato. Non inganni il fatto che la loro applicazione decorra dal 1° gennaio 1980: come già sottolineato in precedenza, si tratta di una decorrenza convenzionalmente decisa dalle

⁵² In materia di permessi sindacali lunghi, l'art. 16 del CCUGLI dispone che, per le imprese con oltre 10 dipendenti e fino a 40 dipendenti, possono essere concessi permessi fino ad un massimo di 17 ore semestrali. Per le imprese con oltre 10 dipendenti e fino a 40, i permessi possono essere concessi fino ad un massimo di 17 ore semestrali. Per le imprese da 40 ad ottanta dipendenti, la soglia massima assomma a 120. Per le imprese con oltre ottanta dipendenti, il limite è fissato in 150 ore semestrali, elevabili fino a due ore per dipendente ogni anno.

⁵³ Tale aspettativa è concessa per un periodo massimo di sei mesi, purché l'azienda abbia più di trenta dipendenti.

⁵⁴ Ai sensi dell'art. 17, le assemblee saranno retribuite fino ad otto ore all'anno, aumentabile fino a 10, purché nel triennio di vigenza del contratto non si superino le 24.

parti visto che il perfezionamento dei due citati Contratti è di molto successivo a tale data, come risulta dalla loro pubblicazione nel supplemento n. 7 al Bollettino ufficiale del 31 luglio 1981.

È pertanto assolutamente ragionevole ritenere che la legge n. 23/81 sia frutto dello stesso confronto socio-istituzionale che ha portato alla stipulazione dei citati contratti. Resta tuttavia da chiedersi, in un Ordinamento come quello sammarinese che attribuisce efficacia *erga omnes* ai contratti collettivi, il senso di una legge che interviene su una materia – quella contenuta nella parte seconda relativa ai diritti sindacali nei luoghi di lavoro – che gli stessi regolano in modo naturalmente più puntuale e dettagliato. Sulla questione dei possibili rapporti legge/contratti collettivi, tra l'altro, espressamente si pronuncia l'art. 12 della stessa legge; oltre a ribadire che le norme previste sono valide per tutti i rapporti di lavoro che non abbiano una diversa tutela e regolamentazione legislativa (leggi lavoro pubblico) esso fa salve le condizioni di miglior favore previste dai contratti stipulati a norma della legge n. 7/61, confermando la validità del principio del *favor* per il prestatore di lavoro che da sempre regola i rapporti fra le fonti nel diritto sammarinese del lavoro.

Ritornando alla presumibile *ratio* della legge, un dato comunque rilevante da prendere in considerazione è rappresentato dall'ambito d'applicazione delle clausole dei due CCUGL limitato all'area dell'industria e dell'artigianato: è pertanto comprensibile l'obiettivo del legislatore di assicurare la presenza del sindacato in azienda e di sostenerne l'azione anche di là dei loro limiti oggettivi d'applicazione. Sotto altro profilo, la legge precostituisce una disciplina minimale che impedisce alle parti sociali, chiamate a stipulare *ex novo* un contratto collettivo o a rinnovare le clausole del Contratto collettivo unico generale di derogarvi in *pejus*, così da operare come strumento d'omogeneizzazione minimale delle discipline.

Al di là di queste considerazioni, la scelta del legislatore di dettare una propria disciplina in materia di rappresentanza e diritti sindacali in azienda trova poi ulteriore giustificazione nella previsione – del tutto analogamente all'art. 28 dello Statuto dei lavoratori – di un procedimento per la repressione della condotta antisindacale del datore di lavoro, procedimento che è essenziale ad assicurare, tanto alla disciplina di origine legale che a quella di origine contrattuale⁵⁵, un grado di effettività che altrimenti non avrebbero mai potuto conseguire.

⁵⁵ Il riferimento è alle disposizioni degli artt. 26 e 27 del CCUGLI e degli artt. 25 e 26 del CCUGLA, le quali dettano disposizioni in materia di controversie individuali e collettive relative all'interpretazione ed all'applicazione delle clausole contrat-

4.1. Composizione, funzioni e diritti della Struttura sindacale aziendale

Come recita l'art. 1 della legge n. 23/81, "le Associazioni sindacali dei Lavoratori, di cui al Titolo I della Legge 17 febbraio 1961, n. 7, hanno diritto di costituire strutture sindacali aziendali".

A tale norma va innanzi tutto riconosciuto un carattere definitorio, com'ebbe a dichiarare la Corte costituzionale italiana chiamata ad accertare la legittimità costituzionale dell'art. 19 dello Statuto sulla costituzione delle RSA nei confronti dell'art. 39 della Carta costituzionale: essa non è, infatti, norma destinata a superare un preesistente divieto a costituire rappresentanze sindacali aziendali nei luoghi di lavoro – divieto incompatibile con il principio di libertà d'organizzazione sindacale sancito nell'Ordinamento sammarinese dall'art. 1 della legge n. 7/61 –, ma soltanto ad individuare, tra quelli già presenti in azienda, l'organismo sindacale legittimato a godere delle singolari forme di sostegno previste dalla stessa normativa di legge.

Sul punto, l'art. 2 precisa che le Strutture sindacali aziendali cui la legge intende riferirsi sono quelle formate dal Consiglio dei delegati di reparto o aziendali (quando regolarmente costituito), e dai Rappresentanti sindacali aziendali, designati e/o eletti secondo le modalità stabilite dai contratti collettivi di lavoro, cui l'art. 3 fa integralmente rinvio. In tal senso, l'unico vero requisito selettivo indicato dal legislatore sammarinese come condizione per sostenere l'attività degli organismi sindacali nei luoghi di lavoro è che questi siano costituiti ad iniziativa delle Associazioni sindacali dei lavoratori riconosciute ai sensi della legge n. 7/61, vale a dire, attualmente, dalla CSdL e dalla CDLS, alle quali, dietro accordo collettivo con le Organizzazioni dei datori di lavoro, spetta definirne le modalità d'elezione e la composizione.

La legge indica in modo assai ampio l'insieme dei compiti e delle funzioni che la Struttura aziendale è legittimata ad assolvere. Dalla loro analisi si evince innanzitutto come si siano volute unire le funzioni tipicamente conflittuali e negoziali dell'organizzazione sindacale aziendale a quelle tradizionalmente attribuite alle Commissioni interne

tuali. Tali norme si limitano a prevedere alcuni tentativi di componimento pacifico tra la Struttura sindacale e la Direzione aziendale; in caso di mancato accordo, prima di ricorrere all'Autorità giudiziaria o a forme di autotutela sindacale, è previsto l'intervento delle Organizzazioni sindacali centrali.

(art. 26 l. n. 7/61⁵⁶) che, se non formalmente abrogate, vedono nel dettato dell'art. 4 il loro oramai definitivo, sostanziale superamento.

Secondo il richiamato art. 4, la Struttura sindacale aziendale ha la facoltà di: assicurare il rispetto e l'applicazione del contratto di lavoro, degli accordi interconfederali, delle norme in materia di lavoro, d'igiene e di sicurezza del lavoro; trattare con l'azienda gli accordi aziendali delegati dal contratto di lavoro; ricercare il componimento delle controversie individuali di lavoro che possono sorgere nell'azienda; esaminare le condizioni di lavoro, i ritmi e i carichi di lavoro, le pause, la formazione dei turni e degli orari, il godimento delle ferie; intervenire con proposte tendenti a modificare l'ambiente e le condizioni di lavoro al fine di tutelare ed assicurare la salute e l'integrità fisica dei lavoratori ed il regolare svolgimento dell'attività produttiva.

In particolare, a differenza della soluzione adottata dallo Statuto dei lavoratori⁵⁷, merita segnalare che alle Strutture sindacali aziendali sono affidate anche le specifiche funzioni in materia di controllo e proposta inerenti la sicurezza dell'ambiente di lavoro e la salute dei lavoratori, rispettivamente ai punti *a*) per il controllo ed *e*) per le proposte. Per composizione e funzioni, infatti, le Strutture sindacali aziendali superano la logica tipicamente conflittuale in cui sono collocate le Rappresentanze sindacali dell'art. 19 dello Statuto dei lavoratori; logica che aveva indotto il legislatore italiano a prevedere, ad iniziativa dei lavoratori, la costituzione di apposite rappresentanze destinate a tutelare – sempre sotto un profilo tipicamente collettivo, ma in un'ottica più collaborativa che conflittuale – la sicurezza dell'ambiente di lavoro⁵⁸.

Funzioni e composizione elettiva e per designazione sindacale delle Strutture sindacali aziendali consentono alle stesse di ben assolvere anche i compiti di tutela dell'interesse collettivo alla sicurezza nei luoghi di lavoro. Non sfuggono infatti gli aspetti di forte somiglianza tra le

⁵⁶ Anche l'art. 26 della legge n. 7/61 rinviava alla contrattazione collettiva il compito di disciplinare la costituzione e l'attività delle Commissioni interne.

⁵⁷ *Sub* art. 9 St. lav. La questione ha suscitato un vivace dibattito in dottrina e giurisprudenza. Cfr. G. NATULLO, *Rappresentanze dei lavoratori per la sicurezza e rappresentanze sindacali in azienda*, in *Arg. dir. lav.*, 1997, p. 205 ss.; C. ZOLI, *Sicurezza del lavoro: contrattazione e partecipazione*, in *Riv. giur. lav.*, I, 2000, p. 613 ss.

⁵⁸ Sul ruolo della contrattazione collettiva in materia di salute e sicurezza dei lavoratori, v. S. RENGA, *Modello sindacale di tutela della salute nei luoghi di lavoro dal dopoguerra ad oggi*, in *Lav. dir.*, 1994, p. 615 ss.

Sezioni aziendali e le Rappresentanze sindacali unitarie istituite con l'Accordo interconfederale del 1993. Per quanto attiene specificamente la sicurezza, ad esempio, i poteri e le prerogative del rappresentante dei lavoratori (per la sicurezza), spettanti ai sensi dell'art. 19 del *d. lgs.* n. 626/1994, sono attribuiti ad uno dei membri della RSU che li assume come esclusivo titolare⁵⁹.

La disposizione sulle funzioni della Struttura sindacale aziendale (art. 4) va necessariamente letta in combinato disposto con quanto dettato dal successivo articolo 5, ai sensi del quale si specifica che è al lavoratore chiamato a ricoprire incarichi sindacali riconosciuti dal contratto di lavoro e regolarmente notificati al datore di lavoro che viene assicurata e garantita la libertà di esplicazione dell'attività sindacale aziendale, senza recare pregiudizio all'andamento della produzione⁶⁰.

A tali lavoratori, quando ne faccia richiesta una delle Organizzazioni sindacali, le aziende concedono permessi sindacali retribuiti e non, a meno che non sussistano particolari impedimenti dovuti alle esigenze della produzione aziendale. I permessi retribuiti non possono essere inferiori a due ore annue per dipendente. La richiesta, inoltrata dalle Organizzazioni sindacali aziendali, dovrà pervenire alla Direzione dell'impresa 48 ore prima la data d'inizio del permesso. Durante l'assenza dal lavoro per permesso sindacale, il dipendente matura ogni diritto relativo al trattamento economico, assicurativo e previdenziale, come se fosse regolarmente in servizio.

Occorre sottolineare una non pacifica interpretazione degli artt. 5 e 7: il primo si riferisce al lavoratore che ricopre incarichi sindacali; il secondo, relativo ai permessi sindacali, riguarda i "lavoratori per i quali ne fa richiesta una delle Organizzazioni sindacali". Viene da pensare che si tratti di destinatari diversi: il dipendente cui viene stabilmente affidato un incarico sindacale, nel primo caso; il dipendente scelto per una determinata "missione", nel secondo, dipendente che non necessariamente è tenuto a ricoprire un incarico sindacale ai

⁵⁹ Sul punto, *amplius*, A. TAMPIERI, *Sicurezza sul lavoro e modelli di rappresentanza*, Torino 1999; ID., *Azione sindacale e contrattazione collettiva sulla tutela delle condizioni di lavoro*, in *Riv. giur. lav.*, I, 2001, p. 551 ss.

⁶⁰ Tutti gli "attivisti sindacali" nell'espletamento delle loro funzioni sindacali – come specificate nella comunicazione inviata dall'Organizzazione sindacale dei lavoratori legalmente riconosciuta o dalla Rappresentanza sindacale aziendale – beneficiano della copertura assicurativa contro gli infortuni, anche di quelli c.d. *in itinere*.

sensi dell'art. 5. In verità, potrebbe trattarsi soltanto di dubbi generati da una non felice sistematica del dettato normativo⁶¹ e dall'utilizzo di terminologie diverse⁶². Per la soluzione di tali legittimi dubbi è evidente la necessità di rifarsi a quanto previsto dai contratti collettivi e dalla prassi sindacale, cui la legge necessariamente rinvia (v. *supra*).

Da rilevare, infine, quanto dispone l'ultimo comma dell'art. 6, secondo il quale gli organi statali preposti hanno la facoltà di procedere ad eventuali controlli finalizzati all'accertamento dell'impegno nell'attività sindacale del lavoratore assente dal lavoro per permesso sindacale. La portata della disposizione si può comprendere correttamente soltanto ponendola in relazione alla particolare struttura dell'Ordinamento sindacale sammarinese⁶³, al riconoscimento giuridico delle Associazioni sindacali ed all'efficacia *erga omnes* del contratto collettivo.

Oltre ai permessi sindacali, la legge n. 23 riconosce anche il diritto a svolgere assemblee sindacali e ad avere appositi spazi per affissione di comunicati e stampe (art. 9). Per quanto concerne le assemblee sindacali, l'art. 8 prevede che le aziende concedano un minimo di cinque ore all'anno retribuite, e precisa che, nel caso esistano locali appositi, le assemblee siano tenute all'interno dell'azienda. La norma tace invece sulle modalità di proclamazione e sulla possibilità che siano tenute assemblee sindacali oltre le ore retribuite, durante o fuori l'orario di lavoro. Occorre anche in questo caso rifarsi alla disciplina contrattuale.

4.2. Il procedimento per la repressione della condotta antisindacale del datore di lavoro

L'art. 10 della legge 23/81 introduce nell'Ordinamento sammarinese uno speciale procedimento giurisdizionale destinato alla repressione di tutti i comportamenti del datore di lavoro diretti ad impedire o li-

⁶¹ La disciplina dei permessi è dettata negli artt. 6 e il 7: di una tale scelta non sistematica non è dato comprendere facilmente la ragioni e le conseguenze tecnico-giuridiche.

⁶² Le parti firmatarie a volte si riferiscono a "lavoratore che ricopre incarichi sindacali regolarmente notificati al datore" (art. 5), altre ad "attivisti sindacali nell'espletamento delle loro funzioni comprovate dalla comunicazione della Organizzazione sindacale" (art. 6), altre ancora a "lavoratori per i quali ne faccia richiesta una delle Organizzazioni sindacali" (art. 7).

⁶³ Pur sotto un ambito del tutto diverso, cfr. l'istituto della c.d. "quota sociale": L. ANGELINI, *L'Ordinamento sindacale* cit., p. 280 ss.

mitare l'attività sindacale. Si tratta di comportamenti che la dottrina italiana, interpretando l'omologa disposizione dettata dall'art. 28 dello Statuto dei lavoratori, ricomprende nella c.d. "nozione" di condotta antisindacale. Come nel caso dell'art. 28, anche la norma dettata dall'art. 10 è teleologica: non elenca, cioè, i comportamenti vietati, ma indica il bene protetto, che per l'Ordinamento sammarinese è esclusivamente rappresentato dall'esercizio dell'attività sindacale⁶⁴.

Anche la procedura prevista è simile a quella dettata dallo Statuto dei lavoratori. Infatti, su ricorso delle organizzazioni sindacali dei lavoratori riconosciute ai sensi della legge n. 7/61 che vi abbiano interesse, il Magistrato del lavoro, nei cinque giorni successivi, convocate le parti ed assunte sommarie informazioni, qualora ritenga sussistente una condotta antisindacale, ordina al datore di lavoro, con decreto motivato ed immediatamente esecutivo, la cessazione del comportamento e la rimozione degli effetti. Avverso tale decreto⁶⁵ è ammessa, entro quindici giorni dalla data di notifica alle parti, l'opposizione davanti al Giudice di I grado per le cause penali ordinarie e d'appello per quelle sommarie⁶⁶: l'opposizione non sospende gli effetti e l'esecuzione del decreto del Magistrato del lavoro. Il giudice dell'opposizione ha facoltà di aprire i termini di prova e di comprova, e di consentire finali allegazioni. La sua sentenza è inappellabile.

Il datore di lavoro che non ottemperi al decreto del Magistrato del lavoro, analogamente alla sentenza del Giudice di I grado per le cause penali ordinarie e d'appello per quelle sommarie, è punito con la multa a giorni di cui all'art. 85 del Codice penale. In caso di particolare gravità o di recidiva, può aggiungersi alla suddetta multa l'applicazione della pena dell'interdizione dall'esercizio professionale (art. 82 Codice Penale).

Rispetto all'art. 28 dello Statuto, l'inserimento del procedimento di repressione della condotta antisindacale nell'ambito dell'Ordinamento

⁶⁴ Com'è noto, oltre all'attività sindacale, l'art. 28 St. lav. annovera tra i "beni" protetti dal procedimento di repressione della condotta antisindacale anche la libertà sindacale ed il diritto di sciopero.

⁶⁵ Sulla specificità del giudizio d'opposizione, v. *infra*.

⁶⁶ Attualmente, in seguito al combinato disposto dell'art. 20 della legge 28 ottobre 1992, n. 83 (*Ordinamento giudiziario*) e dell'art. 3, co. 2, della legge 17 giugno 1994, n. 55 (*Disposizioni in materia di Procedura civile e penale*), la competenza nel giudizio di opposizione è stata attribuita al Giudice delle Appellazioni civili, quale magistrato d'appello della cause di lavoro.

sammarinese è avvenuto in modo meno traumatico. Ciò è innanzi tutto dovuto al fatto che la legittimazione attiva ad esperire il ricorso avanti il Magistrato del lavoro è stata attribuita direttamente alle organizzazioni sindacali dei lavoratori riconosciute ai sensi della legge n. 7/61. E non si è trattato di una novità.

Con un'importante sentenza del Magistrato del Lavoro di Appello del 12 aprile 1989, n. 46⁶⁷ è stata riconosciuta in capo alle Organizzazioni sindacali disciplinate dalla legge 17 febbraio 1961, n. 7 la legittimazione a perseguire la tutela dei rapporti di lavoro dipendente sia nell'impiego privato che in quello pubblico; ad esse il legislatore ha attribuito il potere di intervenire a proprio nome presso la Commissione permanente conciliativa nelle controversie di lavoro individuali e collettive, ed inoltre nelle procedure di licenziamento, dove la mera iscrizione del lavoratore è sufficiente a determinare la rappresentanza dell'organizzazione sindacale senza necessità di mandato.

Ad avviso del Magistrato, a questo ampio campo di azione per la tutela di interessi non esclusivi di singoli lavoratori devono necessariamente corrispondere i relativi poteri, fra i quali rientra quello di agire (in nome proprio) in giudizio per la relativa affermazione, a prescindere dall'atteggiamento dei singoli lavoratori che può anche non coincidere con quello della Confederazione⁶⁸. Né è possibile ritenere che, superata la fase del tentativo di conciliazione, gli unici interessi "superstiti" siano quelli individuali dei licenziati e non anche quello "superindividuale" relativo alla correttezza delle determinazioni del datore di lavoro⁶⁹.

Altra differenza sostanziale rispetto alla normativa italiana consiste nell'attribuire rilevanza alla sola attività sindacale. Tuttavia ciò non ha comportato alcuna limitazione dell'ambito d'azione del procedimento.

⁶⁷ In *Giurisp. Samm.*, 1981-1990, d. 2 g., n. 46, pp. 681 ss.

⁶⁸ Nel caso in questione si trattava di una procedura di licenziamento collettivo, della quale le Confederazioni intendevano, in sede giudiziaria, verificare il corretto svolgimento.

⁶⁹ G. GIARDI, *Il diritto sindacale* cit., p. 143, il quale cita una sentenza dell'8 aprile del 1998 che esclude la legittimazione propria delle associazioni sindacali nelle controversie individuali: esse sono legittimate ad intervenire esclusivamente *ad adiuvandum* o in quanto mandatarie e rappresentanti degli iscritti parti in causa e destinatari della decisione; V. Appello, 21 dicembre 1995, *ivi*, secondo cui, quando la controversia concerne un diritto soggettivo, la legittimazione ad agire spetta unicamente alla persona che ne è titolare o a chi la rappresenta in virtù di espressa e specifica designazione.

In tal senso si è espresso chiaramente il Giudice Penale di primo grado in una sentenza del 6 febbraio 1990⁷⁰, resa a conclusione di un giudizio di opposizione avverso l'accoglimento del ricorso ex art. 10 della l. n. 23/81, la quale ha ritenuto che anche uno sciopero articolato connesso alla rinnovazione del contratto collettivo di lavoro sia palese espressione di un'attività sindacale, così da rientrare nell'ambito protetto dalla norma⁷¹.

La sentenza citata non merita di essere richiamata soltanto per aver avallato una nozione ampia dell'attività sindacale che può essere tutelata con il procedimento di repressione della condotta antisindacale; essa ha anche respinto, come manifestamente infondata, l'eccezione di legittimità costituzionale del procedimento di repressione della condotta antisindacale del datore di lavoro rispetto agli artt. 4 (principio di uguaglianza), 10 (libertà d'iniziativa economico-privata), e 15 (diritto di difesa) della Legge 8 luglio 1974, n. 59 (*Dichiarazione dei diritti dei cittadini e dei principi fondamentali dell'Ordinamento sammarinese*).

Riguardo al diritto di difesa, il giudice rileva come la norma consente l'immediato intervento delle parti nella fase cautelare, mentre la sommarietà delle indagini significa soltanto assenza di formalità e non superficialità né esclusione del contraddittorio. D'altra parte l'eliminazione di un grado di giudizio non viola alcun principio fondamentale dell'Ordinamento sammarinese: anzi, la norma – a differenza di quanto avviene in Italia, dove l'opposizione va fatta davanti allo stesso giudice in funzione di giudice del lavoro – assicura che un Giudice diverso da quello che ha emanato il provvedimento abbia cognizione piena della controversia e che il procedimento si svolga con la necessaria speditezza. Non è poi pregiudicata la posizione dell'intimato datore di lavoro giacché partecipa al giudizio con le stesse garanzie della controparte; né sarebbe violata la libertà d'iniziativa privata, libertà

⁷⁰ In *Giurisp. Samm.* 1981-1990, d. 2 g., n. 55, pp. 718 ss. V. anche G. GIARDI, *Il diritto sindacale* cit., il quale riporta parte della motivazione di un decreto emesso ex art. 10 l. n. 23/81 del 1° marzo 1995 in cui si è giudicato antisindacale il comportamento di un datore di lavoro che durante lo svolgimento di uno sciopero aveva arbitrariamente chiuso i locali del Comitato di redazione impedendo qualsiasi possibilità di accesso ai dipendenti.

⁷¹ *Amplius*, v. M.G. GAROFALO, *Sub art. 28*, in GIUGNI (a cura di), *Lo statuto dei lavoratori*, *Commentario*, Milano, 1979, p. 478: l'A. ritiene che non sia possibile predeterminare aprioristicamente i contenuti dell'attività sindacale, né, soprattutto, limitare la tutela ai casi in cui la stessa abbia contenuto economico-professionale.

che va sempre adeguatamente contemperata con la tutela del lavoratore ed il diritto di sciopero.

Un profilo procedurale che dev'essere sottolineato attiene al giudizio di opposizione che viene – o meglio veniva, ma su ciò, *infra* – consentito soltanto contro il decreto che ordina la repressione dei comportamenti antisindacali del datore di lavoro⁷². La decisione conferma sul punto una precedente sentenza dello stesso Giudice penale di primo grado del 16 ottobre 1989⁷³, la quale ha stabilito che qualora il Magistrato del lavoro dovesse respingere la domanda, le Confederazioni sindacali riconosciute potranno agire in giudizio rispettando l'ordinario procedimento previsto per le controversie di lavoro.

Il Giudice ricorda che l'art. 10 della legge 23/81 solo parzialmente si "avvicina" all'originario testo dell'art. 28 dello Statuto dei lavoratori, quello anteriore alle modifiche introdotte con la legge 8 novembre 1977, n. 847⁷⁴, in base al quale il Pretore era competente ad emettere il provvedimento di repressione dell'attività antisindacale; altresì, va ricordato che l'opposizione a questo provvedimento era rimessa alla competenza del Tribunale ordinario, la cui sentenza era suscettibile di impugnazione avanti la Corte d'Appello. Nell'ordinamento sammarinese è invece previsto un solo grado di giudizio che si articola in due fasi. La prima, di natura cautelare, si svolge avanti il Commissario della legge; la seconda, di piena cognizione, si tiene avanti al Giudice penale di primo grado, la cui sentenza è per legge inappellabile.

Questa seconda fase è dalla legge limitata ai soli casi di pronuncia del provvedimento cautelare da parte del Magistrato del lavoro: respinta, infatti, la domanda di repressione dell'asserito comportamento antisindacale del datore di lavoro, la speciale competenza del Giudice dell'opposizione (cognizione con procedura rapida del provvedimento di coazione contro il datore di lavoro) non avrebbe significato, perché le parti hanno a disposizione l'ordinaria procedura dei processi di lavoro, come da legge 20 maggio 1985 n. 63. Pertanto, dichiarata l'innammissibilità dell'opposizione, il giudizio deve considerarsi definitivo, salva la riproposizione di eventuali pretese avanzate in base all'ordinaria procedura.

⁷² Cfr., sul punto, gli Atti del dibattito consiliare dell'11 marzo 1981.

⁷³ Giudice Penale di I grado, causa n. 126/89, 16 ottobre 1989, in *Giurisp. Samm.* 1981-1990, d. 2. g., n. 51, pp. 702 ss.

⁷⁴ M.G. GAROFALO, *Sub art.* 28, cit., pp. 511-516.

Con una recente decisione del 5 novembre 1998⁷⁵, il giudice delle appellazioni civili ha deciso in modo difforme dal descritto orientamento⁷⁶ sull'assunto che l'opposizione deve considerarsi alla stregua di un'impugnativa, e come tale seguire il regime riservato alle impugnazioni devolute ad un *iudex superior*. Pertanto, "se si ritiene che il ricorso in opposizione sia un gravame contro il decreto, che può accordare, o anche respingere l'istanza, allora si deve necessariamente concludere che non soltanto il datore di lavoro, ma anche le Organizzazioni sindacali, sono pienamente legittimate a proporre il suddetto gravame"⁷⁷.

Per il giudice, la prima fase, quella "sommaria", impropriamente ritenuta cautelare – non esistendo, infatti, pericoli che possano compromettere il risultato perseguito dalla normativa di tutela – consente al giudice, qualora ne ravvisi i presupposti, di ordinare l'interdizione del comportamento del datore di lavoro già in atto, diretto ad impedire o limitare l'attività sindacale. Inoltre occorre evitare di ledere il diritto alla difesa delle Organizzazioni sindacali, uniche legittimate a questo tipo di procedimento, diritto che è tutelato dall'art. 15, co. 2, legge 8 luglio 1974 n. 59; con l'accoglimento del precedente orientamento, infatti, si rendeva sempre improponibile il gravame contro quei decreti che non accoglievano l'istanza di interdizione. Ne consegue quindi che il decreto del Magistrato del lavoro emesso ai sensi e per gli effetti dell'art. 10 della legge n. 23/91, sia esso di accoglimento che di rigetto dell'istanza, deve comunque poter essere sottoposto ad una procedura di riesame – nella quale sono ammissibili mezzi istruttori sconosciuti nella prima fase sommaria – così che le parti siano poste in condizione di perfetta parità per quanto attiene alla facoltà d'impugnazione.

⁷⁵ Giudice delle Appellazioni civili, causa n. 8/97, 5 novembre 1998, inedita.

⁷⁶ Tale orientamento individuava nel procedimento di repressione della condotta antisindacale due fasi: la prima, sommaria e meramente cautelare, da svolgersi davanti al Magistrato del lavoro; la seconda, di piena cognizione, eventualmente da tenersi davanti al Magistrato d'Appello, e destinata a confermare o riformare l'accoglimento della decisione cautelare adottata.

⁷⁷ Giudice delle Appellazioni civili, causa n. 8/97, 5 novembre 1998. Trattasi ovviamente di gravame per il quale non è possibile utilizzare l'ordinaria procedura dei processi di lavoro, visto che la legge di riforma del processo del lavoro del 20 maggio 1985, n. 63 non consente alle Organizzazioni sindacali di costituirsi in giudizio in proprio, ma attribuisce soltanto la possibilità di un intervento volontario *ad adiuvandum* durante l'esercizio dell'iniziativa processuale del singolo lavoratore.

5. La legge 20 maggio 1985, n. 63 di riforma del processo del lavoro

5.1. Sui precedenti provvedimenti abrogati

Il procedimento di repressione della condotta antisindacale costituisce un eccezionale meccanismo di sostegno ed effettività dei principi di libertà ed attività sindacale. Al di là di tale più recente esperienza, anche nell'ordinamento giuslavoristico sammarinese, tutele collettive e garanzie giudiziali hanno cronologicamente condiviso le principali fasi della loro rispettiva evoluzione già a partire dalla legge 27 gennaio 1949, n. 1, la quale, oltre ad attribuire personalità giuridica e rappresentanza degli interessi dei lavoratori alla CSdL, affidava al Magistrato del lavoro⁷⁸ la competenza a conoscere delle controversie individuali aventi origine dai rapporti di impiego e di lavoro (art. 10) che venivano giudicate in base a principi di equità, con esenzione delle tasse di bollo, in prima ed unica istanza⁷⁹. Inoltre, su relazione del Procuratore fiscale, il Magistrato del lavoro aveva competenza a decidere sugli eventuali ricorsi contro le decisioni della Commissione permanente d'arbitrato (art. 9). Composta da un rappresentante, rispettivamente, della CSdL, dell'Unione imprenditori, dell'Associazione promiscua e da quattro membri nominati dal Consiglio Grande e Generale, ad essa potevano ricorrere sia la CSdL che l'Unione imprenditori per i casi di violazione – commessi sia dai datori di lavoro sia dai prestatori d'opera – delle leggi, degli statuti, degli obblighi derivanti dagli accordi sindacali, nonché per tutti i casi in cui l'attività dell'imprenditore avesse causato danni all'economia pubblica (art. 7). In entrambe le controversie era ammesso l'intervento della CSdL e dell'Unione imprenditori.

⁷⁸ La Magistratura del lavoro era definita "speciale" – così Commissario della legge 12 Dicembre 1960, in *Giurisp. Samm.*, 1937-1961, n. 62, p. 230 – anche se le relative controversie venivano regolate dall'ordinaria procedura, senza che fosse necessario intraprendere preventivamente tentativi di conciliazione. In tal senso, v. anche Magistrato del lavoro, causa n. 272/58, 2 maggio 1958, in *ivi*, n. 27, p. 94.

⁷⁹ Vale a dire che le sentenze del Magistrato del lavoro non erano appellabili, essendo possibile contro di esse il solo rimedio della *restituito in integrum*, o dell'opposizione, nel caso in cui la sentenza fosse stata emessa in contumacia. Sul punto, cfr.: Magistrato del lavoro, causa n. 333/52, 26 febbraio 1956, in *Giurisp. Samm.*, 1937-1961, n. 370, p. 367; Magistrato del lavoro, c. 278/51, 26 agosto 1953, in *ivi*, n. 300, p. 303; Commissario della legge, causa n. 339/60, 12 dicembre 1960, in *ivi*, n. 62, p. 230.

Tale disciplina è stata completamente riformata dal Titolo II della legge 17 febbraio 1961, n. 7 che istituisce la Commissione permanente conciliativa di nomina consiliare composta da un presidente e da quattro membri – estesi a sei nel 1964 – alla quale potevano essere sottoposte, per un tentativo di conciliazione, sia controversie individuali che controversie collettive. Confermata la partecipazione di rappresentanti sindacali e difensori di parte, le decisioni della Commissione andavano appellate al Commissario della legge, che, con procedura sommaria, giudicava in via definitiva⁸⁰.

Rispetto all'attività ed al ruolo della Commissione, il principale dei nodi interpretativi da chiarire riguardava l'obbligatorietà o meno di svolgimento del tentativo di conciliazione presso la Commissione prima di poter adire la Magistratura del lavoro⁸¹. Per la giurisprudenza prevalente, nonostante l'ambiguità del dettato normativo che utilizzava il termine "potranno", la competenza del magistrato del lavoro sorgeva solo dopo che l'attore, avendo già portato le sue istanze davanti alla Commissione, aveva deciso di proporre appello: in caso contrario, in mancanza della decisione della Commissione, il Magistrato del lavoro – come "giudice di secondo grado" – doveva disporre obbligatoriamente il ricorso alla Commissione⁸².

La giurisprudenza ha in seguito mutato orientamento sostenendo che il tentativo di conciliazione previsto dalla legge del 1961 fosse da considerarsi soltanto facoltativo. L'obbligatorietà, infatti, sarebbe una

⁸⁰ Pertanto, il rimedio di terza istanza era inammissibile: Sentenza del Consiglio dei XII (consulente prof. Salvatore Sesta), causa n. 19/71, 17 gennaio 1975, in *Giurisp. Samm.* 1970-1980, p. 81.

⁸¹ Ad onor del vero, altrettanto incerta era la natura giuridica del tentativo di conciliazione. In alcuni casi la giurisprudenza gli ha riconosciuto natura giurisdizionale in quanto, una volta esperito, esso diverrebbe un vero e proprio giudizio di prima istanza che si conclude con una decisione impugnabile mediante appello al Magistrato del lavoro (Magistrato del lavoro, causa n. 212/77, 10 aprile 1979, in *Giurisp. Samm.* 1970-1980, p. 472 ss). In altre pronunce è stata rimarcata la natura non giurisdizionale della Commissione; la sentenza "in appello" del Magistrato del lavoro deve essere considerata in realtà come una decisione emessa in unico grado: Consiglio dei XII (consulente prof. Salvatore Sesta), causa n. 19/71, 17 gennaio 1975, in *ivi*, p. 81.

⁸² Il previo tentativo di conciliazione assumeva il valore di presupposto processuale. Sul punto, cfr. Commissario della legge, causa n. 484/62, 8 febbraio 1964, in *Giurisp. Samm.*, 1962-1969, p. 229; Commissario della legge, causa n. 238/63, 26 novembre 1965, *ivi*, p. 305 ss.; Commissario della legge, causa n. 238/63, 26 novembre 1965, *ivi*, p. 305 ss.

scelta che il legislatore avrebbe compiuto chiaramente soltanto con la riforma del 1985, quando il termine "potere" è sostituito con quello di "dovere" e quando viene prevista esplicitamente l'irricevibilità della domanda di parte cui non sia allegata copia del verbale di mancata o parziale conciliazione (su cui, *infra*)⁸³.

Uno specifico tentativo di conciliazione era stato previsto dalla legge 4 maggio 1977, n. 23, in materia di sanzioni disciplinari e licenziamenti individuali e collettivi⁸⁴: il dipendente che ritenesse ingiustificato il provvedimento datoriale avrebbe potuto chiedere, personalmente o tramite l'Organizzazione sindacale cui fosse iscritto, con raccomandata da indirizzarsi alla Direzione degli Uffici del lavoro, l'esperimento di un tentativo di conciliazione, da concludersi con delibera che, se non impugnata con ricorso davanti al Commissario della legge (in funzione di Magistrato del lavoro), sarebbe divenuta esecutiva. La decisione del Magistrato del lavoro, dopo procedura sommaria, va considerata inappellabile.

5.2. La riforma del 1985. Il tentativo obbligatorio di conciliazione stragiudiziale

Finalizzata a porre rimedio all'eccessiva lunghezza delle controversie di lavoro, la mini-riforma del 1977 si è rivelata oltre che parziale anche inefficace. Le immutate esigenze che hanno indotto il legislatore ad intervenire sono pertanto da porre a fondamento del complessivo intervento del 1985 di riforma del processo di materia di lavoro subordinato privato, con il quale si chiariscono e si precisano, in un contesto organico e coerente, procedure e soluzioni già in parte precedentemente adottate.

Nella limitata prospettiva che interessa questa riflessione, della leg-

⁸³ Giudice delle appellazioni, causa n. 137/83, 23 settembre 1988, in *Giurisp. Samm.* 1970-1980, p. 662.

⁸⁴ Così come gli artt. 6 e 7 della legge n. 7 del 1961, anche gli artt. 8-10, 12 della legge n. 23 del 1977 sono stati abrogati dall'art. 14 della legge 20 maggio 1985 n. 23 che ha completamente riformato il processo del lavoro sammarinese, lasciando in vigore soltanto lo speciale procedimento di repressione della condotta antisindacale.

ge 20 maggio 1985, n. 63⁸⁵ è opportuno limitarsi ad evidenziare soltanto alcuni degli aspetti che più rilevano ai fini dell'analisi finora condotta.

Premesso l'obiettivo di rendere più celere il giudizio, la legge n. 63 si segnala per aver reintrodotta il principio del doppio grado di giurisdizione abbandonato dalla legge n. 7 del 1961, la quale, attribuendo ad un organo di natura amministrativa – la Commissione permanente conciliativa – la competenza a giudicare in primo grado, aveva finito per rendere giudice unico delle controversie di lavoro il Commissario della legge.

La riforma del 1985 ripropone invece la competenza giudiziale sia per le controversie individuali sia per le controversie collettive; relativamente a queste ultime si è dovuto affrontare il problema della legittimazione ad agire delle organizzazioni sindacali. Fermo restando che esse sono le uniche legittimate nel procedimento speciale di repressione della condotta antisindacale del datore di lavoro *ex art.* 10 della legge n. 23/81, oltre alla possibilità di intervenire volontariamente in causa *ad adiuvandum* durante l'esercizio dell'iniziativa processuale del singolo, la giurisprudenza sammarinese riconosce loro il potere di agire in giudizio a nome proprio, anche se tale azione è da ritenersi di mero accertamento⁸⁶. Ne consegue che la sentenza che decide il giudizio non è suscettibile di esecuzione in quanto soddisfa soltanto l'esigenza delle stesse Confederazioni di far accertare la correttezza delle relazioni fra lavoratori e datori di lavori⁸⁷, potendo ciò costituire un mero sostegno all'eventuale successiva azione posta in essere dal diretto interessato⁸⁸.

⁸⁵ Il legislatore ha ritenuto di confermare l'esclusione dalla competenza del giudice ordinario sui rapporti di pubblico impiego riservandola in via esclusiva alla giurisdizione amministrativa; resta salva la competenza del giudice ordinario per la pronuncia sull'eventuale risarcimento dei danni conseguenti al riconoscimento di un diritto, se effettuato in sede amministrativa o giurisdizionale. Nell'intento di contrattualizzare il rapporto di pubblico impiego, è da tempo in discussione un progetto di riforma complessiva del lavoro nelle pubbliche amministrazioni.

⁸⁶ Da ultimo, Giudice delle Appellazioni civili (in funzione di Magistrato del lavoro), causa n. 8/97, 5 novembre 1998, inedita. In senso conforme: Magistrato del lavoro, causa n. 178/85, 12 aprile 1989, in *Giurisp. Samm. 1981-1990*, p. 681 ss.

⁸⁷ Magistrato del lavoro, causa n. 178/85, 12 aprile 1989, cit., p. 682.

⁸⁸ Commissario della legge (in funzione di Magistrato del lavoro), causa n. 5/98, 28 maggio 1998, inedita; Commissario della legge (in funzione di Magistrato del lavoro), causa n. 6/98, 28 maggio 1998, inedita.

Come già ricordato in precedenza, la riforma del 1985 introduce alcune importanti novità in merito al tentativo obbligatorio di conciliazione stragiudiziale, con l'intendimento di risolvere alcuni contrasti giurisprudenziali che erano sorti successivamente alla disciplina disposta dalla legge n. 7 del 1961 soprattutto in ordine alla sua natura giurisdizionale ed all'obbligatorietà o facoltatività del suo esperimento.

La legge n. 63 ha espressamente previsto l'obbligatorietà del tentativo di conciliazione che costituisce un presupposto processuale per la proposizione della lite in sede giudiziaria: è infatti irricevibile dal magistrato del lavoro la domanda di parte alla quale non sia allegata copia del verbale di mancata o parziale conciliazione⁸⁹: il tentativo di conciliazione è pertanto "atto formale preliminare di tutte le controversie in materia di lavoro subordinato"⁹⁰.

Con riferimento alla natura giuridica del tentativo di conciliazione e della Commissione a ciò proposta, la giurisprudenza ha avuto diverse occasioni per pronunciarsi sull'abrogata disciplina della legge n. 7 del 1961. Secondo un orientamento consolidato, la Commissione conciliativa non può essere considerata un giudice di primo grado – un giudice, cioè, contro la decisione del quale è possibile tecnicamente proporre appello – ma un organo di natura arbitrale destinato a facilitare la composizione/definizione della controversia al di fuori delle forme proprie del processo, e il cui intervento costituisce presupposto per la rituale proposizione della lite in sede giudiziaria⁹¹.

Sulla disciplina introdotta con la legge del 1985 si è pronunciato anche il Consiglio dei XII (consulente Umberto Santarelli), il quale ha ribadito la natura amministrativa della Commissione conciliativa che

⁸⁹ Giudice delle Appellazioni, causa n. 137/83, 23 settembre 1988, in *Giurisp. Samm.* 1981-1990, p. 662 ss; Commissario della legge (in funzione di Magistrato del lavoro), causa 223/84, 20 febbraio 1987, in ANIS, *Mass. Giurisp. Samm.* 1985-1995; Commissario della legge (in funzione di magistrato del lavoro), causa n. 137/83, 21 febbraio 1987, *ivi*.

⁹⁰ Commissario della legge (in funzione di Magistrato del lavoro), causa n. 115/89, 10 luglio 1991, *inedita*.

⁹¹ Consiglio dei XII (consulente Salvatore Sesta), causa n. 19/71, 17 gennaio 1975, in *Giurisp. Samm.* 1970-1980, p. 81; Commissario della legge (in funzione di magistrato del lavoro), causa 238/84, 11 marzo 1988, in *Giurisp. Samm.* 1981-1990, p. 1380 ss.; Commissario della legge (in funzione di Magistrato del lavoro), causa n. 223/84, 20 febbraio 1987, in ANIS, *Mass. Giurisp. Samm.* 1985-1995; Commissario della legge (In funzione di Magistrato del lavoro), causa n. 137/83, 21 febbraio 1987, in *ivi*.

ritiene di poter desumere dall'art. 7 della richiamata legge di riforma, quando dichiara giudizio contenzioso di primo grado quello svolto davanti al Commissario della legge in funzione di Magistrato del lavoro.

Un'ulteriore conferma del carattere non giurisdizionale della Commissione permanente conciliativa si evince dalle regole di composizione e d'azione. Circa la composizione, questa è improntata ad assicurare la pariteticità fra rappresentanti dei lavoratori e dei datori di lavoro – due per parte –, sotto la presidenza del Dirigente degli Uffici del lavoro (art.3)⁹². Per dare autorevolezza alla Commissione, tutti i suoi componenti effettivi e supplenti sono nominati con Decreto reggenziale e rimangono in carica per tre anni, e comunque fino all'insediamento di quelli di nuova nomina⁹³. Ai commissari è altresì consentito farsi assistere da consulenti tecnici o di fiducia (art. 4).

Investita della controversia con una richiesta di conciliazione fatta pervenire anche a mezzo lettera raccomandata indirizzata al Dirigente dell' Ufficio del lavoro nella sua qualità di presidente, la Commissione viene convocata non oltre dieci giorni dal ricevimento della stessa⁹⁴. Nel caso la conciliazione riesca, il verbale di conciliazione acquista efficacia di titolo esecutivo in forza di un apposito decreto del Commissario della legge, emanato su istanza della parte interessata dopo un semplice controllo di regolarità formale dello stesso⁹⁵; nel diverso caso in cui il tentativo non riesca, si redige ugualmente un verbale nel quale le parti potranno eventualmente indicare la soluzione parziale sulla quale si sono accordate.

⁹² Oltre ai rappresentanti effettivi, le Organizzazioni sindacali – così come fa il direttore degli Uffici del lavoro – designano anche i rappresentanti supplenti. A differenza di quanto accade nell'ordinamento italiano, dove può operare anche a struttura ridotta (art. 410, co. 7, c.p.c.), la Commissione permanente conciliativa può validamente espletare le sue funzioni solamente con *quorum integrale*, vale a dire con la presenza di tutti e cinque i suoi componenti.

⁹³ Sulla nomina per Decreto reggenziale dei componenti la Commissione si è registrato un vivace dibattito consiliare, essendo molti favorevoli alla nomina consiliare. La maggioranza ha comunque ritenuto che, rivestendo la nomina il carattere di semplice investitura ufficiale fosse opportuno evitare un voto consiliare, limitandosi a prendere atto di tale designazione mediante decreto reggenziale.

⁹⁴ Nel caso in cui la Commissione non si riunisca validamente nel termine indicato, il Presidente redigerà il verbale di mancata conciliazione, considerandosi compiuto il tentativo agli effetti della proposizione della domanda giudiziale.

⁹⁵ Tali controlli riguardano la richiesta di conciliazione, la convocazione delle parti, il numero dei membri della commissione, la corrispondenza tra le parti della procedura, la sottoscrizione e l'autenticazione della stessa.

6. La "nuova dimensione" delle relazioni industriali. La complessa gestione della crisi economica della prima metà degli anni ottanta

Rispetto alle rilevanti novità giuridiche, contrattuali e legislative che incidono significativamente sulla precedente struttura e sulle consolidate dinamiche dell'Ordinamento sindacale sammarinese, per gli aspetti più strettamente socio-economici il nuovo decennio non si apre sotto i migliori auspici. I primi anni ottanta sono, infatti, funestati da una crisi economica di notevolissime proporzioni che ha evidenti connessioni con quella altrettanto preoccupante scoppiata nel 1978. Tale crisi, probabilmente la peggiore dal dopoguerra, presenta un carattere strutturale e finisce per coinvolgere l'intero comparto industria.

Le maggiori difficoltà sono quelle che affliggono il grande settore del tessile e dell'abbigliamento che sta vivendo in tutta Europa un complesso travaglio, ben presto seguito dal metalmeccanico e via via dagli altri settori. Si è, infatti, verificato lo stallo di un sistema economico basato eccessivamente su un'industria a scarso valore aggiunto che per competere ha sfruttato il differenziale retributivo e fiscale connesso alla sovranità; tuttavia, tale differenziale, dopo stagioni di lotte e rivendicazioni sindacali per un miglioramento qualitativo del tenore di vita, è andato irrimediabilmente assottigliandosi.

Ne consegue il pesante ridimensionamento del settore manifatturiero, anche a causa di importanti trasferimenti di produzione all'estero, in aree che consentono di realizzare ancora alti profitti nonostante un'obsoleta organizzazione del lavoro. Così, nel corso della prima metà degli anni ottanta, l'industria sammarinese si trova costretta a subire profonde modifiche ed importanti ridimensionamenti. La media stessa di dipendenti per azienda passa dalle 23 persone del 1983 alle 18 del 1986⁹⁶, anche se il numero complessivo delle imprese sale dalle 137 del 1983, alle 204 del 1986⁹⁷.

⁹⁶ Così CDLS, *Proposta sindacale*, maggio 1987. Per un'ampia analisi statistica della situazione imprenditoriale nella Repubblica di San Marino condotta dall'Ufficio Studi e formazione della CDLS, v. anche CDLS, *Le imprese a San Marino dal 1981 al 1988*, in *GrandAngolo*, 1989, n. 1, in particolare, per quanto concerne il settore manifatturiero, p. 38 ss.

⁹⁷ Vedi *amplius*, sulla situazione dell'impresa sammarinese, ANIS, *Da cinquant'anni ... cit.*, 54 -55. Dopo il processo di ristrutturazione del 1983-84, a fronte di un'unità tipo di dimensioni più limitate, il comparto industriale diventerà più dinamico ed agguerrito (32 miliardi di investimenti nel 1986, + 25% rispetto all'anno precedente,

La situazione di crisi rende evidente un insieme di problemi che, forse a causa di una congiuntura non altrettanto sfavorevole, non aveva avuto l'occasione di emergere con nettezza durante la crisi petrolifera del decennio precedente. Per far fronte a tale preoccupante situazione, il sindacato enuncia la necessità di ampliare lo spazio della programmazione economica attraverso la quale indirizzare e gestire gli insediamenti e porre rimedio ad un'obsolescenza degli impianti industriali non più adatti alle nuove tecniche di produzione. Occorre altresì rilevare come molte aziende abbiano consolidato la propria posizione nel mercato accentuando i già strettissimi legami con la casa madre italiana; con la conseguenza che i rispettivi piani di sviluppo finiscono per dipendere più dalle strategie delle ricordate case madri che dall'andamento degli specifici mercati di riferimento.

Un chiaro indicatore della difficoltà che attraversa il sistema economico è rappresentato dalla disdetta unilaterale dell'accordo stipulato nel 1975 tra sindacati e Anis sulla scala mobile: la tutela del potere d'acquisto del salario diventa difficile da garantire da parte di aziende che denunciano una situazione di pesante stagnazione. A ciò si aggiungono l'aumentato ricorso alla Cassa integrazione guadagni, l'allungamento dei tempi d'attesa nelle liste di collocamento e le crescenti richieste di apertura di nuove procedure di riduzione del personale⁹⁸.

Gli esiti di questa crisi vengono ben evidenziati dalla lettura dei dati statistici: nel corso del periodo tra il 1981 ed il 1985 si stima che vi siano stati almeno 8-900 lavoratori licenziati ed è consistente anche il numero di aziende che sono state costrette alla chiusura⁹⁹. La situazione si mantiene critica fino alla metà degli anni ottanta quando si cominciano finalmente a vedere i primi segni di miglioramento della condizione economica; miglioramento cui ha concorso il comportamento virtuoso di tutti gli "attori" sociali ed istituzionali coinvolti, in

di cui un + 36% di *export*). Per quanto concerne il profilo occupazionale, le conseguenze positive non si fanno attendere. Nell'anno 1986, complessivamente, l'industria sammarinese darà lavoro a 3690 persone, ed cui erogherà stipendi per 57 miliardi e 400 milioni (il 38,5% dei redditi da lavoro dipendente di tutta la Repubblica), versando nelle casse dell'ISS, 13 miliardi e mezzo di contributi previdenziali.

⁹⁸ CDLS, *L'occupazione e il mercato del lavoro a San Marino dal 1981 al 1987*, in *GrandAngolo*, 1988, n. 3, in part. pp. 28-33.

⁹⁹ Soltanto nel biennio 1983/85 i lavoratori posti in mobilità saranno ben 410: R. GHIRONZI, "Quale sviluppo per il nostro Paese? Progetti e proposte", Convegno CSU, 11 marzo 1989, in CDLS, *Proposta sindacale*, 1989, n. 3, Inserto.

particolare il forte "calmieramento" delle rivendicazioni salariali deciso dai sindacati in cambio di maggiori garanzie occupazionali¹⁰⁰.

La situazione di crisi rende difficili i rapporti tra sindacati ed imprenditori. Non migliori sono le relazioni tra le confederazioni dei lavoratori, raffreddatesi soprattutto per la diversa posizione assunta durante la fase di rinnovo del Contratto collettivo del settore pubblico. La scelta di una diversa strategia, oltre a non apprezzabili valutazioni sul merito dell'azione sindacale, si deve al differente radicamento delle due confederazioni nei vari settori economici. Mentre la CDLS fa tradizionalmente registrare una maggiore presenza nel comparto pubblico, la CSDL raccoglie più adesioni nell'industria e nell'edilizia. E ciò avviene in un mercato del lavoro, quello sammarinese, caratterizzato dalla presenza di una percentuale altissima di dipendenti in seno alla pubblica amministrazione¹⁰¹.

Relativamente al microcosmo del pubblico impiego, forte è la denuncia delle associazioni datoriali che stigmatizza le dinamiche di allargamento della "forbice retributiva" tra lavoro pubblico e privato. La situazione può infatti produrre pericolose distorsioni nell'ambito del mercato del lavoro, attraverso l'impropria incentivazione di un processo di migrazione delle migliori risorse umane disponibili dal privato verso la Pubblica amministrazione. Le preoccupazioni vengono in questo senso aggravate dall'approvazione di un pacchetto di leggi dei primi anni ottanta destinate alla ristrutturazione organizzativa dello stato, che hanno come effetto quello di ampliare la dotazione organica della pubblica amministrazione: basta ricordare la legge n. 88/1980 che istituisce le Aziende Autonome di Stato per i Servizi e l'Azienda di Stato per la Produzione, nonché la legge n. 33/1981 che istituisce il Comitato Olimpico Nazionale Sammarinese¹⁰². Al contenimento di tali effetti espansivi provvederà il blocco quadriennale delle assunzioni deciso proprio su sollecitazione dell'Associazione industriali nel 1984.

In questo difficile frangente del sistema economico sammarinese, le linee di politica economica portata avanti dall'ANIS emergono chiara-

¹⁰⁰ R. GHIRONZI, *idem.*, V. Anche ANIS, *Da cinquant'anni ...* cit.

¹⁰¹ V. CIAVATTA, A. GANDINI (a cura di), *I lavoratori del pubblico impiego di San Marino. Rapporto sull'indagine 1987*, in *GrandAngolo*, 1988, n. 2, in particolare pp. 8-14.

¹⁰² È utile ricordare che l'Azienda Autonoma di Stato di Produzione ha inglobato i c.d. cantieri governativi. Nonostante i nuovi ambiti di intervento, essa continuerà ad occuparsi dei tradizionali settori della viabilità e dell'edilizia pubblica.

mente anche dai 17 punti che articolano l'accordo programmatico siglato il 23 marzo 1984. Alle tradizionali politiche di reinvestimento degli utili, di riduzione degli oneri impropri della monofase, di reperimento della manodopera, di formazione professionale se ne aggiungono altre, effetto anch'esse della situazione d'emergenza, come il contenimento del costo del lavoro e le "decurtazioni" contributive per il lavoro femminile in settori in dissesto¹⁰³. Di "nuovissima concezione" sono invece tutte le politiche tese ad assicurare un più solido confronto concorrenziale e competitivo attraverso la maggiore flessibilità degli schemi d'organizzazione del lavoro e delle dinamiche salariali.

Relativamente all'azione posta in essere dal Governo, la crisi viene affrontata con diversi interventi legislativi a favore delle imprese e del mantenimento dei livelli di occupazione¹⁰⁴. Tra questi, merita di essere segnalata la legge n. 40/83, ripetutamente prorogata, in base alla quale viene sancito uno sgravio contributivo nella misura di tre punti per i dipendenti di sesso femminile; la legge n. 36 del 1984 che ridisciplina le procedure di mobilità e di ristrutturazione aziendale e attribuisce sgravi fiscali e contributivi nel caso di assunzione di lavoratori posti in mobilità o licenziati; la legge n. 13/1985 che detta provvedimenti straordinari sul contenimento del costo del lavoro. Nel 1984 viene poi varata la riforma tributaria, la quale sancisce i principi di equità e di progressività del prelievo fiscale, introducendo l'imposta generale sui redditi (IGR). Caldamente sollecitata dai sindacati, la riforma incontrerà la ferma opposizione di molte categorie produttive, prima fra tutte quella dei commercianti che attraverso la loro associazione, l'Unione Sammarinese Commercianti, proclameranno dure manifestazioni di protesta¹⁰⁵.

È certo che mai in passato il Governo si era impegnato tanto nel sostegno delle imprese in crisi. Il sistema di salvataggio messo a punto per superare la congiuntura recessiva si fondava su un complesso intreccio di istituti tra cui un ruolo essenziale era stato assegnato alla ri-

¹⁰³ ANIS, *Da cinquant'anni ...* cit., pp. 55-56, 62.

¹⁰⁴ È del 1982 l'attesa legge sul credito agevolato alle imprese. Purtroppo la situazione era già così grave da non poter essere affrontata adeguatamente soltanto con interventi di agevolazione finanziaria, come si evince dalle bassissime percentuali dei contributi erogati in conto interessi rispetto alle somme sborsate dal comparto industria per coprire interessi passivi e oneri finanziari (3,7% di 19 miliardi nel 1986).

¹⁰⁵ La vicenda culminerà con la scissione dell'Organizzazione rappresentativa dei commercianti, e la conseguente nascita dell'Organizzazione del Lavoro autonomo (OSLA).

definizione dello "stato di ristrutturazione" all'estensione del regime di mobilità anche alle imprese commerciali ed alla riduzione delle aliquote dell'imposta generale sui redditi per le imprese che avessero assunto lavoratori espulsi dal sistema produttivo.¹⁰⁶

6.1. Il difficile clima sindacale della seconda metà degli anni ottanta. Il "Patto per l'Unità d'azione"

La seconda metà degli anni ottanta è segnata da eventi importanti che producono tutti ripercussioni più o meno significative sugli assetti socio economici del Paese ed in particolare sul sistema di relazioni industriali¹⁰⁷. A fronte dei primi timidi effetti positivi del pacchetto di leggi emanate a sostegno delle imprese e dei livelli occupazionali¹⁰⁸, la seconda metà del decennio è caratterizzata da un degrado notevole dei rapporti tra il sindacato e le associazioni dei datori di lavoro, degrado che porterà ad un complessivo ripensamento del modello di relazioni industriali nel successivo decennio.

Sia la seconda (1986)¹⁰⁹ che, soprattutto, la terza vertenza per il rinnovo del CCUGLI (in scadenza alla fine del 1988) segnano i due momenti più acuti della crisi nelle relazioni bilaterali tra le contrapposte forze sociali sammarinesi¹¹⁰: si verificano infatti conflitti e contrasti

¹⁰⁶ Al volume di riassunzioni operate venivano infatti raffrontate tanto la proporzione dello sconto concedibile – oscillante tra il 37 e l'80% – quanto la durata della fiscalizzazione, variabile tra i cinque e i dieci anni.

¹⁰⁷ Nel 1985, la CSdL abbandona la Federazione Sindacale Mondiale; nel 1987, l'Associazione industriali modifica il suo Statuto per mettersi nella condizione di rappresentare molte delle nuove imprese sorte in seguito ai processi di ristrutturazione degli anni 1985/86, in particolare a quelle appartenenti ai settori finanziario-creditizio e dei servizi. Sempre nel 1987 viene istituito l'Ufficio Studi e Formazione della CDLS, il quale si accrediterà per il ruolo di monitoraggio del mercato del lavoro e della produzione sammarinese. L'Ufficio studi pubblicherà da subito il periodico "GrandAngolo", in cui verranno resi noti i risultati di importanti indagini statistiche sulla realtà economica e lavorativa della Repubblica.

¹⁰⁸ Rispetto all'anno precedente, nel 1988 l'industria sammarinese registra un incremento netto di occupazione di 287 unità, di cui 87 frontalieri: R. GHIRONZI, *Intervento, Quale sviluppo per il nostro Paese? Progetti e proposte*, Convegno CSU, 1° marzo 1989, in CDLS *Proposta sindacale*, 1989, Inserto n. 2.

¹⁰⁹ L'accordo di rinnovo del CCUGLI per gli anni 1986/88 apporta alcune limitate modifiche in tema di lavoro esterno, permessi, aspettative sindacali ed assemblee.

¹¹⁰ Sono "soltanto" 16 le ore di sciopero effettuate durante le trattative per il

di tale entità che non possono trovare spiegazione nella comune dialettica conflittuale che normalmente accompagna le procedure di rinnovo dei contratti collettivi¹¹¹.

Il superamento della crisi economica, infatti, riapre la necessità di definire i rapporti di forza fra le parti sociali. Da una parte, il sindacato cerca di avviare una nuova politica di rivendicazioni che era stata interrotta per le obiettive difficoltà in cui si era trovato il sistema economico. Dall'altra, l'ANIS chiede che si provveda a regolamentare in maniera diversa istituti ritenuti importantissimi per consolidare la ripresa, quali il lavoro straordinario e l'orario di lavoro flessibile, valutati in un contesto di più decisa liberalizzazione del mercato del lavoro.

Era inevitabile che questo stato di cose sfociasse in un aspro braccio di ferro: saranno 354.540 le ore di lavoro perse e ben 25.400 le persone che parteciperanno agli scioperi ed alle manifestazioni indette dalle organizzazioni sindacali¹¹². Soltanto grazie alla mediazione del Governo si giungerà alla firma del sospirato Contratto collettivo dell'industria, cui farà immediatamente seguito anche quello dell'artigianato. Tuttavia, la fine del duro confronto segnerà l'inizio di un periodo di notevole raffreddamento delle relazioni bilaterali fra sindacato ed imprenditori.

Sui rapporti tra le Confederazioni, invece, le conseguenze del duro scontro del 1989 sono positive fino al punto da portare alla firma del Patto per l'Unità d'Azione. L'accesa vertenza aveva infatti ricreato il clima ideale per riprendere un dialogo unitario che, mai interrotto, aveva tuttavia subito più di una battuta d'arresto, dopo le forti aspettative unitarie che seguirono la costituzione della CSU intorno alla metà degli anni settanta¹¹³.

rinnovo del CCUGLI del 1986 e ben 100 quelle per il rinnovo del 1989, che si riesce a siglare soltanto grazie all'intervento risolutore dell'Esecutivo.

¹¹¹ L'asprezza della vicenda conflittuale emerge facilmente dalla lettura del Bollettino informativo della Federazione Lavoratori industria, nn. 251, 255, 256, 262, 270, 272, 273, 278. Sullo specifico delle relazioni industriali, l'accordo di rinnovo per gli anni 1989/91 si limita ad impegnare le parti ad attivare entro l'anno processi di incontro per il raggiungimento di intese essenziali, ma all'atto della firma non ancora raggiunte.

¹¹² In alcuni casi si è arrivati persino al blocco della superstrada che collega Rimini e San Marino.

¹¹³ Per un confronto con le relazioni industriali in Italia, v. M. MASCINI, *Profitti e salari. Venti anni di relazioni industriali 1980 - 2000*, Il Mulino, 2000, in part. p. 127 ss.

Ad una lettura superficiale, il Patto per l'Unità di Azione ci appare come una "sorta di recupero" parziale degli ambiziosi contenuti del Patto Unitario del 1976¹¹⁴. Tuttavia, al di là della definizione di importanti regole di azione comune fra le Confederazioni in esso contenute, il nuovo Patto del 1989 non si limita a confermare, a 13 anni di distanza, i valori e gli obiettivi della vecchia intesa, ma segna il superamento della lunga "fase oscura" durante la quale l'incisività dell'azione sindacale e l'immagine esterna del Sindacato erano state seriamente messe in discussione¹¹⁵.

Il Patto per l'Unità di Azione si pone pertanto come strumento di recupero dei rapporti tra le Confederazioni che dovranno essere improntati alla correttezza, lealtà, trasparenza, parità di ruolo, senza pretese di primati o protagonismi. Le nuove regole dovranno servire a favorire l'attività di contrattazione e quella di gestione, ma anche a contribuire alla definizione di un progetto politico comune su cui misurarsi con gli interlocutori politici e sociali e con l'intero sistema delle imprese, soprattutto nell'ottica dell'appuntamento "Europa 1992"¹¹⁶. L'obiettivo dovrà essere quello di confrontarsi senza tuttavia imboccare la strada del neo-liberismo e delle ferree regole del mercato nell'intento di instaurare un clima favorevole alla sperimentazione di più avanzate politiche sociali¹¹⁷.

¹¹⁴ L. ANGELINI, *L'ordinamento sindacale della Repubblica di San Marino*, I, cit., p. 290 ss.

¹¹⁵ R. GHIRONZI, *Patto per l'Unità di azione 9 febbraio 1989*, Intervento al Direttivo Unitario del segretario generale CDLS, in *CDLS Proposta sindacale*, 1989, Inserto n. 1. Dopo appena un anno trascorso dai rispettivi congressi, il segretario della CDLS riconosce che le Confederazioni hanno dimostrato ferma volontà ed impegno notevoli, nella consapevolezza di dover privilegiare la risoluzione dei problemi e la ricerca di adeguate soluzioni a comportamenti ed a logiche di divisione.

¹¹⁶ R. GHIRONZI, *Intervento*, Convegno CSU, *Quale sviluppo per il nostro Paese? Progetti e proposte*, 11 marzo 1989, in *CDLS Proposta sindacale*, 1989, Inserto n. 2: per non subire l'Europa è necessario investire in formazione, istruzione, cultura, competenza, così da accrescere anche la competitività del sistema paese. ANIS, *Da cinquant'anni ...* cit., 66. In materia di formazione professionale, v. L. ANGELINI, *Nuove tecnologie*, già cit., pp. 109-111. Cfr. S. LOMBARDINI, *Da centro a baricentro*, op. già cit.

¹¹⁷ R. GHIRONZI, *Le nuove contrattazioni nei settori del lavoro. Nodi e prospettive*, in *CDLS Proposta sindacale*, 1989, inserto n. 3.

ANGELO DONDI *Etica sociale e processo civile*

ABSTRACT

Il tema viene affrontato mettendo a confronto le diverse sensibilità culturali sviluppatesi riguardo ai problemi del funzionamento della giustizia civile, nonché dei ruoli rispettivi dei suoi soggetti-tipo, ossia i giudici e gli avvocati. In una prospettiva diacronico-comparatistica, questa verifica sottolinea le carenze presenti nel nostro ordinamento anche in ragione di percezioni tanto diffuse quanto ormai profondamente sedimentate nella nostra società.



ANGELO DONDI

*ETICA SOCIALE E PROCESSO CIVILE**

SOMMARIO: 1) *Prospettiva dell'indagine*, 2) *Ipotesi di raffronto fra differenti prospettive*, 3) *Amoralità accettate*; 4) *Etiche maggiormente condivise*.

1. Tema delle considerazioni che seguiranno è la possibilità di realizzare un collegamento fra etica e processo civile. Prospettare come di per sé scontata l'esistenza di un collegamento fra nozioni come quelle di etica e di processo civile sembra agevole, e comunque per certo possibile. Ma ciò che qui ci si propone di fare è di non escludere l'ipotesi opposta, che appunto questo collegamento venga percepito come problematico, se non inesistente nella realtà.

Probabilmente il nucleo del problema può essere meglio chiarificato come segue. Si tratta in definitiva di capire se anche l'amministrazione della giustizia civile – comprendendo in questa nozione tutte le sue componenti, oggettive e soggettive – rientri o non nel contesto nel quale si ritengano operanti regole etiche. Per quanto forse ovvio, si precisa subito che il significato che si intende qui attribuire alla parola etica e all'espressione regole etiche può farsi corrispondere a quello di complesso dei principi che si ritiene debbano regolamentare i comportamenti socialmente contestualizzati¹.

È in questa prospettiva che sembra corretto parlare al riguardo di *etica sociale*, intendendo appunto sottolineare e prendere a parametro di riferimento la rilevanza sociale di un comportamento; o di un complesso di comportamenti, come appunto le molteplici attività inevitabilmente coinvolte in un processo civile.

Con ciò, pur non essendosi per così dire già “preso partito” ri-

* Il presente testo riproduce la versione originaria della prolusione 2002 dell'Università degli Studi di Urbino. Si è ritenuto opportuno aggiungere un minimo supporto bibliografico per consentire eventuali approfondimenti qui non realizzabili, e per ragioni di genere letterario e per limiti dell'autore.

¹ Per indicazioni di carattere generale in ordine alla nozione di etica, si veda, ad esempio, HELLER, *General Ethics*, Oxford, New York, 1988, p. 13 ss.

guardo alla questione proposta all'inizio, si è quantomeno sottolineata la forte problematicità del rapporto fra etica sociale e amministrazione della giustizia. Non si esclude la possibilità che tale rapporto venga negato; che cioè si tenda a ritenere il processo civile un'entità alla quale non si applichino le regole generali di etica sociale. Tuttavia, sia che lo si ritenga possibile sia che lo si escluda, occorre tenere presente che il rapporto fra amministrazione della giustizia civile ed etica sociale non è privo di significato e di rilevanti conseguenze sotto vari profili.

Positivo o negativo, qualsiasi atteggiamento diffuso a questo riguardo fornisce indicazioni non trascurabili, in quanto riflette orientamenti e peculiarità culturali di fondo di una – invero, di qualsiasi – società. Orientamenti e peculiarità che, a loro volta, non possono che condizionare i comportamenti collegati dei soggetti che operano nel processo. In altri termini, le percezioni diffuse a livello sociale riguardo all'incidenza o non di valori etici sul processo appaiono influenzare il “farsi” della giustizia civile, il suo svolgimento e i suoi risultati.

2. Costituisce un assunto basilare di quanto si dirà che un esempio molto significativo della tendenza a escludere l'applicazione di regole etico-sociali dall'area dell'amministrazione della giustizia sia rappresentato dall'Italia, dal suo ordinamento giuridico e in senso ampio dalla sua cultura. La verifica di questo assunto non sembra tuttavia possibile senza la cautela di fondo di evitare i luoghi comuni e le sterilità dei discorsi autoreferenziali, autarchicamente riferiti alla sola esperienza italiana, e alla sola Italia di oggi. Più adatta per un approfondimento critico, sembra invece essere la prospettiva di estendere per quanto possibile l'indagine; e ciò principalmente nella direzione dei richiami storici e del raffronto comparatistico².

In questa chiave, l'improponibilità di un rapporto fra etica e processo non sembra possa ritenersi “spontanea”, “naturale” o assoluta. Sembra, piuttosto, che l'esclusione di un possibile rapporto fra etica e processo civile debba essere ricollegata essenzialmente al contesto delle nostre sedimentate percezioni di tali nozioni e delle loro reciproche interrelazioni in certi contesti, storici e culturali.

² Sulla necessità di tale tipo di raffronti, cfr. DENTI, *La giustizia civile – Lezioni introduttive*, Bologna 1989, p. 49 ss.; ID., *Sistemi e riforme – Studi sulla giustizia civile*, Bologna, 1999, p. 349 ss.

A chiarimento di queste considerazioni non appare utile il ricorso a distinzioni concettuali tradizionalmente ricorrenti e accolte nel mondo del diritto. Anche una delle più risalenti distinzioni, quella fra sistemi giuridici di *civil law* e di *common law*, attraverso la quale si continua – pur con sempre maggiore coscienza della sua progressiva inadeguatezza funzionale – a giustapporre un sistema di diritto europeo-continentale a un sistema in senso lato anglosassone³. Di questa contrapposizione in gran parte fittizia fra due blocchi o modelli virtualmente tanto uniformi al loro interno quanto privi all'esterno di reciproche analogie parziali, qui si dovrà tenere conto essenzialmente a conferma dell'esistenza di differenziazioni di fondo nella formazione e negli assetti delle diverse culture giuridiche; e quindi anche in certa misura nelle diverse percezioni diffuse dei valori morali o etici da connettere di tempo in tempo (e di luogo in luogo) a strutture e istituzioni del diritto.

I parametri di riferimento effettivamente utili a questo proposito sembrano invero essere altri, e appaiono concernere piuttosto aspetti antropologico-culturali che strettamente giuridici. Si può infatti affermare che la percezione concernente la tendenziale improponibilità di un rapporto di collegamento fra etica e processo civile, sembra trovare prevalente collocazione in area europeo-continentale. Più precisamente, tale collocazione sembra potersi circoscrivere alla porzione latina di tale area; e, con connotati tanto tipici quanto diffusamente radicati, segnatamente nel nostro paese, che a questo riguardo rappresenta anzi la più manifesta epitome del tipo di percezione indicata⁴.

In Italia più che altrove, infatti, la percezione diffusa è di carenza di rapporto fra buon comportamento, bene agire sociale, etica in definitiva, e diritto. In grado anche maggiore si può affermare che tale carenza venga intesa come connotazione propria del processo, come “farsi” concreto del diritto attraverso l'applicazione ai rapporti sociali in conflitto del procedimento giudiziale. Correlativamente, anche i soggetti che operano all'interno del contesto processuale tipico, ossia

³ Per fondamentali considerazioni a questo riguardo, sulla linea suggerita nel testo di una necessaria scomposizione delle categorie tradizionali, v. recentemente TARUFFO, *Il processo civile di “civil law” e di “common law”: aspetti fondamentali*, in *Foro It.*, IV, 2001, 345 ss.

⁴ Per una recente analisi evidenziante alcune delle questioni qui suggerite, v. BURKE, *Cultura della politica e politica della cultura – Riflessioni sulla sfera pubblica nell'Europa dell'età moderna*, 6, *Il Mulino*, 2001, p. 987 ss.

giudici e avvocati, tendono a subire tale ricorrente svalutazione in termini etico-sociali.

3. Per quanto questa affermazione possa apparire al contempo e troppo drastica e pressoché apodittica, essa trova ampi riscontri nella realtà della vicenda storico-culturale italiana. Del resto, conferme della stratificazione ormai molto risalente di tale percezione sono rintracciabili a vario livello di elaborazione e di destinazione culturale.

Negli studi di due figure fondamentali nella storia della nostra cultura giuridica, come de Luca e Muratori, essa costituisce ad esempio un elemento sicuramente centrale, se non addirittura una sorta di “occasione letteraria” essenziale. Si tratta, nei due casi, di un’attenzione prevalentemente riferita alle modalità di funzionamento della giustizia civile; nell’ottica soprattutto della sua utilizzazione ad opera degli avvocati, oltre che – ma in netto subordine – del contenuto delle decisioni giudiziali. Esistono profonde distanze fra questi due autori; oltre che cronologiche, di circa un secolo, anche stilistiche e di approccio complessivo (più drastiche essendo, ovviamente, le prese di posizione espresse nelle pagine de “*Dei difetti della giurisprudenza*” rispetto a quelle de “*Il dottor volgare*”)⁵. In entrambi i casi è tuttavia palese la denuncia di uno stato di permanente distacco fra il diritto, come complesso delle garanzie contenute nelle prescrizioni normative, e il processo, come modalità istituzionale di composizione dei conflitti e di tutela dei diritti.

Un riferimento del tutto letterario, dei più prevedibili del resto, rende evidente il livello di estrema sedimentazione di questa percezione riguardo a per così dire l’utenza abituale del processo, ossia la professione legale. È in Italia che la definizione manzoniana di “azzeccagarbugli” viene accolta come sinonimo di avvocatura, in sostanziale as-

⁵ Si vedano: MURATORI, *Dei difetti della giurisprudenza*, Roma, 1938 – a cura di A. Solmi – (ed. orig. Venezia 1742), pp. 57, 88-94; su Muratori, ad esempio, si possono indicare: DONATI, *Ludovico Antonio Muratori e la giurisprudenza del suo tempo*, Modena, 1931, p. 70 ss.; SCHIPA, *Il Muratori e la cultura napoletana del suo tempo*, Napoli, 1902, *passim* (specialmente riferita alla polemica con RAPOLLA e alla sua contemporanea *Difesa della giurisprudenza*”, del 1744); PECORELLA, *L.A. Muratori e i difetti della giurisprudenza*, Milano, 1964, *passim*. Riguardo alla elaborazione di de Luca, si veda DE LUCA, *Il dottor volgare, ovvero il compendio de tutta la legge civile, canonica e municipale*, Roma, 1673 (specialmente I Proemio, cap. VII, p. 46); su de Luca, cfr. LAURO, *Il cardinale Giovan Battista de Luca – Diritto e riforme nello Stato della Chiesa 1676-1683*, Napoli 1991, spec. pp. 11, 20, 265 ss.

senza di quella articolazione definitoria ad esempio presente in altre culture (si pensi a quella statunitense, ove accanto a definizioni certo negative, come *seedy lawyer* o *ambulance chaser*, ve ne sono anche di significanti qualificazioni neutre o decisamente positive, come ad esempio *litigator* o *wall street lawyer*)⁶.

Per contro, e prescindendo da altri possibili esempi, sembra costituire un *proprium* della nostra cultura che il processo venga percepito come negativo dei diritti e della loro possibilità di essere fatti valere. Ed è in particolare il processo civile a risultare nel contesto italiano del tutto distinto da uno strumento di realizzazione di effettiva giustizia ai fini del ristabilimento della pace sociale fra i membri della comunità. Se anche l'etica sociale condivisa nel nostro paese tende a collegare delitto a punizione e, pertanto, ad attribuire questa funzione all'accertamento della verità da realizzarsi nel processo penale – come dunque virtuale strumento per la comminazione di sanzioni nei confronti del vero colpevole –, non si riscontra un'analoga condivisione di valori etico-sociali riguardo alla funzione del processo civile.

Un dato stabilmente e diffusamente accolto nella società italiana sembra, in realtà, essere costituito dalla separazione dei valori etici connessi ai due tipi di processo, civile e penale; e, anzi, dal tendenziale disconoscimento della presenza di valori etici – intesi come criteri di buon comportamento sociale diffusamente riconosciuti – alla risoluzione di controversie giudiziali fra privati.

È da ritenersi coerente con questa impostazione, e in questo quadro sostanzialmente scontato, che in una controversia civile: *a*) non si faccia questione di principi etici; *b*) il conflitto concerna sempre, o in larghissima prevalenza, questioni economiche e non principi *tout court*; *c*) il conflitto giunga a configurarsi come principalmente una “vendetta” condotta in forma istituzionale (sicché la risoluzione di una con-

⁶ Per tali caratterizzazioni della figura dell'avvocato nel mondo statunitense, un primo rinvio può essere effettuato a AA.VV. (a cura di A. DONDI), *Avvocatura e giustizia negli Stati Uniti*, Bologna, 1993, p. 231 ss. Nella vastissima letteratura statunitense, ad esempio, v. FRANKEL, *Partisan justice*, New York, 1980, p. 73 ss.; LUBAN, *Lawyers and justice – An Ethical Study*, Princeton, N.J., 1988, p. 82 ss.; SIMON, *Visions of Practice in Legal Thought*, 36 *Stan. L. Rev.* 1984, p. 475 ss. Inoltre, si vedano di recente gli scritti raccolti in D. L. RHODE (ed.), *Ethics in Practice – Lawyers' Roles, Responsibilities, and Regulation*, Oxford, New York, 2000 (in particolare, ivi, HAZARD, *Law Practice and the Limits of Moral Philosophy*, p. 75 ss.; Kronman, *The Law as A Profession*, p. 29 ss.).

troveria avrebbe un significato largamento secondario rispetto al suo vero obiettivo e le sue concrete modalità, consistenti in buona sostanza soprattutto nel fare male all'avversario); *d*) da questa impostazione risulta sostanzialmente esclusa, e comunque in buona sostanza percepita come un disvalore, la compromissione del conflitto e comunque il ricorso a metodi in senso lato definibili come conciliativi.

In effetti, e non del tutto casualmente come ora si dirà, su questo versante si sconta – nonostante il recente successo di forme di giustizia “privata” come quella arbitrale anche nel nostro ordinamento – una delle più nette differenziazioni rispetto ad altri modelli di giustizia. Si pensi, per limitarsi a due esempi di ordinamenti reciprocamente molto distanti, all'incidenza della conciliazione in ambito statunitense (ove metodologie analoghe costituiscono gran parte di un movimento di risoluzione alternativa delle controversie, *ADR Movement*, oggi molto à la page anche presso la nostra cultura giuridica⁷) o negli ordinamenti asiatici e in quello Giapponese in particolare (ove lo scarsissimo ricorso alla controversia giudiziale trova essenziale giustificazione nella netta preferenza per modelli di risoluzione che evitino l'accentuazione del dato conflittuale e tendano invece a composizioni per quanto possibile armoniche delle controversie).

4. Si può aggiungere che proprio questi ultimi esempi segnalano il forte radicamento su base etico-religiosa – e per tramite filosofica – dei due ordinamenti indicati; fornendo significativi *background* a soluzioni compromissorie tanto l'empirismo di derivazione protestante, tuttora elemento portante anche della cultura giuridica statunitense, quanto le aspirazioni concrete all'armonica composizione della pace sociale presenti ad esempio nel buddismo e nello scintoismo. E ciò in netto scarto rispetto alla permanente separazione che ha invece segnato la vicenda della formazione delle culture, giuridiche e non solo, in area europeo-continentale latina, a prevalente incidenza della religione cattolica. Circostanza questa che appare inoltre particolarmente accentuata per il nostro paese dalla sua formazione come stato unitario secondo modalità e in un periodo storico ispirato piuttosto alla salva-

⁷ Per riflessi, anche critici, nella letteratura italiana, v. SILVESTRI, *Osservazioni in tema di strumenti alternativi per la risoluzione delle controversie*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1999, p. 321 ss.; CUOMO ULLOA, *Modelli di conciliazione nell'esperienza nordamericana*, ivi, 2000, p. 1283 ss.

guardia delle libertà individuali che all'affermazione di rigorose etiche pubbliche superindividuali⁸.

È pur vero che un aspetto fondamentale dell'evoluzione della cultura giuridica italiana del XX secolo è rappresentato dalla diffusione fra gli studiosi del processo civile di un'articolata concezione pubblicistica intesa a configurare come non esclusiva "cosa delle parti" il complesso delle attività e dei risultati collegabili allo svolgimento di una controversia civile. Malgrado ciò, ritenere diffusamente acquisita una visione del processo civile necessariamente ispirato a un'etica pubblica in quanto manifestazione del potere statale sarebbe almeno improprio⁹. Occorre, per contro, rilevare come il secolo appena trascorso non abbia visto concretamente affermarsi questo tipo di concezione del processo civile, tanto sul piano delle riforme normative – come sembrano confermare recenti tendenze ispirate a parole d'ordine come "privatizzazione del processo" – quanto su quello della percezione diffusa.

A livello di etica maggiormente condivisa – o di visione largamente diffusa al riguardo nella nostra società – si deve in effetti registrare il permanere in questo inizio di millennio di una concezione delle funzioni del processo civile risalente nella sostanza almeno alla metà del XIX secolo. Altro invero non è che una riproduzione sintetica dell'approccio ottocentesco – del resto codificato nella codificazione napoleonica del 1806 e in quella unitaria del 1865¹⁰ – la tendenza a vedere nel processo civile esclusivamente una controversia privata, eventualmente come si è detto anche una vera e propria vendetta condotta con strumenti istituzionali, avente come risultato una mera "risoluzione di conflitti". Tuttavia, se entro questi confini concettuali risulta sotto vari profili implicita la scissione fra etica e processo civile, il loro superamento sembrerebbe consentire l'apertura di prospettive diverse.

5. Tali prospettive potrebbero concernere trasformazioni rilevanti

⁸ Si veda, riguardo a differenti "types of individualism", TARUFFO, *Some Remarks on Group Litigation in Comparative Perspective*, in 11 *Duke J. Comp. & International L.* 2001, p. 417 ss.

⁹ Cfr. DENTI, *Sistemi e riforme*, cit., p. 13 ss.

¹⁰ Si vedano al riguardo, ad esempio, DENTI, *La giustizia civile*, cit., p. 18 ss.; TARUFFO, *La giustizia civile in Italia dal '700 ad oggi*, Bologna, 1980, p. 55 ss.

riguardo sia alla funzione attribuita nella nostra società al processo civile sia ai ruoli dei principali “soggetti istituzionali” al suo interno.

Quest’ultimo aspetto appare non trascurabile nella prospettiva di evoluzioni future, in particolare con riferimento al ruolo dell’avvocato. Un ripensamento in chiave etica della funzione della giustizia civile che prevedesse il passaggio dalla visione del processo come – per usare una nota definizione di Damaska – mero strumento di “risoluzione dei conflitti” a strumento di effettiva “attuazione dei diritti” non potrebbe prescindere da un profondo mutamento anche dell’immagine e del ruolo dell’avvocato, sul piano sociale e istituzionale¹¹.

Si pensi all’immagine tradizionale e del tutto individualistica dell’avvocato, come privo di altra legittimazione se non quella della difesa degli interessi del cliente, vera e propria arma dai questi “affittata” (*hired gun* secondo una definizione statunitense del ruolo del difensore) per tutelarsi nel processo¹². Il perseguimento di tale compito attraverso stili difensivi in ogni caso strenui sembrerebbe incontestabile; essenziale qualificazione del rapporto di fiducia e del legame incontrovertibilmente strettissimo, anzi indissolubile, fra gli interessi del cliente e quelli dell’avvocato. Si tenga tuttavia anche conto di quanto frequentemente ricorra nella percezione sociale diffusa la sensazione di una iperattività processuale oggettivamente immotivata da obiettivi strategici concreti da parte di numerosi avvocati, e di come – palesi o non – tali circostanze segnalino la presenza di conflitti di interesse fra avvocati e clienti proprio riguardo all’utilizzazione dello strumento processuale¹³. Su questa base, sembrerebbe almeno legittimo prospettare – comunque, non escludere – che l’assenza di vincoli di tipo eti-

¹¹ Si riproducono qui espressioni-tipo, ricorrenti nella traduzione italiana di DAMASKA – a opera di Giussani e Rota, a cura di M. TARUFFO – *I volti della giustizia e del potere – Analisi comparatistica del processo*, Bologna, 1991, *passim* (titolo originale *The Faces of Justice and State Authority – A Comparative Approach to the Legal Process*, New Haven, London, 1986).

¹² Per analisi ormai notoriamente classiche di questo approccio e dei problemi connessi, v., ad es., HAZARD, *Ethics in the Practice of Law*, New Haven, London, 1978, *passim*; ID., *The Future of Legal Ethics*, 100 *Yale L. J.* 1991, p. 1293 ss.; L. FREEDMAN, *Law, Lawyers, and Popular Culture*, 98, *ivi*, 1989, p. 1581 ss.; SWARTZ, *The Zeal of the Civil Advocate*, *A.B.F. Res. J.* 1983, p. 546 ss.

¹³ Nella letteratura giuridica statunitense, una recente analisi della possibilità di un simile – e virtualmente costante – conflitto di interessi è, ad esempio, presente in KAGAN, *Adversarial Legalism – The American Way of Law*, Cambridge, Mass., 2001, pp. 25 ss., 101-108 ss.

co o istituzionale in capo all'avvocato potrebbe in società come la nostra anche funzionare come alibi per svincolare l'avvocato dall'effettivo rispetto dei reali interessi del cliente nel corso di una controversia civile.

L'accentuazione dei doveri derivanti all'avvocato dalla sua duplice – e mai formalmente negata da parte della stessa avvocatura – funzione pubblica di coamministratore di giustizia ha fornito in altre società lo strumento per configurare secondo parametri ormai in parte diversi il ruolo dell'avvocato. È probabile che questa direzione potrebbe essere utilmente imboccata anche da noi. Ciò, ovviamente, posto che si tengano presenti alcune fondamentali circostanze.

Occorre infatti dire che, dove si è realizzata, come soprattutto nel mondo statunitense, la definizione di queste aree di responsabilità etico-sociali dell'avvocato e dei conseguenti doveri nei confronti dell'amministrazione della giustizia ha rappresentato una riforma radicale della giustizia civile, anche a livello normativo, giungendo a trasformare la disciplina di etica professionale nella regolamentazione probabilmente più incisiva in sede di amministrazione della giustizia civile.

Non avrebbe rilievo in proposito l'obiezione di chi rilevasse l'esistenza di normative di etica professionale dell'avvocatura anche in ordinamenti europeo-continentali, come il nostro. Allo stato, e purtroppo, il raffronto fra normative come ad esempio le *Model Rules of Professional Conduct* statunitensi e le equivalenti discipline europee (*Codice deontologico forense* italiano e disciplina etico-professionale dell'avvocatura europea compresi) appare in effetti sostanzialmente improponibile, sul piano della combinazione di raffinatezza tecnica come dell'articolazione dei presupposti di ordine etico¹⁴. Ne sono dimostrazione le norme statunitensi sanzionanti a livello deontologico la mancata fondatezza della pretesa, come pure il mancato rispetto di un ben specificato principio di *candor* nello scambio di reciproche informazioni riguardo a una controversia, fra avvocati e avvocati e fra avvocati e giudici (del resto, analoghe norme deontologiche concernono anche i comportamenti processuali di questi ultimi). Soprattutto, ne sono dimostrazione gli apparati sanzionatori che corredano tali prescrizioni, nonché gli *standard* di puntuale e frequente applicazione a livello federale di misure come l'espulsione dagli ordini e l'irrogazione di san-

¹⁴ Si veda, anche per gli opportuni rinvii alla normativa europea in materia, DANOVI, *Commentario del Codice deontologico forense*, Milano, 2001, *passim*.

zioni pecuniarie di entità molto rilevante; e ciò nei confronti del singolo avvocato come anche di interi studi legali¹⁵.

Queste ultime considerazioni non intendono suggerire un approccio *tout court* imitativo delle soluzioni adottate nell'ordinamento statunitense in tema di *legal ethics*. È tuttavia mia convinzione che il percorso verso un obiettivo come quello di (per ricorrere alle parole impiegate da Taruffo e Varano per sintetizzare l'aspirazione di base di un grande maestro come Vittorio Denti riguardo ai traguardi delle riforme processuali) "rendere finalmente civile la giustizia civile", coordinandola con il rispetto di regole condivise di etica sociale, debba anche da noi passare attraverso l'elaborazione di più rigorosi valori etici da applicarsi al professionista legale¹⁶.

¹⁵ Per un rinvio sostanzialmente d'obbligo al riguardo cfr. HAZARD, HODES, *The Law of Lawyering*, 3a ed., Gaithersburg, N.Y., 2001, *passim*; MORGAN, ROTUNDA, *Professional Responsibility*, Westbury, N.Y., 1994, *passim*; per un esempio di recente analisi di questi problemi in un dibattito coinvolgente le modalità di insegnamento del diritto, v. ad es., i saggi del "symposium" "*Law, Knowledge, and the Academy*", 115 *Harvard L. Rev.* 2002, p. 1277 ss.

¹⁶ Così, con espresso riferimento alla prospettiva di fondo della lezione di Vittorio Denti, nella "premessa" di Taruffo e Varano ad AA.Vv., *Diritti fondamentali e giustizia civile in Europa*, Torino, 2002 (a cura di M. Taruffo e V. Varano), pp. VIII-IX.

ALBERTO FABBRI *La conferenza episcopale marchigiana e la disciplina pattizia con la Regione Marche nelle materie di interesse comune*

ABSTRACT

Il presente studio esamina la normativa regionale concordata con la Conferenza episcopale regionale marchigiana relativa alla tutela di interessi religiosi. Particolare riferimento è dato alle norme attuatrici dell'insegnamento della religione cattolica nelle scuole, dell'assistenza spirituale nelle strutture segreganti, della tutela dei beni culturali della Chiesa cattolica. Si sottolinea, inoltre, la possibilità di ulteriori temi oggetto di intese. La seconda parte nell'affrontare il tema della natura giuridica di questi accordi rileva la possibile mancanza di sanzionabilità giuridica per le inadempienze, prospettando solo una sanzione politica.

ALBERTO FABBRI

LA CONFERENZA EPISCOPALE MARCHIGIANA E
LA DISCIPLINA PATTIZIA CON LA REGIONE MARCHE
NELLE MATERIE DI INTERESSE COMUNE

SOMMARIO

1) *Normativa regionale e interessi religiosi.* 1.1) *Norme attuative in tema di insegnamento della religione cattolica.* 1.2) *Realizzazione dell'assistenza spirituale nelle strutture segreganti.* 1.3) *Tutela dei beni culturali della Chiesa cattolica.* 1.4) *Ulteriori potenziali temi oggetto di intese.* 1.5) *Collaborazione per la realizzazione di attività connesse al Giubileo del 2000.* 2) *Osservazioni sulla natura giuridica delle intese tra Regione Marche e Conferenza episcopale marchigiana.*

1. Normativa regionale e interessi religiosi

Accanto alle tematiche più generali relative ai rapporti tra Stato e Chiesa cattolica in Italia, è interessante presentare fattispecie relative alla realizzazione concreta della libertà religiosa individuale e collettiva, che incidono sulla realtà giuridica e sociale di una regione italiana, quale le Marche.

Si tratta di temi in cui sono presenti aspetti ed interessi di natura temporale e al tempo stesso religiosa a tutela dei quali strutture statali ed organi ecclesiastici cooperano, anzi debbono cooperare, per la realizzazione di fini comuni riconducibili alla tutela di esigenze spirituali locali dei cittadini-fedeli. Questa realizzazione, meglio fattibile con una distribuzione uniforme e ponderata delle energie, necessita di una normativa bilaterale definita a livello regionale o provinciale.

Siffatta procedura consente maggiore duttilità e ancor maggiore corrispondenza alle esigenze particolari, fornendo risposte più adeguate e temporalmente più utili.

Questa tutela di esigenze spirituali locali dei cittadini-fedeli, è sentita e voluta non solo dall'organizzazione confessionale, (preoccupata di assicurare un'assistenza spirituale che conforti l'uomo nel suo peregrinare e che lo aiuti nel superare le situazioni difficili che si presentano nella vita), ma anche dalle strutture civili locali, mosse dal desiderio e, talvolta, dalla necessità di attuare, a livello regionale, la normativa pattizia nazionale relativa alla realizzazione e tutela degli interessi religiosi.

In particolare, nel contesto della Regione Marche, il profondo rispetto, la stima e la cordialità che intercorre tra le istituzioni civili e l'episcopato, mossi dalla comune volontà di realizzare pienamente la dignità umana¹, consente una collaborazione e una intesa che travalicano i contatti richiesti da una convivenza forzata o dall'attuazione, nelle singole regioni, delle direttive realizzate a livello nazionale.

1.1. Norme attuative in tema di insegnamento della religione cattolica

Il coinvolgimento delle regioni civili e di quelle ecclesiastiche nella realizzazione pratica dell'insegnamento della religione cattolica nelle scuole pubbliche non universitarie di ogni ordine e grado, deriva dalla necessità di dare attuazione all'art. 9 n. 2 della legge 25 marzo 1985, n. 121 che ha dato ratifica ed esecuzione all'Accordo del febbraio 1984 tra la Repubblica italiana e la Santa Sede², e di realizzare i contenuti previsti nel punto 5 lettera *b*) del protocollo addizionale dell'Accordo di Villa Madama³.

La sintesi di questi due elementi ha portato il 14 dicembre 1985⁴ alla stipula dell'intesa tra il Ministro della Pubblica istruzione e il Presidente della Conferenza episcopale italiana, circa l'insegnamento della religione cattolica nelle scuole pubbliche.

¹ La regione civile, nel momento in cui nel suo territorio esistono istituzioni che operano per scopi nei quali insistono interessi pubblici, si relaziona con esse per realizzare al pieno i propri compiti costituzionali.

² Ricordo che l'art. 9, 2, afferma che "La Repubblica italiana, riconoscendo il valore della cultura religiosa e tenendo conto che i principi del cattolicesimo fanno parte del patrimonio storico del popolo italiano, continuerà ad assicurare, nel quadro delle finalità della scuola, l'insegnamento della religione cattolica nelle scuole pubbliche non universitarie di ogni ordine e grado".

³ Il Protocollo addizionale in relazione all'articolo 9 chiariva che "Con successiva intesa tra le competenti autorità scolastiche e la Conferenza Episcopale Italiana verranno determinate: 1) i programmi dell'insegnamento della religione cattolica per i diversi ordini e gradi delle scuole pubbliche; 2) le modalità di organizzazione di tale insegnamento, anche in relazione alla collaborazione nel quadro degli orari delle lezioni; 3) i criteri per la scelta dei libri di testo; 4) i profili della qualificazione professionale degli insegnanti".

⁴ D.P.R. 16 dicembre 1985, n. 751, Esecuzione dell'intesa tra Autorità scolastica italiana e la Conferenza episcopale italiana per l'insegnamento della religione cattolica nella scuola pubblica, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* 20 dicembre 1985, n. 299.

Il punto è contenuto nel punto 4.7, lì si stabilisce che “per l’aggiornamento professionale degli insegnanti di religione in servizio, la Conferenza episcopale italiana e il Ministro delle pubbliche istruzioni attuano le necessarie forme di collaborazione nell’ambito delle rispettive competenze e disponibilità, fatta salva la competenza della regione e degli enti locali a realizzare per gli insegnanti da essi dipendenti analoghe forme di collaborazione rispettivamente con le conferenze episcopali regionali o con gli ordinari diocesani”.

Appare ovvio come la realizzazione di una intesa a livello regionale che disciplinasse l’insegnamento della religione cattolica nelle scuole che incidono su quel territorio, diventerebbe una copia inutile del progetto nazionale, il quale esprime già tutti i contenuti e gli elementi che caratterizzano l’insegnamento della religione cattolica, senza che sia richieste caratterizzazioni e/o particolarismi propri delle entità regionali.

Diventa allora necessario cogliere appieno la portata e il significato del concetto di “forme di collaborazione” previste dalla norma. Se per tale istituti intendiamo un scambio di note o una mini intesa, allo stato attuale i tempi per una tale forma di decentramento sussidiario appaiono ancora lontani e di difficile compimento⁵. Il discorso diventa più reale se in questo concetto includiamo qualsiasi forma di aiuto che possa facilitare e favorire la piena realizzazione dell’aggiornamento professionale degli insegnanti di religione in servizio nelle scuole pubbliche presenti in regione, predisponendo un piano operativo che valuti opportunamente le diverse dislocazioni delle scuole sul territorio e agisca conseguentemente.

Sotto quest’aspetto possiamo affermare che nelle Marche questo modello di sostegno reciproco si è già esplicitato sotto forma di finanziamento regionale ai convegni di aggiornamento, così da applicare effettivamente la normativa nazionale nella realtà territoriale marchigiana⁶.

⁵ A livello provinciale abbiamo un documento di intesa stipulato il 12 marzo 1997 dagli Ordinari delle quattro diocesi della provincia di Pesaro-Urbino (Pesaro; Urbino, Urbania, Sant’Angelo in Vado; S. Marino-Montefeltro; Fano, Fossombrone, Cagli e Pergola) circa l’idoneità ecclesiastica degli insegnanti di religione cattolica e che ha coinvolto necessariamente il Provveditorato agli Studi.

⁶ Relativamente all’istruzione scolastica va segnalato il trasferimento alle regioni dell’erogazione di “contributi alle scuole non statali”, che permetterà di impostare in maniera più articolata l’annosa questione della parità scolastica, art. 138, comma 1, lett. e) del D. Lgs. 31 marzo 1998, n. 112.

1.2. *Realizzazione dell'assistenza spirituale nelle strutture segreganti*

La figura dell'assistente spirituale svolge un ruolo fondamentale in quelle strutture istituzionali e sociali in cui un cittadino-fedele "non ha la disponibilità completa della sua persona"⁷ perché viene a trovarsi in una situazione particolare di vita, che richiede la presenza confortante di una persona qualificata, la quale possa appagare i bisogni religiosi liberamente espressi.

Le realtà nelle quali si esplicano le situazioni descritte sono molteplici e presentano diversi tipi di impostazione e disciplina che sarà utile analizzare per cogliere al meglio gli aspetti che interessano la nostra ricerca.

La figura del cappellano presso gli istituti di prevenzione e pena per adulti e gli istituti per minorenni presenta la caratteristica di essere disciplinato dalla legge del 4 marzo 1982, n. 68 che dispone sul "Trattamento giuridico ed economico dei cappellani degli istituti di prevenzione e di pena"⁸. L'incarico di cappellano è conferito con decreto del Ministro di grazia e giustizia su proposta dell'autorità ecclesiastica, sentiti il parere del competente ispettore distrettuale o direttore del centro rieducazione minorenni. In questo modo il ruolo dell'ordinario sul cui territorio si trova la casa circondariale o strutture similari, è solo propositivo e la gestione centralizzata degli istituti rende impossibile una cooperazione sia tra gli stessi vescovi della regione, sia un eventuale rapporto con le autorità civili regionali.

Costituisce una figura particolare il cappellano militare il quale svolge assistenza presso una caserma o nel luogo in cui stazionano militari. Il suo ufficio rientra nel noto sistema dell'ordinariato militare che costituisce una forma di prelatura ibrida sia personale che territoriale. L'interesse di questa presenza è rappresentato dalla estensione

⁷ G. GIOVETTI, *Il diritto ecclesiastico di produzione regionale*, Milano, 1997, p. 106.

⁸ In particolare l'art. 1 stabilisce che "Negli istituti di prevenzione e di pena le pratiche di culto, l'istruzione e l'assistenza religiosa della confessione cattolica sono affidate, in forma di incarico ad uno o più cappellani". Chiariscono la normativa gli art. 3 e 4 in cui si afferma che "Gli incarichi previsti dall'articolo 1 sono conferiti al sacerdote [...]" e che "L'incarico ai cappellani è conferito con decreto del Ministri di grazia e giustizia sentito il parere dell'ispettore dei cappellani e del competente ispettore distrettuale degli istituti di prevenzione e di pena per adulti e previo nulla osta dell'ordinario diocesano".

dell'opera a tutte quelle realtà che rientrano nella denominazione *Esercito* comprese la Guardia di Finanza ed anche l'Arma dei Carabinieri.

La Polizia di Stato presenta invece una forma concordataria per la disciplina della figura dell'assistente spirituale⁹.

In particolare la normativa del 1996¹⁰ che ha esteso l'assistenza spirituale al personale residente negli alloggi collettivi di servizio su base territoriale, ha previsto a livello regionale un cappellano territoriale designato dagli ordinari delle diocesi interessate¹¹ e nominato con decreto del Ministro dell'interno. Si è disposto inoltre la possibilità per il cappellano territoriale di avvalersi della collaborazione del clero locale mediante sacerdoti indicati allo stesso cappellano dall'ordinario del luogo, d'intesa con il questore della provincia¹².

Questa precisa organizzazione, se richiede la volontà comune dell'episcopato regionale per la designazione del cappellano territoriale, esclude ogni ipotesi di intesa strettamente regionale che deroghi alle disposizioni legislative.

Il ruolo di cappellano presso le case di riposo per anziani o strutture finalizzate all'assistenza, presenta i caratteri della collaborazione esterna ed occasionale. Infatti essendo queste organismi di proprietà comunale o privata, si crea una intesa privata tra l'ente gestore e la diocesi dove è ubicato il ricovero, per la fornitura di assistenti spirituali, dando così risposta alla richiesta degli ospiti¹³. L'organizzazione

⁹ D.P.R. 17 gennaio 1991, n. 92 "Esecuzione dell'intesa tra il Ministro dell'interno e il Presidente della Conferenza episcopale italiana, firmato il 21 dicembre 1990, che stabilisce le modalità per assicurare l'assistenza spirituale al personale della Polizia di Stato", in *Gazzetta Ufficiale* Serie gen. - n. 68 del 21 marzo 1991.

¹⁰ Cfr. D.M. 559\D\9\64 del 30 marzo 1996 e CM nr. 559\D\9\64 del 30 ottobre 1996.

¹¹ I vescovi marchigiani, nell'incontro del 26 settembre 1996 a Loreto, nominarono, per l'anno 1997, il Cappellano regionale, sac. Luciano Guerri della diocesi di Senigallia, in adempimento alla richiesta del Coordinatore Nazionale dell'Assistenza regionale alla Polizia di Stato. In particolare si prevede la possibilità di avvalersi della collaborazione dei sacerdoti, che in ogni diocesi il Vescovo avrebbe indicato, per l'assistenza religiosa al personale di Pubblica Sicurezza operante nella circoscrizione territoriale. Lo stesso procedimento venne mantenuto negli anni successivi.

¹² Questa collaborazione avviene a titolo volontario, senza oneri per lo Stato con nomina esclusivamente canonica.

Il cappellano provinciale svolge una funzione assistenziale, almeno per la provincia di Pesaro e Urbino, anche a tutte le associazioni combattentistiche d'Arma presenti sul territorio.

¹³ Così facendo il contributo per questo tipo di collaborazione viene elargito direttamente dall'ente proprietario.

stessa di questi ospizi esclude *a priori* ogni tipo di intesa che investa l'intero territorio regionale.

Ho volutamente lasciato per ultima la figura del cappellano presso gli ospedali. La gestione dei nosocomi dipende dall'azienda sanitaria locale la quale, al fine di garantire una risposta alle domande da parte dei degenti, si accorda con la diocesi presente nel territorio per lo svolgimento del servizio religioso all'interno delle strutture ospedaliere.

La situazione si presenta particolare dal momento che la regione può emanare¹⁴ norme legislative per le materie inerenti l'assistenza sanitaria e ospedaliera¹⁵. Da momento che alcune regioni hanno già previsto un regime di intesa a livello regionale per creare una disciplina unica sull'assistenza spirituale negli ospedali¹⁶, auspichiamo che anche la Regione Marche stipuli un'intesa con la Conferenza episcopale marchigiana nella quale si possa anche prevedere l'utilizzo di personale laico, tecnicamente preparato, che possa agevolare e completare il lavoro dei chierici.

1.3. Tutela dei beni culturali della Chiesa cattolica

La ventata innovativa introdotta dall'Accordo di Villa Madama sulla collaborazione tra lo Stato italiano e la Chiesa cattolica, per la tute-

¹⁴ La recente riforma costituzionale delle competenze regionali già previste dall'art. 117 della Costituzione, ha attribuito una legislazione esclusiva allo Stato sulla previdenza sociale, lasciando alle regioni una competenza residuale per tutte quelle materie non espressamente riservate, tra le quali rientrano l'assistenza sanitaria ed ospedaliera, cfr. legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, *Modifiche al titolo V della seconda parte della Costituzione*, in *Gazzetta Ufficiale* n. 248 del 24 ottobre 2001.

¹⁵ La riforma sanitaria, con legge n. 833 del 23 dicembre 1978, istituì le Unità Sanitarie Locali (USL) di livello comunale, trasformate poi in Aziende sanitarie locali, che costituiscono organi di amministrazione, regolati con legge regionale, delle aziende che erogano i servizi sanitari. La riforma di base, con l'attribuzione di competenze ripartite fra lo Stato e le regioni in materia di assistenza sanitaria e ospedaliera, è avvenuta con D.P.R. n. 616 del 1977.

¹⁶ Mi riferisco in particolare al "Protocollo d'intesa tra Regione Piemonte e Conferenza Episcopale Piemontese Assistenza religiosa presso le strutture di ricovero del servizio sanitario regionale" firmato il 22 luglio 1998, o al recente "Protocollo d'intesa tra la Regione Toscana e la Conferenza Episcopale Toscana per la disciplina dei servizi di assistenza religiosa cattolica nelle strutture di ricovero delle aziende sanitarie" del 29 febbraio 2000, in *Notiziario dell'Ufficio Nazionale per la Pastorale della Sanità*, n. 1, 2000.

la del patrimonio storico e artistico¹⁷, ha prodotto importanti cambiamenti anche a livello regionale.

In particolare ha ravvivato lo spirito dell'episcopato nel prendere coscienza dell'importanza spirituale e culturale che il patrimonio ecclesiastico riveste nella formazione e nell'accrescimento di una identità cristiana e della necessità di disciplinare questi beni in maniera chiara, senza sottostare al giogo della politica o dello sfruttamento turistico intensivo. A questo dobbiamo aggiungere la presenza di una legislazione regionale che pretendeva di gestire in maniera unilaterale la disciplina dei beni culturali senza richiedere una collaborazione dell'autorità religiosa.

La Regione Marche e la Conferenza episcopale marchigiana non esulano da questo discorso. Da un lato la regione¹⁸ si era interessata dei beni culturali, in generale, con la legge n. 53 del 1974¹⁹ che istituiva un "centro regionale per i beni culturali" con una relativa Consulta che su 44 membri prevedeva un solo appartenente al mondo ecclesiastico, come rappresentante della Commissioni diocesane di Arte Sacra. Successivamente, per il raggiungimento delle finalità di cui all'art. 3 della legge 53²⁰ la giunta regionale adottava un programma annuale di catalogazione dei beni storici, artistici e naturali²¹, istituendo un comitato tecnico scientifico composto di 13 persone senza che fosse presente nessun rappresentante della Conferenza episcopale marchigiana.

Da parte sua l'episcopato marchigiano nell'incontro del 25 novembre 1987²² istituiva la Consulta regionale per i beni culturali ecclesia-

¹⁷ L'Accordo del 1984 all'articolo 12 richiama la necessità di concordare "opportune disposizioni per la salvaguardia, la valorizzazione e il godimento dei beni culturali d'interesse religioso appartenenti ad enti e istituti ecclesiastici", oltre all'esigenza di favorire e agevolare sulla base di intese, la conservazione e la consultazione degli archivi di interesse storico e delle biblioteche dei medesimi enti e istituzioni.

¹⁸ Per una analisi della normativa regionale sui beni e le attività culturali fino agli anni novanta cfr. G. N. CARUGNO, W. MAZZITTI, C. ZUCHELLI, *Codice dei beni culturali*, Milano, 1994, p. 1023.

¹⁹ L.R. del 30 dicembre 1974, n. 53, *Tutela e valorizzazione dei beni culturali*.

²⁰ Art. 3 § 2: "Il centro provvede al censimento dei beni storici, artistici e naturali, alla compilazione di un inventario e alla catalogazione [...]".

²¹ L.R. del 5 settembre 1992, n. 45, *Finanziamento dei programmi annuali di catalogazione dei beni culturali*.

²² Sessione del 25 novembre 1987, in *Rivista diocesana*, documentazione per l'anno 1987, Jesi, 1988, p. 73. La Consulta nasceva come organismo dipendente dalla

stici della regione approvandone anche il regolamento con la scopo di svolgere compiti di consulenza specifica e di coordinamento delle attività regionali e nazionali in materia di beni culturali, con particolare riguardo all'arte sacra, i musei, le biblioteche e gli archivi. La Consulta, oltre alla promozione degli studi, ricerche e pubblicazioni di settore, favoriva la realizzazione di intese con l'amministrazione regionale in ordine alle linee di programmazione relative ai beni e ai servizi culturali ecclesiastici. Anche l'apparato ecclesiale, sulla scia dell'iniziativa civile, decise per la schedatura e la catalogazione dei beni culturali ecclesiastici affidando questo compito, con la massima sollecitudine e precisione alle parrocchie, cappelle e oratori, enti dipendenti dall'autorità ecclesiastica, secolari e regolari, sotto lo sguardo attento dei singoli vescovi²³.

Mentre le autorità civili e religiose regionali continuavano in questo marcia unilaterale per la salvaguardia della disciplina patrimoniale, a livello nazionale veniva siglata, nel settembre 1996²⁴, l'intesa, tra il

Conferenza episcopale marchigiana; al punto 6 del Regolamento si afferma che "gli atti della Consulta di particolare rilievo ed eventuali dichiarazioni destinate ad essere rese pubbliche dovranno essere sottoposte all'approvazione della Conferenza Episcopale Marchigiana".

Nel 1973 i vescovi italiani nella XX assemblea generale (11-16 giugno 1973) avevano approvato le *Norme per la tutela e la conservazione del patrimonio storico-artistico della Chiesa in Italia*, che insieme alle *Norme relative al prestito di opere d'arte e di proprietà di enti ecclesiastici*, emanate dalla Pontificia Commissione centrale per l'arte sacra in Italia, costituivano il quadro normativo di riferimento.

Successivamente il Consiglio permanente della CEI, nella sessione 16-19 giugno 1989, istituiva la Consulta nazionale per i beni culturali ecclesiastici e con il Decreto del 9 dicembre 1992 (*Enchiridion* della Conferenza Episcopale Italiana, 5 1991/1995, 1213), disciplinava circa *I beni culturali della Chiesa in Italia*. In particolare al punto 5 si stabiliva che "La Conferenza episcopale regionale si avvale della consulenza della Consulta regionale per i beni culturali ecclesiastici al fine di coordinare l'attività di tale materia a livello di regione e di mantenere rapporti con l'Amministrazione regionale".

²³ Venivano considerati beni culturali tutti gli oggetti con più di 50 anni di vita che avessero uno scopo ecclesiastico, dalla pala d'altare ai candelabri, ai tessuti, passando per i più umili oggetti di culto. Di ogni oggetto occorre fare una triplice scheda (una per la parrocchia, una per la Curia, una terza per la Sovrintendenza), allegando anche la foto.

Per una lettura completa della relazione per la schedatura e catalogazione dei beni culturali ecclesiastici si veda *Rivista diocesana*, documentazione per l'anno 1993, Jesi, 1994, p. 72-74.

²⁴ D.P.R. 26 settembre 1996, n. 571. Esecuzione dell'intesa fra il Ministro dei beni culturali e ambientali e il Presidente della Conferenza episcopale italiana, firmato

Ministero dei beni culturali e la Conferenza episcopale italiana, per la tutela dei beni culturali di interesse religioso appartenenti ad enti ed istituzioni ecclesiastiche. Questo accordo facoltativo e di natura amministrativa si proponeva come esempio base di riferimento per eventuali intese che fossero state stipulate “tra le regioni e gli altri enti autonomi territoriali e gli enti ecclesiastici”²⁵ sulle tematiche in oggetto. Erano segnali chiari che, se uniti alla normativa statale che istituiva in ogni regione a statuto ordinario una commissione per i beni e le attività culturali che prevedeva esplicitamente uno dei tredici membri designati direttamente dalla conferenza episcopale regionale²⁶, dimostravano l’interesse a che la materia costituisse contenuto di una intesa tra le parti direttamente interessate, ad una valorizzazione e riscoperta del patrimonio culturale.

L’episcopato marchigiano sin dalla riunione del 3 giugno 1998 incarica il presidente della Commissione beni culturali, Mons. Bellucci, di tenere contatti con la Regione Marche a nome della regione ecclesiastica; passano poche mesi e nella seduta del 13-14 ottobre si dava mandato allo stesso vescovo di contattare gli organismi della Regione Marche “perché i problemi dei beni culturali siano affrontati con prospettive concordate e comuni tutte le volte che siano in gioco beni religiosi ed ecclesiastici”²⁷.

La tematica veniva ripresa nell’incontro del 16 dicembre in cui il vescovo incaricato riferiva su alcuni problemi riguardanti i beni culturali ecclesiastici e sui rapporti con le autorità civili della regione. In

il 13 settembre 1996, relativa alla tutela dei beni culturali di interesse religioso appartenenti ad enti e istituzioni religiose.

²⁵ Cfr. articolo 8 dell’intesa citata.

²⁶ Art. 154, comma 1, lett. d), D. Lgs. 31 marzo 1998, n. 112 *Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59*, in *Suppl. Ord. Gazzetta Ufficiale, n. 116 del 21 maggio 1998 Serie generale N. 96/L.*

²⁷ Incontri tenuti a Loreto rispettivamente 3 giugno e il 13-14 ottobre 1998, in *Rivista diocesana*, documentazione per l’anno 1998, Jesi, 1999, pp. 42 ss. L’intervento che Mons. Bellucci tenne nel convegno promosso dalla Regione Marche all’Abbazia di Fiastra il 6-7 giugno 1997, evidenziava la volontà di passare dai rapporti personali, di dialogo che erano stati instaurati con le varie autorità e le Sovrintendenze, a forme istituzionali di rapporti tra la Conferenza episcopale marchigiana, la regione e le altre realtà “in modo che si instauri un dialogo permanente per conoscere stanziamenti, interventi, studiare i problemi, assegnare gli incarichi”, Atti conferenza regionale Abbazia di Fiastra 6-7 giugno 1997 – p. 140.

particolare lamentava come le leggi regionali 75/1997²⁸ e 6/1998²⁹, in base alle quali si poteva accedere ai finanziamenti per restauro e valorizzazione dei beni culturali da parte degli enti ecclesiastici, avessero abrogato quasi *in toto* la legge 53/74³⁰, senza che fossero state contattate le controparti, la Conferenza episcopale marchigiana o la Consulta per i beni culturali ecclesiastici. Questo modo di procedere, con la quale si voleva imbrigliare i beni appartenenti alla chiesa locale in un concetto privato di nuda proprietà, creava una “legislazione tendente ad una gestione regionale accentrata e parallelamente dipendente da un regionalismo inappellabile degli enti locali” – principalmente dal punto di vista del finanziamento –, creando nel clero una forte volontà di rivendicare la piena proprietà dei beni e il rispetto della loro fondamentale destinazione religiosa.

L'anno 1999 rappresenta il punto culminante, la sintesi della collaborazione cercata tra le realtà civili e religiose presenti in regione, a cui corrisponde una maturità temporale che agevola l'incontro per un'organizzazione normativa dei beni culturali di proprietà ecclesiastica, i quali con il loro valore di carattere storico, artistico e religioso, rappresentavano un interesse appartenente alla cultura popolare della stessa regione, senza possibilità di scissione.

L'episcopato marchigiano nell'adunanza programmata di inizio anno³¹ aveva approvato le “Norme per il prestito e la riproduzione dei beni culturali di proprietà ecclesiastica”³², dimostrando una aper-

²⁸ Legge regionale 29 dicembre 1997, n. 75, *Disciplina degli atti e delle procedure della programmazione e degli interventi finanziari regionali nei settori delle attività e dei beni culturali*, in B.U.R. 9 gennaio 1998, Anno XXIX, N. 3.

²⁹ Legge regionale 24 marzo 1998, n. 6, *Nuove norme in materia di salvaguardia e di valorizzazione del patrimonio culturale delle Marche e di organizzazione in sistema del museo diffuso*, in B.U.R. 2 aprile 1998, Anno XXIX, N. 28.

³⁰ Legge regionale 30 dicembre 1974, n. 53, *Tutela cit.*

³¹ Cfr. verbale dell'adunanza del 3 marzo 1999 a Loreto in *Rivista diocesana*, Jesi, (in fase di stampa).

³² La normativa rispettava le disposizioni ecclesiastiche indicate nei documenti della Conferenza Episcopale italiana (Norme del 1974 e orientamenti del 1992) e delle direttive della Pontificia Commissione per i beni culturali della Chiesa. Il documento era così diviso: 1. Il patrimonio ecclesiastico e la normativa canonica e civile in materia di beni culturali; 2. Norme per la riproduzione dei beni culturali ecclesiastici, 2.1 Riproduzione a scopo commerciale, 2.2 Riproduzione per ragioni di studio, 2.3 Riproduzione a scopo divulgativo, 2.4 Riproduzioni video, cinematografiche e televisive; 3. Norme per il prestito di beni culturali ecclesiastici, 3.1 Prestito per mostre temporanee, 3.2 Prestiti temporanei per il culto. Dell'intera disciplina venne realizzato an-

tura mentale nel concedere, previa autorizzazione del vescovo e di una valutazione adeguata al carattere dell'iniziativa, la visione ad un vasto pubblico e per eventi particolari di beni ecclesiastici di inestimabile valore.

L'incontro costituì anche l'occasione per autorizzare la Consulta regionale per i beni culturali a procedere alla stipula dell'intesa generale tra la Regione Marche e la Conferenza episcopale marchigiana in materia di schedatura dei beni mobili ecclesiastici e di rinnovare il mandato a mons. Bellucci per la continuazione dei colloqui con le autorità regionali al fine di concludere l'intesa per la conservazione e la valorizzazione del patrimonio storico-artistico degli enti ecclesiastici regionali.

Questa intesa, che veniva presentata all'episcopato marchigiano nelle sue linee principali all'adunanza del 5-6 ottobre, vedeva la luce come Protocollo il 18 ottobre 1999³³.

Il documento contiene aspetti interessanti che costituiscono la sintesi delle posizioni che le parti avevano assunto negli anni precedenti. La regione evidenziava come tra i suoi fini istituzionali rientrasse anche "la promozione dello sviluppo della cultura e la tutela, quali beni culturali, del patrimonio storico, artistico e archeologico, dei centri storici, della natura e del paesaggio" al fine di garantirne il godimento da parte della collettività e che attenevano ai compiti e alle intenzioni della Conferenza episcopale marchigiana e della Regione Marche la salvaguardia e la valorizzazione del patrimonio culturale di propria competenza, per arrivare a constatare che a tali fini risultasse necessario "un intervento coordinato tra governo regionale, enti locali, autorità

che un opuscolo divulgativo il quale conteneva *fac-simile* delle domande da inoltrare alla Curia per la riproduzione o il prestito di beni.

³³ Protocollo d'intesa tra la Regione Marche e la Conferenza Episcopale Marchigiana per la salvaguardia e la valorizzazione dei Beni Culturali di interesse religioso appartenente ad Enti e Istituzioni Ecclesiastiche, firmato ad Ancona il 18 ottobre 1999 tra il Presidente della Giunta regionale e il Presidente della Conferenza episcopale Marchigiana.

Il Protocollo veniva ratificato con delibera della giunta regionale n. 2622 PG/GAB del 25 ottobre 1999, in B.U.R. Marche n. 113 del 23/11/99.

In questa intesa, così come in quelle già stipulate regionalmente avente ad oggetto la medesima disciplina, "i meccanismi di concertazione sono finalizzati, non tanto alla salvaguardia delle esigenze di carattere culturale connesse al bene culturale, quanto a definire un sistema, tra le Parti concordato, di valorizzazione di tutto il patrimonio culturale ecclesiastico", G. GIOVETTI, *Il diritto ecclesiastico* cit., p. 166.

ecclesiastica, allo scopo di ottimizzare gli interventi tesi alla salvaguardia e alla valorizzazione dei beni culturali ecclesiastici delle Marche³⁴.

Il contenuto dell'intesa è formato di soli sette articoli nei quali possiamo tuttavia cogliere posizioni altamente incidenti che evidenziano l'interesse mostrato dalle parti nel disciplinare la materia del patrimonio culturale regionale.

In primis assistiamo alla pronuncia della partecipazione della regione, adesione intesa come condivisione dell'incidenza e del rilievo oggettivo, alla salvaguardia e alla valorizzazione del suddetto patrimonio ecclesiastico evidenziando i compiti prioritari della collaborazione; questa riguarda sia il recupero e il restauro del patrimonio monumentale e storico-artistico di interesse regionale, incluso il suo inventario e relativa documentazione, sia il riordino, l'inventario e la fruizione del patrimonio archivistico ecclesiastico, la tutela, la catalogazione, incremento e utilizzo del patrimonio bibliografico e bibliotecario per arrivare alla realizzazione, il riordino e la fruizione dei musei e delle raccolte d'arte sacra.

Per svolgere al meglio questo progetto le parti rimandano alla stipula di accordi e programmi congiunti sulla base di piani di intervento annuali, o pluriennali, e locali.

In questo adempimento la regione partecipa al finanziamento di questi piani, ma si impegna a promuoverne la partecipazione finanziaria di altri soggetti quali le province e i comuni.

Per parte sua la Conferenza episcopale marchigiana continua a favorire "il prestito dei beni culturali ecclesiastici per iniziative a fini culturali e turistici realizzate dalla Regione Marche", consentendo "la riproduzione gratuita delle immagini dei beni culturali ecclesiastici, per le stesse finalità"³⁵, richiamando la normativa emanata in materia dalla conferenza stessa in data 3 marzo 1999³⁶. In questo ambito di reciproche promesse e concessioni i soggetti contraenti "al fine di approfondire gli ambiti di collaborazione, di istruire i progetti, di armonizzare gli interventi e di individuare le risorse"³⁷ istituirono una Commissio-

³⁴ *Considerazioni del Protocollo d'Intesa cit.*

³⁵ Cfr. art. 5 del Protocollo.

³⁶ Confronta incontro 3 marzo 1999 cit.

³⁷ Cfr. art. 6 del Protocollo. La nomina dei componenti della commissione avvenne con decreto del presidente della Giunta regionale n. 98 del 4 agosto 2000 – B.U.R. Marche n. 84 del 17/8/00 – che prevedeva la nomina di 4 tecnici per parte. Precedentemente la legislazione regionale aveva approvato sia il programma di catalo-

ne paritetica copresieduta dai presidenti della Conferenza episcopale marchigiana e della Regione Marche.

Con questo protocollo le parti sono riuscite a realizzare una normativa soddisfacente per entrambe e che *ex* articolo 12 dell'Accordo del 1984 è anticipatrice anche delle tematiche quali la conservazione e la consultazione degli archivi di interesse storico e delle biblioteche degli enti e istituzioni ecclesiastiche, senza che fosse necessario aspettare la recente intesa sottoscritta nell'aprile 2000³⁸.

1.4. Ulteriori potenziali temi oggetto di intesa

Gli impegni finanziari per la costruzione degli edifici di culto cattolico e delle pertinenti opere parrocchiali rientrano tra quelle discipline che non costituiscono ancora oggetto di intesa a livello locale, ma che potrebbero rappresentare in un prossimo futuro elementi di incontro e di semplificazione normativa con l'autorità civile.

La normativa attuale rispecchia i cambiamenti che la materia ha subito in questi anni in conseguenza dell'Accordo di Villa Madama e il venir meno del finanziamento pubblico dello Stato italiano³⁹.

gazione dei beni culturali per l'anno 1999 – deliberazione della Giunta regionale n. 3339 TR/CBC del 20 dicembre 1999, in B.U.R. Marche n. 5 del 18/01/00 – prevedendo tra i beneficiari anche la Conferenza episcopale marchigiana per un ammontare di £ 150 milioni, sia lo schema di convenzioni tra la regione e la Conferenza episcopale marchigiana per la programmazione degli interventi di catalogazione informatizzata dei beni culturali di proprietà di enti e istituzioni ecclesiastiche da realizzarsi nel triennio 2000-2002, con un importo di £ 130 milioni – deliberazione della Giunta regionale n. 1431 PR/CBC dell'11 luglio 2000, in B.U.R. Marche n. 78 del 28/07/00 –.

³⁸ Intesa tra il Ministro per i beni e le attività culturali e il Presidente della Conferenza episcopale Italiana relativa alla conservazione e consultazione degli archivi d'interesse storico e delle biblioteche degli enti e istituzioni ecclesiastiche firmata il 18 aprile 2000 e recepita nell'ordinamento con decreto del Presidente della Repubblica n. 189 del 16 maggio 2000.

³⁹ Per avere un quadro chiaro dell'evoluzione della disciplina dobbiamo partire dalla legge 28 gennaio 1977 n. 10 "Norme per la edificabilità dei suoli" la quale lasciava l'incidenza degli oneri di urbanizzazione primaria e secondaria alla deliberazione del consiglio comunale in base alle tabelle parametriche stabilite dalla regione. Con il regolamento regionale 23 luglio 1977, n.6 concernente la "attuazione della legge 28.1.1977, n. 10 concernente: determinazione dell'incidenza degli oneri di urbanizzazione", i comuni delle Marche stabilivano l'incidenza delle opere di urbanizzazione sulla base di tabelle parametriche. Nel 1991 venne presentato il progetto di legge n. 53 sulla disciplina del fondo per le opere di urbanizzazione; questo disegno richiamava l'Accordo del 1984, la fine dei

Mentre il disegno di legge n.53 presentato il 25 gennaio 1991 prevedeva una collaborazione tra l'autorità religiosa e civile per destinare con maggior rigore le somme stanziare per la costruzione, restauro e sistemazione degli edifici di culto, nulla di questo è rimasto nella legge derivata. Il finanziamento viene gestito unilateralmente dal sindaco del comune dove è o sarà ubicata l'opera oggetto della quota elargita.

Se la questione fosse gestita a livello regionale permetterebbe da un lato una sicura erogazione dei fondi che spettano per legge alle diocesi e dall'altro una gestione che tenga conto dell'intero panorama regionale cogliendo le priorità e le urgenze. Un tale modo di procedere potrebbe tuttavia prestare il fianco a facili critiche circa la possibilità di esautorare il vescovo diocesano dalla gestione diretta del patrimonio ecclesiastico che passa anche attraverso gli edifici di culto e le sue pertinenze.

1.5. Collaborazione per la realizzazione di attività connesse al Giubileo del 2000

Il Giubileo del 2000 ha costituito un evento eccezionale che ha richiesto la collaborazione e la perfetta simbiosi tra la realtà ecclesiastica e la macchina pubblica⁴⁰.

finanziamenti statali per gli edifici di culto, l'art. 53 della 222/85 affermando che "nella nostra regione l'assenza di normative valide e precise spesso ha generato momenti di incomprensione specie tra ente locale e l'autorità ecclesiastica. Vi è, quindi, necessità di colmare tale lacuna con una legge regionale che da un lato intervenga a determinare criteri e metodo di razionalizzazione della spesa nonché ad aggiungere annualmente dei nuovi contributi in conto capitale da destinarsi al restauro e alla sistemazione del culto". In questo lavoro "l'autorità è chiamata a collaborare in modo continuo su tali questioni approntando programmi validi e mirati. Una collaborazione puntuale tra autorità religiosa, enti locali, ente Regione non potrà che arrecare benefici ulteriori circa la produttività pratica delle somme stanziare e disponibili".

Questo disegno diventava legge regionale del 24 gennaio 1992 n. 12 "Disciplina del fondo per le opere di urbanizzazione". Per una analisi precisa del contenuto di questa legge rimando a F. BOSCHI, *Edilizia di culto e anagrafe religiosa. Note critiche alla L.R. 12/92 della Regione Marche: disciplina del fondo per le opere di urbanizzazione*, in *Interessi religiosi e legislazione regionale, Atti del convegno di studi, Bologna 14-15 maggio 1993*, a cura di R. BOTTA, Milano, 1994. Il trasferimento alle regioni e agli enti locali delle competenze relative all'edilizia di culto ha attuato quel decentramento necessario ad una più chiara disciplina della materia, art. 94, comma 2, lett. d), D. Lgs. 31 marzo 1998, n. 112.

⁴⁰ Per una analisi del fenomeno a livello nazionale cfr. G. FELICIANI, *Il turismo religioso e l'evento Giubileo nelle intese tra regione e conferenze episcopali*, in *Quaderni*

Ad un significato strettamente spirituale che richiamava pellegrini da tutto il mondo per la partecipazione personale alle varie iniziative previste per l'Anno Santo, si affiancava una macchina organizzativa capace di ricevere e gestire adeguatamente ogni tipo di afflusso e al contempo permettere sia il pieno appagamento del visitatore, sia la valorizzazione del patrimonio artistico-culturale che fosse oggetto degli itinerari della fede.

Questa pluralità di interessi in gioco ha necessariamente richiesto un intervento reciproco dell'autorità ecclesiastica e civile. È da rilevare, a questo proposito, come la Conferenza episcopale italiana si sia limitata a gestire il fenomeno giubileo da un punto di vista strettamente pastorale, accentuando e riconoscendo implicitamente il principio dell'autonomia delle regioni ecclesiastiche con una piena realizzazione del principio di sussidiarietà. In questo contesto la regione ecclesiastica marchigiana ha stipulato un protocollo d'intesa per il giubileo del 2000 con la Regione Marche. L'accordo del 6 giugno 1996 "nel sottolineare il carattere primariamente spirituale e religioso del Giubileo dell'anno 2000" rappresenta per le Marche e per Loreto "un evento di straordinaria importanza che, per le dimensioni e per le stesse implicazioni di carattere organizzativo, sollecita le istituzioni civili e religiose al massimo impegno e alla più ampia collaborazione"⁴¹.

A tale scopo si costituiva un Comitato paritetico⁴², come strumento reale di comunione, con il compito di programmare e coordinare iniziative comuni ed attivare lo scambio di informazioni.

Nel particolare il Comitato si impegnava a sviluppare:

"1. un programma di manifestazioni e iniziative atte a valorizzare la cultura e il patrimonio artistico-documentale di interesse religioso;

di diritto e politica ecclesiastica, 2, 2000, p. 403-413; *Codice del turismo religioso*, a cura di A.G. CHIZZONITI, Milano, 1999.

⁴¹ Comitato Conferenza Episcopale Marchigiana – Regione Marche per il Giubileo del 2000, in verbali dell'anno 1996 della Regione ecclesiastica marchigiana pubblicati nel Bollettino Diocesano della Diocesi di Jesi, p. 31.

⁴² Il Comitato, copresieduto dai presidenti della Conferenza episcopale marchigiana e dal presidente della giunta regionale delle Marche, era composta da 8 membri, designati in eguale numero dalla conferenza regionale e dalla giunta regionale delle Marche. Il Comitato istituiva un segretariato e commissioni tecniche, formate da rappresentanti delle istituzioni marchigiane, esperti e tecnici, ai fini della programmazione e del coordinamento delle iniziative. Si prevedeva di riunirlo almeno due volte all'anno, alternativamente presso la presidenza della giunta e la sede della conferenza, lasciando comunque la possibilità alle parti firmatarie di prevedere ulteriori incontri.

2. le attività per l'accoglienza e le realizzazione di itinerari religiosi;
3. la formazione di operatori specializzati per il turismo religioso; azione di informazione e divulgazione"⁴³.

Nel 1997 seguiva una legge regionale⁴⁴ con la quale le Marche "al fine di valorizzare il patrimonio artistico, culturale, religioso" del territorio e "per favorire l'afflusso di pellegrini a Loreto e nella regione, promuove un programma d'interventi per iniziative atte a raggiungere le finalità della presente legge" programmando interventi atti a organizzare e realizzare convegni, seminari, incontri e mostre, iniziative promozionali ed editoriali, e per realizzare comportamenti ritenute idonee per il conseguimento delle finalità della legge⁴⁵.

In ogni caso per la piena attuazione degli interventi veniva incaricata la giunta regionale, la quale si avvaleva del Comitato regionale istituito con il citato protocollo d'Intesa.

Il quadro, che si presenta nella disciplina del turismo religioso, dimostra come l'incidenza del fenomeno religioso nella realtà territoriale coinvolga sempre più le autorità ecclesiali e civili che operano in quel contesto, evidenziando una reciproca capacità di comunicativa e di pronta collaborazione che permette di parlare di un attenta *bilateralità diffusa*⁴⁶.

2. Osservazioni sulla natura giuridica delle intese tra Regione Marche e Conferenza episcopale marchigiana

Dopo aver analizzato i contenuti che costituiscono oggetto di intesa tra la Regione Marche e la Conferenza episcopale marchigiana, soffermandoci anche sulle potenziali materie di interesse comune, merita considerare la natura giuridica di questi accordi, coglierne la loro reale portata al fine dell'inquadramento nella gerarchia delle fonti del diritto ecclesiastico.

⁴³ Intesa Conferenza episcopale marchigiana-Regione Marche per il Giubileo del 2000.

⁴⁴ Legge regionale 30 luglio 1997, n. 46 *Interventi della Regione per il grande Giubileo del 2000*, in B.U.R. Marche n. 52 del 7/8/97.

⁴⁵ La legge regionale prevedeva anche la spesa di £ 500 milioni, per l'anno 1997, per il finanziamento degli interventi previsti dal testo legislativo.

⁴⁶ Cfr. G. FELICIANI, *Il turismo religioso* cit., p. 413.

La trattazione della tematica richiede, tuttavia, la previa spiegazione di alcuni presupposti chiarificatori che permettano una più efficace esposizione della mia analisi.

Primo: autonomia posseduta dai due enti stipulanti.

Per la Regione Marche, ripartizione territoriale della Repubblica Italiana, il problema non si pone, dal momento che la Costituzione stessa, nell'affermare che la Repubblica è costituita dalle regioni⁴⁷, chiarisce come le stesse sono enti autonomi, con propri statuti, poteri e funzioni, secondo i principi fissati dalla Costituzione e nel pieno rispetto degli elementi fondamentali dell'ordinamento costituzionale.

La questione assume aspetti più complessi per la Regione Ecclesiastica marchigiana per il fatto che non esiste una normativa analoga nell'ordinamento canonico.

Le conferenze episcopali regionali solo dopo molti decenni sono state considerate come elemento indispensabile nell'organizzazione ecclesiale, quali referenti per una coordinazione dell'attività pastorale ultradiocesana costante ed efficace.

Il riconoscimento della personalità giuridica che presuppone il possesso di un proprio statuto e regolamento diverso da quello della Conferenza Episcopale Italiana, ha permesso di guardare a queste nuove strutture e di rapportarsi con esse sulla base di quella reale autonomia che ormai viene loro attribuita⁴⁸.

La natura propria delle due realtà giuridiche, in specie Regione

⁴⁷ La materia oggetto del titolo V della seconda parte della Costituzione è stata modificata con legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, *G.U.* n. 248 del 24 ottobre 2001. In questo processo si è provveduto a completare il quadro costituzionale inerente alle autonomie locali, attribuendo alle stesse il loro compito di essere enti autonomi, riconoscendogli una serie di prerogative e poteri non più subordinati alla volontà statale. In particolare si è istituzionalizzata la possibilità di interventi regionali più ampi rispetto ai limiti fissati dall'art. 117 della Costituzione. Infatti la modifica della stessa norma ha evidenziato come legislazione esclusiva dello Stato la disciplina dei rapporti tra la Repubblica e le confessioni religiose, chiarendo al IV comma come spettasse alle regioni la potestà legislativa "in riferimento ad ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato". In questo modo la Regione detiene un potere proprio sulle materie di interesse religioso, bilateralmente disciplinabili, che incidono sul territorio regionale.

⁴⁸ Il riconoscimento della personalità giuridica canonica pubblica delle 16 regioni ecclesiastiche, con approvazione del relativo Statuto e Regolamento, è avvenuto il 4 novembre 1994 con decreto della Congregazione per i vescovi. Nel 1996 ha fatto seguito il corrispondente riconoscimento nell'ordinamento statale come enti ecclesiastici civilmente riconosciuti, avvenuto con decreto del Ministro dell'Interno.

Marche e Conferenza episcopale marchigiana, organo della Regione ecclesiastica Marche, fa sì che essi abbiano una potestà normativa⁴⁹ strettamente locale e che gli atti da loro promossi, o tra di loro stipulati, abbiano rilevanza giuridica solo entro il territorio marchigiano⁵⁰, quasi del tutto coincidente⁵¹, su cui esercitano le rispettive competenze.

⁴⁹ Non entro nel merito particolare del ruolo rivestito dalle circoscrizioni ecclesiastiche regionali e la mancanza di potestà legislativa. Tuttavia nelle norme statutarie della regione ecclesiastica marchigiana (ma il discorso è analogo per le altre regioni ecclesiastiche), all'art. 5 si diversifica tra le deliberazioni di carattere pastorale che hanno efficacia nelle singole diocesi se promulgate dal rispettivo vescovo e le deliberazioni che approvano eventuali accordi o intese con la Regione civile Marche o con i suoi organi. L'efficacia vincolante per tutte le diocesi è subordinata alla condizione che abbiano ottenuto la *recognitio* della Santa Sede. Questa costituirebbe una condizione accertativa, finalizzata a rendere partecipe la Chiesa centrale che il lavoro svolto a livello periferico "non contenga nulla in contrario o di poco consono al bene della Chiesa e in particolare, all'unità della fede e della comunione", senza modificare la natura degli atti episcopali né attribuire loro una maggiore autorevolezza, G. FELICIANI, *Le regioni ecclesiastiche italiane*, in *Le regioni*, 23, 1995, pp. 876.

⁵⁰ La rilevanza locale che i due enti, giuridicamente disciplinati, rivestono, dipende dal valore che hanno acquisito nel contesto istituzionale da cui derivano. In particolare questa capacità gestionale non è vincolata, in modo assoluto, dall'istituto della rappresentanza di organi superiori, ma presenta tutti i caratteri dell'originalità. Se lasciamo lo spirito che deve necessariamente legare gli organismi territorialmente dislocati con la politica sociale intrapresa dalle strutture centrali per una migliore soddisfazione del cittadino e fedele, dal punto di vista istituzionale e normativo non esiste nessun legame che si avvicini all'istituto della rappresentanza. L'ordinamento che disciplina le conferenze regionali, sulla base delle finalità che la realtà ecclesiale deve proseguire, all'art. 8 dello statuto della CEI del 1998, afferma che "alla Conferenza Episcopale Italiana sono stabilmente collegate le Conferenze Episcopali Regionali". Disporre che il collegamento avviene "stabilmente" e non più "organicamente" come nello statuto precedente del 1985, modifica il modo di intendere le conferenze regionali. Il parlare di organicità richiama sempre una realtà necessaria per quell'attività riconosciuta, ma che manca del carattere dell'indispensabilità, intesa come elemento che costituisce la ragione stessa dell'essere centrale da cui quest'organo dipende. La problematica si trasforma quando si chiama in causa la stabilità che denota equilibrio, capacità di creare nelle relazioni un'armonia che rende indispensabile quella figura che attiene alle fondamenta stesse della struttura della CEI.

⁵¹ Il territorio amministrativo della regione ecclesiastica marchigiana non coincide con quello della regione civile Marche.

Infatti la regione ecclesiastica accorpando 4 comuni della Provincia di Teramo, appartenenti uno alla diocesi di Ascoli Piceno e tre a quella di S. Benedetto del Tronto, si estende, come situazione attiva, nella regione civile Abruzzo. Come situazione passiva la regione ecclesiastica emiliano-romagnola include, con le diocesi di S. Marino e Montefeltro, 19 comuni appartenenti alla Provincia di Pesaro della regione

Questa circostanza comporta l'impossibilità che l'incontro delle rispettive volontà possa dar luogo alla stipula di Concordati, dal momento che queste forme di accordi richiedono la soggettività internazionale delle due parti contraenti.

Nella valutazione dell'effetto delle intese stipulate a livello regionale, dobbiamo considerare approfonditamente quali siano le premesse che permettono una tale azione e quali siano e come si presentano le conseguenze di un tale operare.

Se l'elemento da cui iniziamo la nostra analisi è rappresentato dall'apertura che l'Accordo di Villa Madama ha prodotto nell'ordinamento internazionale e nazionale, facendosi effettivo portavoce di una bilateralità diffusa⁵², con riflessi nella realtà ecclesiastica e civile, e riproponendo lo strumento dell'intesa come elemento caratterizzante e risolutore della disciplina delle materie miste di interesse religioso/sociale, tuttavia il fenomeno che viene a prodursi a livello regionale, si presenta staccato e diviso dalle materie disciplinate con l'Accordo e non costituisce quindi il tassello mancante del programma realizzato dalle Alte Parti nel 1984.

Infatti le intese regionali non rappresentano la disciplina concreta bilaterale di enunciazioni programmatiche, né tantomeno di dichiarazioni di principio contenute negli Accordi di Villa Madama del 1984.

Regioni civili e regioni ecclesiastiche in questo caso svolgono solamente una funzione di meri esecutori materiali, che realizzano delle

Marche e, con la diocesi di Rimini, due ulteriori comuni della stessa Provincia pesarese.

Altresì la regione ecclesiastica umbra, si allarga al comune di Cantiano in Provincia di Pesaro, con la diocesi di Gubbio.

La situazione sulla carta appare facilmente risolvibili nel caso della regione civile ed ecclesiastica, dal momento che tutte le divergenze si riducono a realtà ridisegnabili geograficamente e riorganizzabili amministrativamente. Tuttavia le maggiori difficoltà sono rappresentate da motivazioni storiche, sociali ed economiche, che hanno comportato un radicamento di precise realtà culturali in determinati territori.

La regione ecclesiastica marche, costituita da 13 diocesi con una popolazione di 1.539.000 abitanti è stata oggetto del processo di riorganizzazione interna, una prima volta nel 1986, e successivamente nel 2000.

⁵² Gli articoli 7 e 8 della Costituzione hanno introdotto il principio della bilateralità diffusa, intesa come espressione dell'ordinamento italiano che pone a base dei contatti di natura giuridica per la disciplina del fenomeno religioso accordi o intese, creando un ordinamento di coordinazione.

“sotto intese” o “mini intese”, ovvero intese di secondo grado⁵³, distinte dall’intesa originaria o primaria da cui traggono vita. Non possiamo considerare l’attività collaborativa oggetto della nostra analisi come accessoria rispetto ad una valutazione del Concordato del 1984 come concordato-quadro o concordato a formazione progressiva, in quanto manca un nesso logico di accessorietà che lega le disposizioni bilaterali centrali con quelle svolte a livello locale⁵⁴.

Possiamo, tuttavia, affermare come l’Accordo, inteso come incontro programmato delle volontà, abbia fundamentalmente rappresentato, sia per le formazioni ecclesiali che per quelle civili, l’elemento ispiratore che ha meglio fissato e chiarito le finalità perseguibili e le coordinate fondamentali valutabili nella realizzazione di future discipline bilaterali di comune interesse. Detto Accordo ha costituito l’affermazione pratica della bilateralità diffusa di stampo costituzionale, riproponendo lo strumento dell’intesa come elemento caratterizzante e risolutore della disciplina delle materie miste, lasciando alla realtà locale la valutazione dei mezzi e dei tempi più opportuni per la regolamentazione delle singole situazioni che vengono a crearsi in campo regionale.

In particolare la revisione del Concordato lateranense, richiamando il principio dell’indipendenza e della sovranità, ciascuno nel proprio ordine, della Chiesa cattolica e dello Stato, rileva l’impegno, delle parti firmatarie, del pieno rispetto di questo enunciato nella realizzazione dei loro rapporti e la reciproca collaborazione per la promozione dell’uomo e il bene del Paese, intesa come convergenza di azioni e attribuzioni, distinte, ma complementari.

In questa luce le intese regionali rappresentano un dinamico modello relazionale di fattiva cooperazione, un coordinatore delle rispettive competenze, un formulario della disciplina giuridica delle materie di rilevanza comune, distinto dai semplici fenomeni di fatto quali la concertazione, la contrattazione e la negoziazione.

⁵³ Cfr. P. LILLO, *Concordato, “Accordi” e “Intese” tra lo Stato e la Chiesa cattolica*, Milano, 1990, pag. 22.

⁵⁴ Siamo anche fuori dal concetto di intese paraconcordatarie, valutati come accordi interordinamentali che hanno natura esterna, dal momento che vengono stipulati dai soggetti esponenziali dell’ordinamento statale e cattolico. Cfr. A. RUGGERI, *Intese “concordatarie” e intese “paraconcordatarie” nel sistema delle fonti*, in *Il diritto ecclesiastico*, I, 1988, pp. 55-100.

Il principio che regge il sistema di accordi realizzati da soggetti locali, giuridicamente disciplinati, è costituito dal vicendevole riconoscimento dell'indipendenza e dell'originalità dell'ordinamento civile e di quello canonico, in un piano di pari ordinazione giuridica dei due soggetti contraenti, che si presenta autonoma rispetto all'estensione territoriale che li caratterizza.

Il tentativo di proporre un paragone con le disposizioni costituzionali che disciplinano le relazioni tra le confessioni diverse dalla cattolica e lo Stato italiano, si presenta arduo e non proficuo, sia per la differente estensione dell'oggetto dell'accordo, nazionale e regionale, sia per il diverso rilievo giuridico. La caratteristica delle confessioni acatoliche consiste proprio nell'essere soggetti primari, che incidono nella realtà nazionale in modo indipendente dall'estensione organizzativa e dalla diffusione della propria ideologia⁵⁵ e come tali non rapportabili alle vicende regionali.

L'operatività delle istituzioni locali diventa invece legata alla localizzazione, alla ristrutturazione in senso federale dell'ordinamento statale e regionale che si sta svolgendo in Italia, alla luce anche dell'unificazione europea⁵⁶. Da un lato il trasferimento di alcune materie dallo Stato alle regioni, attribuendo o acquisendo coscienza del potenziale che la realtà regionale deteneva sulla base delle disposizioni costituzionali, sulla scia di una odierna *devolution*, dall'altro la rivalutazione della fiducia ai vescovi dislocati in una circoscrizione territoriale determinata, la possibilità di una sufficiente capacità gestionale in capo alle regioni ecclesiastiche, sulla scia del riconoscimento della personalità giuridica che ha permesso l'acquisizione di una autonomia, di una autocoscienza del ruolo rivestito in quel contesto politico e storico⁵⁷, ha portato con sé una sequenza di effetti e reazioni tale che la volontà di realizzare intese rappresenta la produzione logica e necessaria per sfruttare al meglio i mezzi e le energie investite in questo progetto. Progetto formativo territoriale intrapreso a livello locale in rappresen-

⁵⁵ Per un'analisi dell'evoluzione storica della natura delle intese tra l'ordinamento italiano e le confessioni acatoliche cfr. V. PARLATO, *Le intese con le confessioni acatoliche*, Torino, 1996; F. FINOCCHIARO, *Diritto ecclesiastico*, Bologna, 2000.

⁵⁶ Cfr. C. CARDIA, *Concordato, Intese e Stato federale*, in *Confessionismo religioso e federalismo*, a cura di G. FELICIANI, p. 329.

⁵⁷ Cardia rileva come "l'ente confessionale, in un processo di trasferimento di competenza agli enti locali, agirebbe in collegamento con l'istituzione civile più prossima, avvantaggiando anche le istituzioni", in C. CARDIA, *Concordato* cit., p. 337.

tanza di un investimento efficace e produttivo per la disciplina della realtà sociale.

In questa valutazione generale la regione civile non dispone di una fonte legislativa con la quale giustificare il comportamento richiesto per la disciplina bilaterale delle materie ecclesiastiche. Tuttavia la realtà, già da tempo, ha recepito la sussistenza, a livello territoriale, di una chiara “connessione con interessi giuridicamente rilevanti propri di soggetti che rivestono la duplice qualifica di cittadini e fedeli, da realizzarsi necessariamente nel territorio dello Stato, che concernono la condizione generale della persona nel quadro dei diritti fondamentali che la Repubblica riconosce, garantisce e promuove”⁵⁸.

In questa condizione solo la circoscrizione civile rappresenta l'unico portatore affidabile e preciso degli interessi settoriali della popolazione residente, con la possibilità di disciplinare giuridicamente le esigenze sociali che emergono nel tessuto locale.

Si presenta diversamente la normativa che dispone sulle regioni ecclesiastiche. Nello statuto allegato al documento di riconoscimento della personalità giuridica, all'art. 4, si afferma che “la Conferenza episcopale regionale – la quale, costituita dai Vescovi diocesani delle Chiese particolari della stessa Regione, da coloro che per diritto sono ad essi equiparati, dai Vescovi loro Coadiutori e Ausiliari, rappresenta il governo collegiale della Regione ecclesiastica – per il tramite del Presidente o dei suoi delegati, mantiene rapporti con le autorità civili e con le realtà sociali, culturali e politiche, al fine di contribuire, in spirito di sincera collaborazione, alla promozione dell'uomo e al bene della popolazione della Regione”⁵⁹.

Il contesto da cui traiamo le nostre considerazioni ci induce a valutare con accortezza il rapporto osmotico che deve istaurarsi tra gli apparati centrali e le nuove entità regionali o federali che si vanno a delineare. Secondo Mons. Nicora, se venisse attribuita allo Stato, inteso come organizzazione territoriale stabile, la materia dei culti in modo esclusivo “si andrebbe in senso contrario allo sviluppo nel frattempo verificatosi in favore di talune competenze regionali”, lasciando

⁵⁸ G. CASCUSELLI, *Diritto Ecclesiastico regionale*, in *Digesto delle discipline pubbliche*, IV Edizione, vol. V, Pubblicistico, Torino, 1990, p. 248.

⁵⁹ Le regioni ecclesiastiche, “si apprestano ad essere i primi rappresentanti delle urgenze cattoliche presso le autorità civili regionali”, G. GIOVETTI, *Il diritto ecclesiastico* cit., p. 192.

alle formazioni locali una mera attività esecutoria, senza la possibilità di trasferire le particolarità caratteristiche e le esigenze locali nell'oggetto di eventuali accordi.

Dall'altro, se attribuiamo una competenza residuale alle realtà locali, si verrebbe a "ricercare una distinzione di competenze per materie"⁶⁰, creando inutili separatismi o eccessive autonomie che non realizzerebbero quell'armonia generale che si tende ad ottenere nell'ambito nazionale.

Si dovrebbe parlare più chiaramente del tentativo di concretizzare una competenza diffusa, la quale, nella piena capacità di disciplinare anche in ambito locale la tematica delle materie di carattere religioso, rispetti il principio di diversa valenza giuridica che l'intesa o l'accordo acquistano a seconda del livello in cui viene realizzato. Questa concezione assume validità nella misura in cui vengono soddisfatte due condizioni. La prima riguarda la necessaria e reale autonomia che deve investire i diversi organi, strutture e istituzioni che hanno contatti con aspetti di natura religiosa, partendo dalla regione per arrivare al comune, passando per la diocesi e la regione ecclesiastica, dall'altro che il fine ultimo del lavoro intrapreso resti sempre quello della collaborazione con la controparte per la piena realizzazione dell'uomo e il bene del Paese, per evitare fini di protagonismo o di esclusiva autonomia.

Secondo: Sempre in merito alla natura giuridica delle intese, realizzate a livello regionale, mi sembra opportuno evidenziare il problema dell'assenza di sanzioni in caso di mancata osservanza, assoluta o parziale, da parte di una delle due parti contraenti, delle disposizioni contenute nell'intesa, con conseguente analisi del loro potere coercitivo e impositivo.

Ho precedentemente rilevato come la regione civile e quella ecclesiastica non costituiscano in nessun modo enti che rientrino tra i soggetti di diritto internazionale: questa loro condizione ha come conseguenza l'impossibilità di applicare all'accordo conseguito le disposizioni sanzionatorie del diritto internazionale⁶¹.

Esclusa questa eventualità consideriamo la possibilità di effettuare un rinvio direttamente alle disposizioni interne del protocollo d'intesa.

⁶⁰ A. NICORA, *La normativa concordataria alla prova del federalismo*, in *Confessionismo religioso e federalismo*, a cura di G. FELICIANI, p. 350.

⁶¹ Come lo scambio di note diplomatiche, il boicottaggio, l'embargo, l'invio di militari al confine, cfr. B. CONFORTI, *Diritto internazionale*, Napoli, 1997.

I soggetti stipulanti costituiscono, per specifiche fattispecie e in limiti territoriali ben definiti, la rappresentazione visiva di ordinamenti che operano su di un piano di parità, nei quali le posizioni assunte nella realizzazione di accordi presentano lo stesso coefficiente di azione e potere.

Il trasferimento della capacità prescrittiva ad un livello diverso da quello in cui si muovono e agiscono i singoli ordinamenti che vengono in contatto, porta a posizionare il piano di efficacia di queste intese in un ordinamento di coordinazione (o ordinamento concordatario o speciale), intermedio tra il diritto interno e internazionale⁶².

Si può ritenere che siffatte intese, realizzate da soggetti⁶³ idonei a concludere accordi di diritto pubblico interno, acquistino validità ed efficacia nell'ambito di un ordinamento giuridico esterno ad essi, nel quale la regione civile e la regione ecclesiastica entrano in collegamento tra di loro, per la reciproca soddisfazione, nella disciplina di materie di interesse religioso, e trovino in esso ordinamento una possibile sanzione giuridica, quale l'inesistenza di atti per i quali sia stata prevista un'attività congiunta; l'inosservanza delle regole concordate produrrà, comunque, anche una reazione sociale e politica, potenzialmente non priva di conseguenze.

I riferimenti normativi che questi protocolli possono contenere sono diversi, come le norme che richiamano principi settoriali, norme quadro, norme autoapplicative, norme precettive, norme che prevedono l'istituzione di organi o l'adozione di procedure, norme che regolano solo parzialmente una fattispecie, norme che dettano una disciplina speciale per alcune fattispecie, norme sulla produzione giuridica, norme che sanciscono l'irretroattività di disposizioni unilaterali, norme transitorie e norme finali contenenti clausole amichevoli o l'impegno dei contraenti a revisionare il contenuto dell'intesa o a stipularne una nuova oltre una certa data.

Nello stesso Protocollo d'intesa tra la Regione Marche e la Conferenza Episcopale marchigiana per la salvaguardia e la valorizzazione dei Beni Culturali di interesse religioso appartenenti ad Enti ed Istitu-

⁶² Cfr. P. LILLO, *Concordato* cit., pag. 54.

⁶³ Nella stipula di queste intese le parti contraenti, la regione civile ed ecclesiastica, sono rappresentate dai propri organi di governo, il Presidente, il Consiglio o la Giunta regionale da una parte e il Presidente della Conferenza episcopale regionale dall'altra, e hanno come destinatari ultimi i cittadini e le diocesi che incidono sul territorio.

zioni ecclesiastiche, si evidenzia (ultimo articolo) che il protocollo entra in vigore dal momento della sottoscrizione da parte di entrambi i contraenti e che sarà certificato periodicamente su richiesta di una delle parti.

Questa disposizione costituisce una conferma sulla capacità impositiva dell'intesa e sulla possibilità, riconosciuta indiscriminatamente ad entrambi i firmatari di rivedere quanto accordato, non escludendo la possibilità di recedere unilateralmente dal protocollo.

PAOLA MAFFEI *Prerogative parlamentari e delimitazione funzionale dell'attività parlamentare in Italia e Spagna*

ABSTRACT

Il lavoro si propone di effettuare una comparazione dell'istituto dell'immunità parlamentare in Italia e Spagna. In particolare, il principio della delimitazione funzionale esige in entrambi i paesi una connessione tra l'opinione espressa dal parlamentare e l'esercizio delle relative funzioni, dovendo essere qualificata quale "espressione dell'attività parlamentare". Diversamente, l'insindacabilità parlamentare si trasformerebbe in una sorta di privilegio personale, con conseguente violazione del principio di uguaglianza.

Nel raffronto comparatistico si segnala la possibilità per il parlamentare spagnolo di esperire il ricorso di amparo al Tribunale Costituzionale. Si evidenziano, inoltre, le modalità con cui le due Corti, italiana e spagnola, considerano le implicazioni con il diritto alla libertà di espressione del pensiero comune a tutti i consociati.

PAOLA MAFFEI

PREROGATIVE PARLAMENTARI E
DELIMITAZIONE FUNZIONALE
DELL'ATTIVITÀ PARLAMENTARE IN ITALIA E SPAGNA

SOMMARIO

1) *Parlamento e immunità parlamentare*; 2) *Il principio della delimitazione funzionale*; 3) *Il concetto di "opinione" espressa in sede parlamentare*; 4) *Il carattere divulgativo dell'attività parlamentare*; 5) *Alcune considerazioni sul conflitto di attribuzione tra i poteri dello Stato*; 6) *L'immunità parlamentare in Spagna: profili comparatistici. Il ricorso di amparo*; 7) *Alcuni raffronti*; 8) *Immunità parlamentare e diritto di espressione del pensiero*; 9) *Bibliografia di riferimento*.

1. Parlamento e immunità parlamentare

La Corte Costituzionale, con la sentenza che si commenta, si è pronunciata sulla questione del conflitto di attribuzione tra poteri dello stato, promossa dal Tribunale di Como in relazione alla delibera della Camera dei Deputati del 16 dicembre del 1998.

Con tale delibera la Camera dei Deputati ha affermato l'insindacabilità delle dichiarazioni rese dal deputato al Parlamento Vittorio Sgarbi nel corso del programma televisivo Sgarbi Quotidiani, in quanto coperte dalla garanzia costituzionale di cui all'art. 68, primo comma della Costituzione, secondo cui i membri del Parlamento non possono essere perseguiti per le opinioni espresse e i voti dati nell'esercizio delle funzioni.

Ad avviso della Camera dei Deputati, infatti, tali dichiarazioni concernerebbero opinioni espresse da un membro del Parlamento nell'esercizio delle sue funzioni.

Contro tale delibera, il Tribunale di Como, presso il quale è in corso, contro lo stesso Sgarbi, un procedimento penale in ordine al reato di cui agli artt. 595 cod. pen. e 30, commi 4 e 5, della legge 6 agosto 1990, n. 223, ha proposto ricorso per conflitto di attribuzione, con richiamo all'art. 68 della Costituzione.

Secondo il Tribunale ricorrente, infatti, la Camera dei Deputati ha "menomato la propria sfera di attribuzioni, dichiarando che i fatti oggetto del procedimento penale a carico dell'onorevole Vittorio Sgarbi concernerebbero opinioni espresse da un membro del Parlamento nel-

l'esercizio delle sue funzioni, laddove invece le affermazioni contestate sembrano non avere contenuto "politico", ma piuttosto trascendere sul piano del mero dileggio ed insulto personale nei confronti di Stefania Ariosto, in quanto del tutto svincolate sia da considerazioni di carattere politico, sia da connessioni con il dibattito parlamentare"¹.

Sulla base di tali premesse, con il proposto ricorso il Tribunale di Como chiede alla Corte Costituzionale di risolvere il conflitto di attribuzione, con la dichiarazione del potere al quale spettano le attribuzioni in contestazione e l'eventuale annullamento della deliberazione impugnata.

2. Il principio della delimitazione funzionale

Nella sua pronuncia, la Corte ha dichiarato fondato nel merito il ricorso per conflitto di attribuzione proposto dal Tribunale di Como.

Ad avviso della Corte, le dichiarazioni rese dal deputato Sgarbi nel corso di un programma televisivo, quale "opinionista" conduttore della trasmissione, non avrebbero alcuna connessione con dibattiti parlamentari, interrogazioni, inchieste o discussioni di progetti di legge in cui risulti una partecipazione attiva dello stesso Sgarbi.

Al riguardo, la Corte richiama un suo precedente costituito dalla sentenza n. 56 del 2000², in cui ha precisato l'ambito di applicabilità dell'art. 68, primo comma, Cost., sostenendo il principio della "delimitazione funzionale".

Sulla base di tale principio è necessario delimitare l'insindacabilità alle opinioni espresse da un membro del Parlamento nel corso dei lavori della Camera, in occasione di una qualsiasi funzione di cui la Camera è titolare, mentre le opinioni che un parlamentare esprime al di fuori delle sue funzioni attengono al normale svolgimento della vita democratica e costituiscono solo esercizio della libertà di espressione comune a tutti i consociati.

Dal momento che la funzione parlamentare designa poteri giuridicamente definiti, una sua estensione all'attività politica svolta in qualsiasi sede e nella quale sia irrilevante la qualità di membro delle Ca-

¹ Cfr. Corte Costituzionale, sent. n. 420 del 9-13/10/2000, in *Rassegna mensile dell'attività della Corte*, n. 6/2000, pp. 78-79.

² Cfr. Corte Costituzionale, sent. n. 56 del 15/2/2000, reperibile in: <http://www.cortecostituzionale.it>.

mere violerebbe il principio di uguaglianza e di pari opportunità tra i cittadini nella dialettica politica, trasformando il principio di "insindacabilità in una sorta di privilegio personale di favore circa l'ambito e i limiti della libertà di manifestazione del pensiero"³.

Pertanto, la Corte è giunta alla conclusione che non spetta alla Camera dei deputati dichiarare l'insindacabilità, ai sensi dell'art. 68, primo comma, Cost., delle opinioni espresse dal deputato Sgarbi, in ordine alle quali è stato promosso un procedimento penale.

Così facendo la Camera dei deputati ha interferito in modo illegittimo nella sfera di attribuzione dell'autorità giudiziaria ricorrente. Conseguentemente la Corte ha disposto l'annullamento della deliberazione adottata dalla Camera dei deputati nella seduta del 16 dicembre 1998.

3. Il concetto di opinione espressa in sede parlamentare

Dall'esame della sentenza risulta che la Corte affronta il problema principale di stabilire se le opinioni espresse da un deputato o da un senatore al di fuori dell'esercizio di attività parlamentari tipiche siano o meno da ricomprendere nella sfera delle attività (opinioni e voti) dei membri del Parlamento assistite dalla garanzia costituzionale.

È essenziale, dunque, chiarire il concetto di opinione, espressa in sede parlamentare, dal momento che solo in questo caso funziona l'immunità di cui all'art. 68, primo comma, Cost.

La pubblicità che normalmente caratterizza l'attività parlamentare atiene alla normale dialettica democratica e comporta che l'immunità si estenda a tutte le altre sedi ed occasioni, al di fuori dell'ambito specificatamente parlamentare, in cui un'opinione viene espressa, "purché il contenuto storico di essa, anche se non proprio identico, sia sostanzialmente il medesimo. Dal che discende che la semplice comunanza di argomento fra la dichiarazione che si pretende lesiva e le opinioni espresse dal deputato o dal senatore in sede parlamentare non può bastare a fondare l'estensione alla prima dell'immunità che copre le seconde"⁴.

³ Cfr. Corte Costituzionale, sent. n. 56 del 15/2/2000, cit.

⁴ Cfr. Corte Costituzionale, sent. n. 56 del 15/2/2000, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 2000, pp. 442-454, con nota di L. GIANNITI, *Osservazioni sulla qualificazione delle opinioni espresse da un parlamentare "opinionista"*.

Nel caso di specie, secondo la Corte, deve essere escluso qualunque collegamento con l'attività svolta dall'onorevole Sgarbi nell'ambito dei lavori parlamentari, sicché non sussiste neppure il problema di un'identità di contenuto tra le dichiarazioni lesive del deputato Sgarbi e i lavori parlamentari.

4. Il carattere divulgativo dell'attività parlamentare

Un profilo di particolare importanza affrontato dalla Corte nella sentenza riguarda il carattere divulgativo dell'attività parlamentare.

Senza dubbio i fattori di trasformazione della comunicazione politica nella società contemporanea hanno comportato un'evoluzione del concetto di attività parlamentare.

Si è passati da un'interpretazione restrittiva che considerava atti parlamentari solo quelli svolti all'interno dei vari organi parlamentari o paraparlamentari, quali i gruppi o le deputazioni⁵, ad una interpretazione più estensiva che considera tali anche quelli svolti al di fuori dell'ambito dei lavori tradizionalmente parlamentari⁶.

Per evitare di ricomprendere nell'insindacabilità di cui all'68, primo comma, Cost., tutta la complessiva attività politica che il singolo membro del Parlamento pone in essere, nell'ambito della divulgazione delle proprie opinioni, si pone la necessità di individuare un criterio selettivo.

Premesso che deve sussistere un nesso tra l'opinione espressa dal parlamentare e l'esercizio delle relative funzioni, si tratta di selezionare quelle dichiarazioni che non presentano una semplice comunanza di

⁵ Per la giurisprudenza precedente, cfr. Corte Costituzionale sent. n. 289 del 18/7/1998, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 1998, pp. 2195-2227, con osservazioni di A. PACE, *L'insindacabilità parlamentare tra la "libertà della funzione" (delle Camere) e la verifica (non più soltanto "esterna"?) del "corretto esercizio del potere"* e di N. ZANON, *Brevi spunti comparatistici (a futura memoria) per il trattamento parlamentare dell'insindacabilità* e sent. n. 329 del 20/7/1999, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 1999, pp. 2603-2633, con osservazione di L. PESOLE, *La Corte risolve due conflitti speculari in materia di insindacabilità parlamentare*.

⁶ In questo senso, cfr. Corte Costituzionale, sent. nn. 10 e 11 del 17/1/2000, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 2000, pp. 70-104, con nota di A. PACE, *L'art. 68 comma 1 Cost. e la "svolta" interpretativa della Corte Costituzionale nelle sentenze nn. 10 e 11 del 2000*.

argomenti e di tematiche con l'attività parlamentare tipica, ma possono essere qualificate "quale espressione dell'attività parlamentare"⁷.

Al riguardo non è sufficiente che la dichiarazione sia riconducibile ad un atto parlamentare, né ad un medesimo contesto politico. Occorre, invece, che "sussista una sostanziale corrispondenza di significati tra le dichiarazioni rese al di fuori dell'esercizio delle attività parlamentari tipiche svolte in Parlamento e le opinioni già espresse nell'ambito di quest'ultimo"⁸.

Sulla base di ciò, non è sufficiente l'argomento addotto dalla difesa della Camera, secondo cui sussisterebbe il collegamento con interrogazioni e interventi ad opera di altri deputati, mancando nelle dichiarazioni contestate al deputato Sgarbi qualsiasi riferimento anche indiretto a tali atti. Inoltre non è ravvisabile una corrispondenza sostanziale di contenuti e significati con un atto parlamentare, trattandosi di "una semplice parziale comunanza generica di tematiche relative alla persona offesa dalle dichiarazioni"⁹.

È da notare come, con la sentenza relativa al deputato Sgarbi, la Corte confermi la giurisprudenza in materia: ritiene, infatti, che nel caso di specie difetti una connessione con una qualsiasi forma di esercizio della funzione parlamentare.

Non essendo individuabile quale specifico atto parlamentare le dichiarazioni del deputato Sgarbi riproducano, tali dichiarazioni sono solo generalmente ricollegabili alla sua attività politica intesa in senso lato. Ciò per la Corte non può costituire valido oggetto dell'immunità parlamentare.

5. Alcune considerazioni sul conflitto di attribuzione tra i poteri dello Stato

Con la sentenza in esame, la Corte si colloca in una posizione di terzietà, di garanzia e di equilibrio costituzionale tra due valori configgenti – autonomia delle Camere e giurisdizione – e opportunamente

⁷ Cfr. Corte Costituzionale, sent. n. 11 del 17/1/2000, *supra* cit., reperibile in: <http://www.cortecostituzionale.it>.

⁸ Cfr. Corte Costituzionale, sent. n. 321 del 21/7/2000, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 2000, *supra* cit., pp. 2405-2416.

⁹ Cfr. Corte Costituzionale, sent. n. 420 del 9-13/10/2000, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 2000, *supra* cit., pp. 3155-3162.

ribadisce il suo controllo in materia, a difesa del potere che si ritenga leso o menomato dall'attività dell'altro.

Come specificato nell'art. 37 della legge n. 87 del 1953, perché si abbia un conflitto di attribuzione tra poteri dello stato, è necessario che esso insorga tra organi competenti a dichiarare definitivamente la volontà del potere a cui appartengono e che sorga per la delimitazione della sfera di attribuzioni determinata per i vari poteri da norme costituzionali.

Nel caso di specie, il primo requisito risulta soddisfatto, dal momento che per "organi competenti a dichiarare definitivamente la volontà del potere a cui appartengono" s'intendono non soltanto gli organi posti al vertice dei vari poteri dello stato, vale a dire gli organi costituzionali, ma anche quegli organi per i quali non esiste un'organizzazione di tipo gerarchico, i quali, tuttavia, nell'esercizio delle rispettive funzioni, compiono atti e comportamenti non modificabili da altri organi all'interno del medesimo potere¹⁰.

Ciò consente ad un organo appartenente all'ordine giudiziario di sollevare conflitto di attribuzioni nei confronti di organi costituzionali, pur non trattandosi di un organo di vertice, dato che – com'è noto – nell'ordine giudiziario non esiste un'organizzazione di tipo gerarchico.

Ugualmente risulta soddisfatto il secondo requisito, vertendo il conflitto su una norma costituzionale che delimita la sfera di attribuzioni degli organi configgenti.

Nel caso esaminato, l'onere di indicare la norma costituzionale che regola la materia, delimitando le attribuzioni costituzionali in discussione, è adempiuto con l'indicazione dell'art. 68 della Costituzione. Infatti, "essendo tale disposizione al confine tra protezione del parlamentare e ambito della giurisdizione, ogni estensione non consentita dell'una ridonda automaticamente in lesione della sfera di attribuzioni dell'altro e viceversa"¹¹.

¹⁰ Sulla nozione di "organo competente a dichiarare definitivamente la volontà del potere a cui appartengono" cfr. Corte Costituzionale, sent. n. 231 del 22/10/1975, in *Repertorio Corte Costituzionale*, 1974-1975, pp. 210-218, e sent. n. 150 del 24/7/1981, in *Repertorio Corte Costituzionale*, 1980-1981, pp. 268-270, nonché, tra i tanti, cfr. F. SORRENTINO, *La disciplina del procedimento nei conflitti fra poteri*, in *Commentario della Costituzione*, a cura di G. Branca, Bologna-Roma, 1981, pp. 436-501; A. PISANESCHI, *I conflitti di attribuzione tra i poteri dello Stato. Presupposti e processo*, Milano 1992, pp. 143-183.

¹¹ Cfr. Corte Costituzionale, sent. n. 321 del 21/7/2000, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 2000, supra cit., pp. 2405-2416.

La Corte, pur essendo estranea all'accertamento, di esclusiva competenza dell'autorità giudiziaria, delle responsabilità dedotte in giudizio, definisce l'ambito di applicazione dell'art. 68 della Costituzione, in quanto, trattandosi di norma costituzionale, spetta ad essa precisarne la portata e i limiti. E avendo appurato che le dichiarazioni del deputato Sgarbi non sono affatto riconducibili a "quell'esercizio delle funzioni parlamentari", la Corte considera l'apprezzamento della Camera di appartenenza, in ordine alla sindacabilità delle dichiarazioni del parlamentare, una illegittima intromissione nella sfera di attribuzioni della giurisdizione.

La Corte interviene, quindi, quale garante del rispetto della Costituzione, ristabilendo l'equilibrio infranto dall'organo che ha usurpato o preteso di usurpare le funzioni spettanti ad un altro organo.

6. L'immunità parlamentare in Spagna: profili comparatistici. Il ricorso di amparo

A proposito della delimitazione funzionale dell'attività parlamentare appare interessante il raffronto comparatistico della sentenza appena esaminata con la sentenza 51/1985 del Tribunale Costituzionale spagnolo¹².

Nel caso di specie, il senatore di HB Sr. Castells Arteché, formazione politica basca indipendentista, pubblicò, nel giugno del 1979, un articolo di rilievo nel quale imputava al Governo gravissimi atti, fra cui l'assassinio di persone, militanti indipendentisti dell'ETA.

Previa autorizzazione della Camera rispettiva, ai sensi dell'art. 71, secondo comma della Costituzione spagnola¹³, il Sr. Castells fu processato, giudicato e condannato per il delitto di ingiuria al Governo dal Tribunale Supremo.

Trattandosi della lesione di una garanzia costituzionale fondata-

¹² Cfr. Tribunal Constitucional, sentencia núm. 51, de 10 abril 1985, in *Base de Datos Jurisprudencia* (su CD-ROM), El Derecho Editores, 2001.

¹³ L'art. 71, secondo comma della Costituzione spagnola, dispone che: "Per la durata del loro mandato i deputati e i senatori godono dell'immunità e possono essere arrestati solo nel caso di flagranza di delitto. Non possono essere accusati né processati senza la preventiva autorizzazione della rispettiva Camera". Cfr. ELOY GARCÍA, *La Costituzione spagnola*, in AA.VV., *Le Costituzioni dei Paesi dell'Unione Europea*, Padova 2001, pp. 771-830.

tale, il senatore Castells ha esperito il ricorso di amparo al Tribunale Costituzionale che, con la sentenza in esame, ha rigettato il ricorso sollecitato, dopo un'attenta analisi della dottrina costituzionale sopra le prerogative parlamentari. Ad avviso del Tribunale, infatti, la sicurezza dello Stato poteva essere minacciata dall'intento di screditare le istituzioni democratiche, dal momento che nel suo articolo il Sr. Castells non si limitava ad esporre una situazione molto grave, caratterizzata da numerosi attentati e assassini nel Paese Basco, ma "... denunciaba la pasividad de las autoridades, especialmente de la policía e incluso su connivencia con los culpables y concluía con la responsabilidad del Gobierno en dichos asesinatos"¹⁴.

7. Alcuni raffronti

L'analogia con il caso italiano e soprattutto con la necessità che la dichiarazione del parlamentare possa essere qualificata "quale espressione dell'attività parlamentare" si coglie laddove il Tribunale Costituzionale spagnolo afferma che la garanzia di protezione che la Costituzione riserva ai parlamentari, in ragione del superiore interesse alla libera discussione delle decisioni parlamentari, viene meno "cuando los actos hayan sido realizados por su autor en calidad de ciudadano (de 'político' incluso) fuera del ejercicio de competencias y funciones que le pudieran corresponder como parlamentario"; continua il Tribunale affermando che le funzioni rilevanti agli effetti della protezione della prerogativa costituzionale dell'art 71.1 C.E. "no son indeferenciadamente todas las realizadas por quien sea parlamentario, sino aquéllas imputables a quien, siéndolo, actúa jurídicamente como tal", potendo "amparare" eccezionalmente gli "actos exteriores, a la vida de la Cámara que no sean sino reproducción literal de un acto parlamentario"¹⁵.

Pertanto, il principio della delimitazione funzionale comporta, anche in Spagna, come in Italia, che l'immunità copre gli atti di "rile-

¹⁴ Cfr. ALVARO RODRÍGUEZ BEREIJO, *Immunidad Parlamentaria y jurisdicción en la experiencia constitucional española*, in *Immunità e Giurisdizione nei conflitti costituzionali*, Corte Costituzionale, Atti del seminario svoltosi in Roma Palazzo della Consulta nei giorni 31 marzo e 1° aprile 2000, Milano, 2001, pp. 105-126.

¹⁵ Cfr. Tribunale Costituzionale Spagnolo, sent. n. 51 del 10/4/1985, in ALVARO RODRÍGUEZ BEREIJO, *Immunidad Parlamentaria* cit., p. 109.

vanza pubblica” del parlamentare e che la protezione accordata da questa garanzia riguarda unicamente la condotta del titolare, quale membro dell'organo, cessando quando il soggetto dispiega la sua condotta al margine delle funzioni parlamentari. Il Tribunale è dunque incline all'interpretazione massimamente restrittiva del nesso tra immunità ed esercizio delle funzioni proprie della condizione di parlamentare, al punto che “ampara” solamente quelle espressioni e opinioni “manifestadas en el ejercicio de su función”¹⁶, a meno che gli atti esteriori alla vista delle Camere siano riproduzione letterale di un atto parlamentare.

Lo scopo è quello di evitare che l'immunità possa trasformarsi in una sorta di privilegio personale di favore. Al riguardo il Tribunale Costituzionale ha affermato che l'immunità “...es una prerrogativa de naturaleza formal que protege la libertad personal de los representantes populares contra detenciones y procesos judiciales que puedan desembocar en privación de libertad, evitando que por manipulaciones políticas se impida al parlamentario asistir a las reuniones de las Cámaras y, a consecuencia de ello, se altere indebitamente su composición y funcionamiento”¹⁷.

Pertanto la stessa immunità “no puede concebirse como un privilegio personal, esto es, como un instrumento que únicamente se establece en beneficio de las personas de Diputatos o Senadores, al objeto de sustraer sus conductas del conocimiento o decisión de Jueces y Tribunales. La existencia de tal tipo de privilegios pugnaría, entre otras cosas, con los valores de justicia e igualdad que el art. 1.1 C.E. reconoce como superiores de nuestro ordenamiento”¹⁸.

8. Immunità parlamentare e diritto di espressione del pensiero

In rapporto al diritto alla libertà di espressione del pensiero che compete ad ogni cittadino e dunque al parlamentare, anche al di fuori dell'esercizio delle sue funzioni, è interessante richiamare l'osservazione svolta dal Tribunale nella sentenza spagnola esaminata: “este derecho encuentra un ‘límite indiscutible’ en la seguridad exterior e inte-

¹⁶ *Ibidem*.

¹⁷ Cfr. Tribunale Costituzionale Spagnolo, sent n. 90/1985, in ALVARO RODRÍGUEZ BEREJO, *Immunidad Parlamentaria* cit., p. 107.

¹⁸ *Ibidem*, p. 115.

rior del Estado, que puede ponerse en riesgo cuando se produce un destrucción del prestigio de las instituciones democráticas, en las que las fuerzas políticas se deben reconocer y que expresan no sólo el interés singular de algunos miembros de la comunidad nacional, sino el interés de la colectividad entera, en la medida en que estas instituciones son expresión de la solidaridad de la Nación y ofender su prestigio significa incumplir el deber de solidaridad política”¹⁹.

Come nel caso Sgarbi, oggetto della sentenza precedentemente esaminata, anche nel caso Castells, la prerogativa parlamentare dell'immunità non è tale, dunque, da trasformarsi in una sorta di privilegio personale circa la libertà di manifestazione del pensiero, contrastando, altrimenti, con i valori dell'uguaglianza e della giustizia.

La questione è stata poi sottoposta al TEDH di Strasburgo che, con la sentenza del 23 aprile del 1992, dichiarò violato l'art. 10 della Convenzione europea di Roma, che garantisce la libertà di espressione, affermando che “la libertad de expresión, preciosa para cualquier persona, lo es particularmente para un elegido del pueblo. El representa a sus electores, expone sus preocupaciones y defiende sus intereses. Consiguientemente, en el caso de injerencias en la libertad de expresión de un parlamentario de la oposición ... se impone a este Tribunal aplicar el control más estricto”. Il Tribunale europeo aggiunge che “los límites de la crítica admisible son más amplios en relación al Gobierno que a un simple particular e incluso que a un político”²⁰.

Il Tribunale europeo sembra dire che in un sistema democratico la libertà di discussione politica non presenta un carattere assoluto, dovendo essere valutata con sanzioni adeguate in rapporto ad accuse diffamatorie o formulate con malafede.

Tuttavia il Tribunale costituzionale spagnolo mantiene ferma la sua posizione, laddove ribadisce, in una sentenza successiva, che “el instituto de la inmunidad no tiene como finalidad garantizar la libertad de expresión ni aún cuando ésta viene ejercida por un representante del pueblo español”²¹.

¹⁹ Cfr. Tribunale costituzionale Spagnolo, sent. n. 51 del 10/4/1985, in ALVARO RODRÍGUEZ BEREIJO, *Immunidad Parlamentaria* cit., p. 110.

²⁰ Cfr. Corte Europea dei diritti dell'uomo di Strasburgo, sent. del 23/4/1992, in ALVARO RODRÍGUEZ BEREIJO, *Immunidad Parlamentaria* cit., p. 112.

²¹ Cfr. Tribunale Costituzionale spagnolo, sent. n. 206/1992, in ALVARO RODRÍGUEZ BEREIJO, *Immunidad Parlamentaria* cit., p. 120.

9. Bibliografia di riferimento

Fonti varie

- BEREJO RODRÍGUEZ A., *Immunidad Parlamentaria y jurisdicción en la experiencia constitucional española*, in *Immunità e Giurisdizione nei conflitti costituzionali*, Corte Costituzionale, Atti del seminario svoltosi in Roma Palazzo della Consulta nei giorni 31 marzo e 1° aprile 2000, Milano, Giuffrè, 2001, pp. 105-126.
- ELOY G., *La Costituzione spagnola*, in AA.VV., *Le Costituzioni dei Paesi dell'Unione Europea*, Padova, CEDAM, 2001, pp. 771-830.
- GIANNITI L., *Osservazioni sulla qualificazione delle opinioni espresse da un parlamentare "opinionista"*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 2000, pp. 442-454.
- PACE A., *L'insindacabilità parlamentare tra la "libertà della funzione" (delle Camere) e la verifica (non più soltanto) esterna"?) del "corretto esercizio del potere"*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 1998, pp. 2195-2227.
- PACE A., *L'art. 68 comma 1 Cost. e la "svolta" interpretativa della Corte Costituzionale nelle sentenze nn. 10 e 11 del 2000*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 2000, pp. 80-104.
- PESOLE L., *La Corte risolve due conflitti speculari in materia di insindacabilità parlamentare*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 1999, pp. 2603-2633.
- PISANESCHI A., *I conflitti di attribuzione tra i poteri dello Stato. Presupposti e processo*, Milano, Giuffrè, 1992, pp. 143-183.
- SORRENTINO F., *La disciplina del procedimento nei conflitti fra poteri*, in *Commentario della Costituzione*, a cura de G. Branca, Bologna-Roma, Zanichelli, 1981, pp. 436-501.
- ZANON N., *Brevi spunti comparatistici (a futura memoria) per il trattamento parlamentare dell'insindacabilità*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 1998, pp. 2195-2227.

Raccolte giurisprudenziali

- Base de Datos Jurisprudencia* (su CD-ROM), EL DERECHO EDITORES, 2001, sent. 51 del 10/4/1985.
- Giurisprudenza Costituzionale*, 1998, sent. n. 289 del 18/7/1998, pp. 2195-2227.
- Giurisprudenza Costituzionale*, 1999, sent. n. 329 del 20/7/1999, pp. 2603-2633.
- Giurisprudenza Costituzionale*, 2000, sent. n. 420 del 9-13/10/2000, pp. 3155-3162; sent. n. 56 del 15/2 /2000, pp. 442-454; sent. n. 321 del 21/7/2000, pp. 2405-2416; sent. nn. 10 e 11 del 17/01/2000, pp. 70-104.
- Rassegna mensile dell'attività della Corte*, n. 6/2000, sent. n. 420 del 9-13/10/2000, pp. 78-79.
- Repertorio Corte Costituzionale*, 1974-1975, sent. n. 231 del 22/10/1975, pp. 210-218.
- Repertorio Corte Costituzionale*, 1980-1981, sent. n. 150 del 24/7/1981, pp. 268-270.

VITTORIO PARLATO

Un caso di infeudazione imperiale nel XVIII secolo: Francesco Stefano di Lorena granduca di Toscana.

ABSTRACT

Alcune considerazioni giuridiche sul Sacro Romano Impero della nazione tedesca, sul Regno d'Italia, sui feudi italiani. La realtà giuridica toscana al momento dell'estinzione di casa de' Medici e dell'investitura imperiale di Francesco Stefano di Lorena a granduca di Toscana. Gli equilibri politici europei durante le guerre di successione spagnola, polacca ed asburgica. Il diritto dell'Imperatore ad infeudare una nuova casata in Toscana in assenza di discendenti legittimi alla successione; destituzioni ed infeudazioni nel Regno d'Italia, in antico regime; incameramento del feudo o nuova investitura, il caso del ducato di Mantova devoluto alla Camera imperiale e quello del ducato di Guastalla infeudato alla casa d'Este. Cenni sulla destinazione dei beni allodiali medicei.

VITTORIO PARLATO

UN CASO DI INFEUDAZIONE IMPERIALE NEL XVIII SECOLO: FRANCESCO STEFANO DI LORENA GRANDUCA DI TOSCANA*

SOMMARIO

1) *Il Sacro Romano Impero della nazione tedesca, il Regno d'Italia, i feudi italiani;* 2) *La realtà giuridica toscana al momento dell'estinzione di casa de' Medici e dell'investitura imperiale di Francesco Stefano di Lorena a granduca di Toscana;* 3) *Gli equilibri politici europei durante le guerre di successione spagnola, polacca ed asburgica;* 4) *Il diritto dell'Imperatore ad infeudare una nuova casata in Toscana in assenza di discendenti legittimi alla successione; destituzioni ed infeudazioni nel Regno d'Italia, in antico regime; incameramento del feudo o nuova investitura, il caso del ducato di Mantova devoluto alla Camera imperiale e quello del ducato di Guastalla infeudato alla casa d'Este;* 5) *Prime ripercussioni politiche con il cambio di dinastia;* 6) *La destinazione dei beni allodiali medicei.*

Pochi mesi prima della morte dell'ultimo Granduca della casa de' Medici, Gian Gastone, avvenuta il 9 luglio 1737, il Granducato di Toscana veniva infeudato con Diploma imperiale a Francesco III Stefano, duca di Lorena e di Bar, che aggiunge ai titoli avuti, ormai solo pretensioni, quello di granduca di Toscana; egli prende possesso del nuovo dominio il successivo 12 luglio, tramite il principe Marco di Craon, suo rappresentante.

Questo fatto presuppone considerazioni di natura giuridica e politica.

1. Il Sacro Romano Impero della nazione tedesca, il Regno d'Italia, i feudi italiani

Fino al Congresso di Vienna nei territori del Sacro romano impero non si può parlare di *sovranità* in senso giuridico moderno – unica giurisdizione sovrana, un'unica sovranità su di un determinato territorio –, ma di *iurisdiction* con questo termine si indicava la titolarità e

* Conferenza tenuta il 26 Gennaio 2002 all'Archeoclub d'Italia, Firenze.

l'estensione di un potere giuridico di applicare diritto (di creazione propria o altrui) e di produrre diritto.

La *iurisdictio*, così, intesa non solo come *potestas iuris dicendi*, ma, soprattutto, come complesso di poteri necessari al governo di un ordinamento, non si accentrava in una sola persona o "ente".

Esisteva una vasta gamma di *iurisdictiones*: dalla *iurisdictio* minima esercitata dal proprietario nei confini della propria terra, alla *iurisdictio maxima* esercitata dall'Imperatore nel mondo.

L'impero, i regni, i feudi immediatamente soggetti al monarca (feudi immediati) e quelli soggetti ad altri feudatari (feudi mediati), le repubbliche, le città libere, i comuni, le corporazioni (mercantili, artigiane, professionali, compresi gli aggregati familiari e consortili) e la Chiesa cattolica, anche in materie che oggi attengono all'ordine temporale, tutti detenevano una porzione di *iurisdictio*, cioè delle funzioni che oggi riteniamo proprie dell'ente investito della sovranità.

Né questi vari poteri erano senza rapporti, ma tutti confluivano nelle somme autorità imperiale e pontificia, da queste derivavano e trovavano il proprio fondamento nell'ordine universale a cui quelle somme potestà appartenevano.

Se facciamo riferimento all'Impero rileviamo che non solo l'Imperatore né come re di Germania, né come re d'Italia (Italia del nord) esercitava un pieno potere sovrano, ma neppure negli stessi dominî ereditari – feudi immediati – esercitava un potere pieno ed assoluto, pur detenendo un certo numero di prerogative sovrane, quale la suprema autorità giudiziaria; l'approvazione delle imposte, però, la loro entità, la loro ripartizione dipendevano dalle assemblee locali¹.

Si può dire che i diversi territori, feudi, appartenenti ai grandi feudatari, in forza delle loro prerogative consuetudinarie o statutarie che il signore si era impegnato a mantenere al momento dell'investitura formavano una confederazione di fatto, non di diritto, per essere riunite sotto un medesimo principe.

Gli stessi dominî di Casa Savoia, per fare qualche esempio, erano un mosaico di feudi: Savoia, Aosta, Piemonte, Saluzzo, Monferrato, Nizza, per citare i maggiori, cui si unì nel 1720 il Regno di Sardegna; tutti con propria normativa particolare².

¹ Su tutta la questione storico-giuridica cfr. V. PARLATO, *Dalla iurisdictio alla sovranità (Alle origini del moderno concetto di Stato)*, in *Scritti in onore di Piero Bellini*, Soveria Mannelli 1999, p. 524 ss.

² F. COGNASSO, *I Savoia*, Milano 1971, p. 413.

Lo stesso Granducato di Toscana era, fino all'investitura alla Casa di Lorena (1737), composto da più feudi tra cui i ducati di Firenze e Siena, quest'ultimo con proprio governo e governatore.

Lo stesso discorso vale per lo Stato Pontificio, non facente parte dell'Impero, comprendente feudi ed ex feudi (come il Ducato di Urbino) e città che mantenevano, come Roma, una larva di autogoverno.

In questo contesto è chiaro che restava netta l'autonomia e, sino ad un certo punto, l'indipendenza di ciascuna potestà rispetto a quella superiore, né questa poteva sopprimere o menomare i poteri di quelle inferiori.

Sarà il venir meno di questo rapporto tra le varie giurisdizioni e la negazione di questi principî che determinerà il sorgere degli Stati.

Il **Regno d'Italia**, o Regno Longobardo, ha il suo territorio delimitato a ovest dal Regno di Francia, a nord dalla Savoia e dalla Svizzera, a est dalla Repubblica di Venezia, a sud dallo Stato della Chiesa. Così il Granducato di Toscana, i Ducati di Aosta, Mantova, di Monferrato, di Guastalla, di Milano, di Modena e Reggio, i principati di Piemonte, di Mirandola, di Carpi, di Correggio, le repubbliche di Genova e di Lucca, ed altri piccoli feudi, molti dei quali in Lunigiana, riconoscevano l'alta signoria imperiale³. In questo regno rimanevano all'Imperatore maggiori poteri imperiali, salvo che coinvolgessero gli Stati tedeschi. Ricordo che il Regno d'Italia essendo stato conquistato, sconfiggendo i Longobardi, prima, e riconquistato da Ottone I, poi, (si diceva che il Regno d'Italia era stato conquistato con la forza delle armi, *durch Gewalt der Waffen*) aveva la condizione di regno soggetto, ed era privo di assemblea dei principi italiani.

È interessante ricordare che se Casa Savoia era spesso alleata e soggetta alla politica francese, e alle volte aveva preso le armi contro l'Impero, pur tuttavia, di diritto i territori 'piemontesi' (per usare un termine geografico attuale) appartenevano al Regno italico; ancora nel 1648, all'indomani della pace di Westfalia, l'Imperatore conferisce l'investitura feudale al duca di Savoia per tutti i domini; qualche anno prima, nella controversia sulla successione nel Monferrato l'Imperatore aveva minacciato di mettere il duca al bando dell'Impero, in seguito la Dieta di Regensburg aveva stabilito quali fossero le terre del Monferrato di cui sarebbe stato infeudato il Duca di Savoia (1630-31) e

³ V. PARLATO, *Dalla iurisdictio cit.*, p. 527-528.

sempre in quegli anni l'Imperatore, richiesto di attribuire ai Savoia il titolo regio, e quindi riconosciuto come *superior*, rispondeva che occorreva il consenso della Dieta imperiale in quanto l'attribuzione del titolo regio aveva come presupposto il riconoscimento di una piena sovranità, al di fuori del Regno italico⁴, quale era ad esempio il Regno di Sardegna.

La difficoltà di far rispettare il potere imperiale, specie per quanto riguardava la politica delle alleanze con regni fuori dell'Impero, era condizionata dall'effettivo potere che i potentati esterni esercitavano attraverso occupazioni militari e pressioni; i vari principati italiani, poco ligi all'obbligo di fedeltà feudale verso l'Imperatore, si destreggiavano come potevano. La coazione o la tolleranza e dissimulazione da parte dell'Imperatore era legata all'effettivo esercizio del suo potere; ne derivava, specie per i principati più estesi ed importanti, una quasi sovranità di fatto ancor prima di quella ottenuta dai principi tedeschi.

Invero il potere imperiale si esercita attraverso l'investitura delle nuove famiglie feudali e dei loro discendenti, in un controllo da parte della Corte di Vienna sul loro operato, nella imposizione tributaria a favore dell'Impero, ed un sindacato, operato dalla Dieta del regno di Germania, come dieta dell'Impero, sulla fedeltà feudale. Si hanno nei primi del XVIII secolo due condanne per fellonia, cioè tradimento, con relativa deposizione e devoluzione del feudo all'Imperatore, nei confronti del duca di Mantova e del principe della Mirandola, feudo questo infeudato poi agli Este di Modena, nonché la condanna per falsificazione monetaria del Principe di Correggio, deposizione e nuova investitura feudale a favore degli Este di Modena⁵.

È del 24 gennaio 1737 il Diploma di investitura da parte dell'Imperatore Carlo VI (previo consenso della Dieta imperiale germanica, sedente a Regensburg) della Toscana alla Casa di Lorena nella persona di Francesco III, duca di Lorena e di Bar, e dei suoi discendenti⁶.

⁴ F. COGNASSO, *I Savoia* cit., pp. 384, 396-397, 399.

⁵ V. PARLATO, *Dalla iurisdictione* cit., p. 529-530.

⁶ L'opportunità di una maggiore presenza dell'Imperatore in Italia era stata ribadita nel 1573 da Guglielmo, duca di Mantova, nella sua richiesta di ottenere il Vicariato imperiale in Italia, vicariato che veniva concesso dall'Imperatore a vari principi italiani per il loro territorio "posciaché alle volte li popoli per li mali trattamenti che vengono fatti loro si possono ribellare e darsi in potere di persone che poi non vogliono riconoscere l'Impero". Il testo redatto dallo stesso duca è riportato da G. Moz-

Tutto questo fa ritenere di non essere in presenza di stati sovrani nel senso proprio, se non con la fine dell'Impero stesso nel 1806. Solo allora i vari stati, sopravvissuti, ampliati, modificati o creati nell'area dove si esercitavano i diritti dell'Imperatore romano-germanico, non sono più soggetti ai diritti che ancora egli esercitava agli inizi del XIX secolo, sia in Germania, che in Italia. Anzi i principati tedeschi, diminuiti e modificati entreranno nella Confederazione Germanica e saranno soggetti a nuovi vincoli; degli antichi principati italiani, alcuni saranno annessi all'impero francese, altri confluiranno nel nuovo Regno d'Italia (comprendente anche gran parte della ex repubblica di Venezia e dello Stato della Chiesa, che non facevano parte del precedente Regno d'Italia e dell'Impero).

Sarà solo dopo il Congresso di Vienna che gli stati italiani restaurati saranno veri stati sovrani dal punto di vista giuridico, anche se controllati politicamente dall'Austria e se del Lombardo-Veneto Re sarà lo stesso Imperatore d'Austria, in base ad un'unione reale delle corone.

2. La realtà giuridica toscana all'estinzione di casa de' Medici e l'investitura imperiale della casa di Lorena nel Granducato di Toscana

Sul fatto che la Toscana fosse o meno un feudo imperiale Cosimo III de' Medici incaricò Giuseppe Averani che in un voluminoso studio *Della libertà dello Stato fiorentino e dei suoi domini* cercò di dimostrare che la Toscana era uno stato sovrano non soggetto all'Imperatore, al contrario Gottfried von Leibniz e soprattutto Gottfried P. von Spannhagel nel volume *Notizia della vera libertà fiorentina considerata nei suoi giusti limiti*⁷, ribadiva che la libertà fiorentina era da considerarsi una autonomia nell'ambito dell'Impero. Questa tesi nel 1725 fu riconosciuta come vera anche dai re di Francia, Inghilterra e Spagna.

Nel 1530 Carlo V, imperatore e re di Spagna (Regno esterno al-

zarelli, *Lo stato gonzadesco, Mantova dal 1382 al 1707*, in *I ducati padani, Trento e Trieste, Storia d'Italia*, diretta da G. GALASSO, vol. XVII, Torino 1979, p. 442.

⁷ F. PESENDORFER, *La Toscana dei Lorena, Un secolo di governo Granducato*, Firenze, 1987, p. 11-12; cfr. anche E. REPETTI, *Granducato di Toscana*, in *Dizionario geografico fisico storico della Toscana*, vol. II, Firenze, 1835, p. 240.

l'Impero) aveva stabilito il rientro della famiglia de' Medici a Firenze e che i suoi membri fossero a capo della Repubblica fiorentina, in particolare si prevedeva, nel Rescritto Imperiale del 28 Ottobre 1530, che a capo delle magistrature collegiali, in luogo del Gonfaloniere di Giustizia "e con quella autorità così nella città come nel dominio, che era solito avere il gonfaloniere [...] s'intende essere e sia il duca [duca di Penne in Abruzzo] Alessandro de' Medici il quale in futuro si abbia a chiamare duca della Repubblica Fiorentina, come si chiama il doge di Venezia, e duri l'uffizio suo durante la vita sua, e mancando lui s'intenda succedere e succeda immediatamente senz'altra deliberazione, il figlio suo o discendente maschio di maggiore età; e mancando i figliuoli e discendenti predetti, il più prossimo a lui di sangue di maggiore età nella famiglia de' Medici"⁸. Assassinato Alessandro, tre giorni dopo, 9 Gennaio 1537, il Senato elesse il cugino Cosimo "capo e primario del governo della Città di Firenze e suo Dominio e de' Magistrati e Uffici di quella [...] dichiarando che egli abbia quella medesima autorità, preheminentia e potestà concessali per detto indulto et privilegio dalla Maestà Cesarea in tutto e per tutto"⁹; il fatto che Firenze ed un vasto territorio costituissero un'entità territoriale senza aver a capo un feudatario e fosse una repubblica non significava che fosse fuori dell'Impero giacché in Italia erano sottratti al Regno d'Italia e quindi all'Impero quei territori che venivano considerati appartenere ad altro soggetto sovrano, quali la Repubblica di Venezia – non a caso la Repubblica di Venezia fregiava del titolo di *serenissima* spettante ai potentati civili *superiorem non recognoscentes* –, la Santa Sede – che oltre ai tradizionali territori costituenti lo Stato pontificio rivendicava l'alta sovranità sui ducati di Parma e di Piacenza, lo stesso Regno di Sicilia, anche per la parte continentale (Regno di Napoli) era *de iure* soggetto alla Santa Sede. Essa lo considerava come *peculiare patrimonium*, lo stesso Andrea d'Isernia da un lato proclamava la soggezione feudale del Regno di Sicilia alla Santa Sede e dall'altro accoglieva il principio che il Re di Sicilia è '*nullius alterius potestati subiec-*

⁸ Cfr. *Legislazione toscana raccolta e illustrata da Lorenzo Cantini*, 30 voll., Firenze, 1800-1807, vol. I, p. 7, cit. in F. DIAZ, *Il Granducato di Toscana, I Medici*, Torino 1976, p. 51-52.

⁹ Rescritto imperiale sopra riportato; Cfr. *Legislazione toscana raccolta e illustrata da Lorenzo Cantini*, 30 voll., Firenze 1800-1807, vol. I, p. 115-116, cit. in F. DIAZ, *Il Granducato* cit., p. 67.

tus' e come tale aveva gli stessi poteri nel Regno dell'Imperatore nell'Impero¹⁰.

Non sto a ricordare che l'autonomia riconosciuta ai comuni in Italia trova fondamento giuridico nella pace di Costanza con la quale l'Imperatore conferisce un'amplissima autonomia ai comuni, ma non la piena sovranità che avrebbe comportato l'uscita dal Regno d'Italia.

La posizione poi del ducato di Siena era più complessa, le Capitolazioni dell'Aprile 1555, dopo la sconfitta della Repubblica di Siena, riportavano Siena sotto l'autorità imperiale e Carlo V la cedette a Filippo II, re di Spagna, come Vicario imperiale, Filippo II, nel 1557, la concesse come feudo a Cosimo de' Medici; un rappresentante di Filippo mise al dito di Cosimo I un anello 'dipoi li dette in mano una bacchetta, e prese la sua berretta di testa e la messe in testa al detto Duca'¹¹, facendo di Cosimo un feudatario della corona spagnola per i territori dell'antico stato senese, eccettuati i porti di Talamone, Orbetello, Port'Ercole e Santo Stefano formanti lo Stato dei Presidi restati direttamente soggetti alla Spagna. La concessione sarà ratificata poi dagli imperatori Ferdinando I nel 1560 e da Massimiliano II nel 1565¹². Questa investitura spagnola comportava che ogni successione nella famiglia Granducale doveva avere l'investitura del Re di Spagna.

Siena, in virtù delle succitate Capitolazioni, conservò alcune supreme magistrature dell'antico stato, Capitano del Popolo, Concistoro ecc...¹³; il governatore era nominato dal Granduca, ed era spesso un membro della casata¹⁴. Di sicura ed incontrovertita investitura imperiale erano invece i feudi in Lunigiana, invero piccola entità territoriale.

Cosimo I ottenne da papa Pio V, in riconoscimento di ingenti favori dati al Papa stesso ed al di lui fratello, il titolo di Granduca di Toscana, tra le più vive proteste non solo dei principi italiani che vedevano in tal modo risolta a favore dei Medici, di nobiltà molto più recente di altri, la questione delle precedenza, ma, soprattutto dell'Im-

¹⁰ F. CALASSO, *I glossatori e la teoria della sovranità, Studio di diritto comune pubblico*, Milano 1957, p. 144.

¹¹ P. BARGELLINI, *La splendida storia di Firenze, Dal Duca d'Atene a Cosimo I*, Firenze 1965, p. 271.

¹² F. DIAZ, *Il Granducato* cit., p. 123.

¹³ F. DIAZ, *Il Granducato* cit., p. 123.

¹⁴ Potrei ricordare tra gli ultimi governatori Violante di Baviera, vedova del Gran Principe Ferdinando, la quale definì le regole del Palio e i confini delle singole contrade, regolamentazione ancor oggi vigente.

peratore e della Dieta imperiale, dove si parlò addirittura di una spedizione punitiva contro Roma. Non si voleva in alcun modo che fosse disconosciuto il vassallaggio della Toscana verso l'Impero, per cui la Bolla pontificia fu tacciata di invalidità, e mi pare che esorbitasse dalle prerogative pontificie secondo il diritto pubblico del tempo¹⁵. Cosimo tentò di porre la Toscana sotto l'alta sovranità del Romano Pontefice, anche formalmente con l'emanazione di una legge per la quale giudici e notai dovevano intestare tutti gli atti pubblici col nome del Papa vivente innanzi a quello del del Granduca regnante¹⁶, escludendo ogni riferimento all'Imperatore.

L'Imperatore per contro elevò a ducato il marchesato di Monferato di cui era infeudato Guglielmo Gonzaga, e creò Alfonso II d'Este duca di I classe del S.R.I.

Granduca era un titolo inusuale nell'araldica dell'Europa occidentale; invero Cosimo non potendo essere Re cercava un titolo superiore a quello di Duca (ricordo che il titolo di Principe nell'Impero era inferiore a quello di Duca), ma il titolo a Arciduca era riservato ai membri di casa d'Austria in quanto titolari (sia pure collegialmente) di una entità territoriale composta di più ducati (Austria Inferiore, Austria Superiore); il titolo di Granduca era conosciuto invece nell'araldica dell'Europa orientale, ricordo il Granducato di Lituania.

Con il Decreto di Ratisbona del 2 novembre 1575 l'Imperatore Massimiliano II, in cambio di un ricco donativo, conferì il titolo di Granduca al successore di Cosimo, Francesco I, sostituendo la sua investitura a quella papale¹⁷, innovandone fonte e forma giuridica; il Granduca Francesco riconobbe la sua legittimità al titolo *solo* per l'investitura imperiale; da allora fu riconosciuto come tale anche dagli altri sovrani europei¹⁸.

¹⁵ F. DIAZ, *Il Granducato* cit., p. 189.

¹⁶ E. REPETTI, *Firenze, Fiorenza*, in *Dizionario* cit., p. 227.

¹⁷ F. DIAZ, *Il Granducato* cit., p. 190 e 233. Non concordo con quanto sostenuto da O. de' Medici di Toscana di OTTAJANO, *Storia della mia dinastia*, Firenze 2001, p. 106, secondo il quale la concessione imperiale si aggiungeva e non sostituiva *in toto* quella pontificia.

¹⁸ E. REPETTI, *Firenze, Fiorenza*, in *Dizionario* cit., p. 229.

3. *Gli equilibri politici europei durante le guerre di successione spagnola, polacca ed asburgica*

Agli inizi del XVIII secolo le potenze europee videro che la dinastia medicea si sarebbe estinta di lì a pochi decenni, per la grave malattia che aveva colpito il primogenito, il Gran principe Ferdinando sposato ma senza prole, per la separazione coniugale in atto tra il secondogenito Gian Gastone e la consorte, Anna Maria Francesca di Sassonia Lauenburg, che impediva la nascita di prole legittima ed era una delle cause del precoce decadimento fisico e morale di lui; la sorella Anna Maria Ludovica, vedova di Giovanni Guglielmo di Wittelsbach Neuburg¹⁹, conte palatino (Pfalzgraf) del Reno e principe elettore del S.R.I., non poteva succedere data la riserva della successione solo nei maschi; né si pensava che il fratello di Cosimo III il cardinale Francesco Maria avrebbe depresso la sacra porpora per sposarsi, cosa che in realtà fece, ma anche il matrimonio con la giovanissima Eleonora Gonzaga fu sterile e l'ex cardinale premorì a Gian Gastone.

Nella logica di antico regime nella previsione della fine di una dinastia titolare di un feudo si cercava di mantenere in vita l'entità territoriale o proponendone l'infeudazione ad un consanguineo per ramo femminile o ad altro ramo della famiglia, già titolare di altro feudo.

Cosimo III, con riferimento ad una ormai lontanissima parentela di sangue per ramo femminile, Cesare d'Este aveva sposato una Virginia de' Medici da cui derivavano gli attuali principi estensi, tenendo presenti i legami che la casa d'Este aveva con gli Asburgo e con la nuova dinastia britannica i Brunswick Lüneburg Hannover, propose la successione della Toscana in favore degli Estensi e la creazione di fatto di una unità territoriale tosco-modenese. La soluzione non fu presa però in considerazione, come le altre di parte medicea relative a successioni a favore di Anna Maria Ludovica, anche in attesa di una prevista completa devoluzione della Toscana all'Imperatore, né quella della ricostituzione di un governo 'repubblicano' che oltretutto non avrebbe avuto giurisdizione sull'antico stato senese.

Scrivendo Diaz che "la buona disposizione di Cosimo III a un ritorno della 'libertà fiorentina' una volta estintasi la sua casata, fosse in gran parte l'effetto del modo in cui Carlo Rinuccini svolgeva la sua missio-

¹⁹ Deceduto nel 1716, Arcivescovo dell'Impero.

ne d'invio a Geertruidenberg magnificando al Granduca il consenso che la 'tesi repubblicana' trovava presso il Gran Pensionario d'Olanda, il quale avrebbe visto con entusiasmo in Cosimo 'il primo principe che, spogliato da ogni passione e da ogni interesse, pensasse alla libertà e al bene dei suoi sudditi, quando la sua casa dovesse terminarsi'. Così come avveniva che il nobile ambasciatore *whig* inviato di Anna d'Inghilterra, tradotto nelle reazioni e commenti di Rinuccini, si rivelasse in prima linea 'grande amatore della libertà e delle repubbliche', 'lodasse ed esaltasse la nobiltà del pensiero e la rettitudine' del Granduca 'nel cercare di assicurare la libertà dei popoli'²⁰.

Secondo Diaz questa aspirazione non era quella che rispondeva realmente al desiderio di Cosimo III il quale voleva in modo preminente che la successione passasse ad Anna Maria Ludovica, Elettrice Palatina, nella prevedibile ipotesi della precedente morte dei figli Ferdinando e Gian Gastone.

Se Luigi XIV accettò di buon grado la proposta della successione femminile, il suo assenso non significava gran che e faceva nascere il sospetto che, aperta la strada, le parentele antiche e recenti con i Medici offerissero il destro alla Corte di Versailles di presentare la candidatura di un principe francese. La nuova regina di Spagna seconda moglie di Filippo V, poi, Elisabetta Farnese avanzò subito i suoi diritti di precedenza, qualora la Toscana dovesse trasmettersi per linea femminile, per la discendenza da Margherita de' Medici, zia di Cosimo III.

L'Imperatore Carlo VI poco tempo dopo un colloquio con la stessa Anna Maria Ludovica dichiarò la disponibilità a riconoscere la successione a favore dell'ultima Medici a condizione che dopo l'erede fosse lo stesso Imperatore; nel Biglietto del 9 gennaio 1712 si impegnò a concedere l'investitura dei feudi imperiali in Toscana ad Anna Maria Ludovica, a condizione che il Granduca promettesse di non far cadere mai il suo Stato nelle mani di nemici di Casa d'Austria.

L'ultimo tentativo di Cosimo III a favore della figlia è del 26 novembre 1713: nel *Motu proprio* conferisce "procedendo [...] in virtù della suprema autorità che a noi compete" la successione in tutti gli stati di suo dominio e della dignità Granducale a Anna Maria Ludovica "Principessa di Toscana, duchessa di Neuburgo, Contessa Palatina

²⁰ F. DIAZ, *Il Granducato* cit., p. 513-514, riporta le affermazioni del Rinuccini nel suo carteggio.

del Reno, e principessa elettrice del Sacro Romano Impero"; il Senato Fiorentino ratificò unanime l'atto il 27 dello stesso mese.

La corte imperiale, anche preoccupata che l'atto aprisse la strada ad un principe borbonico, inficiò il *motu proprio*, in quanto illegittimo a norma del diritto pubblico dell'Impero e del diritto internazionale.

L'Imperatore nello scrivere all'Elettore Palatino Giovanni Guglielmo, marito della stessa Anna Maria Ludovica precisò che: "Tutte le parti in cui si compone il Granducato, compresa Firenze e il suo territorio, sono feudi dell'Impero, concessi dagli imperatori romani insieme alla dignità Granducale alla sola discendenza mascolina di casa Medici. E per conseguenza il Granduca, né da sé, né col Senato di Firenze, può avere alcuna ragione o diritto di far niente in contrario, così nel molto, come nel poco, e sia in favore delle femmine o di nessun altro, né conferire diritti o titoli, o disporre, mutare o estendere l'originaria natura di questa concessione"²¹.

Non fu proposta la successione in favore di rami collaterali della famiglia de' Medici, per la lontananza della parentela, non ritenuta titolo valido di successione: occorre risalire al comune capostipite Averardo da un figlio del quale Chiarissimo alla settima generazione si arrivava a Cosimo I ed alla dodicesima a Gian Gastone, da altro figlio Iovenco si giungeva alla undicesima generazione a Giuseppe de' Medici principe di Ottajano vivente al tempo della morte di Gian Gastone il quale rivendicò per sé e per suoi successori la successione nel Granducato; la discendenza di lui che ancor oggi esiste in più rami, quali i Medici Tornaquinci, i Medici di Ottajano²².

La successione toscana si inquadra invece nei problemi connessi alle guerre di successione che caratterizzarono la politica europea della prima metà del XVIII secolo.

Ricordo brevemente: successione spagnola, l'ultimo Re di Spagna della dinastia asburgica, anziché designare erede un membro della medesima casata del ramo austriaco, secondo un antico patto di famiglia, indica come erede il principe Filippo di Borbone, nipote della sorella, sposata nella casa di Borbone; le conseguenze che derivarono dalla guerra e successiva pace sono il riconoscimento della legittima succes-

²¹ F. DIAZ, *Il Granducato* cit., p. 514.

²² Sulle rivendicazioni avanzate dai de' Medici di Ottajano cfr. il recente volume O. de' Medici di Toscana di OTTAJANO, *Storia della mia dinastia* cit., p. 229-237, 242-245.

sione dei Borboni in Spagna e nei territori soggetti a quella corona, tranne i Paesi Bassi spagnoli, il Regno di Napoli, il Regno di Sardegna e il ducato di Milano che andarono all'erede austriaco, il Regno di Sicilia (1713 Trattato di Utrecht) ai Savoia, fino al 1718, che in tal modo conseguivano l'agognato titolo regio; nel 1720 con il trattato di Londra i Savoia, ceduta la Sicilia, ottennero il Regno di Sardegna.

Con il trattato di Londra del Marzo 1718, sottoscritto da Inghilterra, Francia, Olanda, cui aderì anche l'Impero, si stabilì che Carlo di Borbone, secondogenito di Filippo V Re di Spagna e di Isabella Farnese ultima di tale casata, avrebbe avuto l'eredità farnesiana e la Toscana, come feudo imperiale e bene ricordarlo, quasi un compenso per la perdita di tanti territori posseduti prima dalla Spagna; questa successione veniva ribadita nei trattati di Cambrai del 1722 ed in quello di Siviglia del 1729.

Nel 1731 l'infante Carlo, con il titolo tradizionale di Gran principe sbarcava a Livorno.

In seguito alla guerra di successione polacca del 1733 nella quale l'Impero appoggiava il duca Federico Augusto III Wettin, principe elettore di Sassonia, successione vista con favore anche dal papa per controbilanciare la potenza degli Hohenzollern, protestanti, margravi e principi elettori di Brandeburgo e re di Prussia, mentre Luigi XV di Francia sosteneva il candidato polacco Stanislao II Leszczyński, suo suocero (già re di Polonia dal 1704 al 1709 durante il periodo di deposizione di Federico Augusto II). Alla pace che ne seguì Federico Augusto III fu riconosciuto re di Polonia e Granduca di Lituania, a Stanislao Leszczyński fu data la Lorena, con la clausola che alla di lui morte sarebbe stata ricompresa nei territori della corona francese²³.

Nel frattempo nel 1734 Carlo I di Borbone, già duca di Parma e Piacenza e Gran Principe di Toscana occupa i regni di Napoli e di Sicilia. Nel trattato di pace che seguì 1735 si riconobbe Carlo di Borbone come Carlo VII Re di Napoli e IV Re di Sicilia, i ducati di Parma e Piacenza sono riconosciuti agli Asburgo (Imperatore Carlo VI).

Anche la successione asburgica era imminente, l'Imperatore, Carlo VI non aveva che due figlie femmine, Maria Giuseppina, sposata a Carlo di Wittelsbach, duca e principe elettore di Baviera e Maria Teresa sposata a Francesco III Stefano di Lorena.

Nella guerra e nel trattato di pace che ne seguì per ridimensionare

²³ Nel secolo precedente a più riprese la Lorena era caduta sotto diretta dominazione francese.

i domini ereditari di casa d'Austria e riconoscere la successione a favore di Maria Teresa e sui discendenti prevista dalla *Prammatica sanzione* di Carlo VI, si prevede l'investitura dei ducati di Parma e Piacenza al figlio terzogenito di Filippo V di Spagna, anch'egli figlio di Elisabetta Farnese e quindi l'eredità farnesiana andava definitivamente ad un discendente sia pure per linea femminile dell'antica dinastia, e la successione medicea a favore della dinastia lorenese.

4. *Diritto dell'Imperatore ad infeudare una nuova casata in Toscana in assenza di discendenti legittimi alla successione; destituzioni ed infeudazioni nel Regno d'Italia, in antico regime; incameramento del feudo o nuova investitura, il caso del ducato di Mantova devoluto alla Camera imperiale e quello del ducato di Guastalla infeudato alla casa d'Este*

In base al quadro giuridico-istituzionale sopra delineato l'Imperatore procedeva all'investitura di un feudo resosi vacante.

In mancanza di discendenti maschi di casa de' Medici, la Toscana era da considerarsi feudo 'estinto' ed in quanto tale doveva ritornare all'impero che poteva attribuirlo alla stessa dinastia asburgica, essendo un feudo italiano, o assegnarla ad altra dinastia.

La dinastia allora regnante in Lorena e Bar, i duchi di Lorena Vaudémont, previo accordo, 1735, tra l'Imperatore Carlo VI e Luigi XV riceveva in cambio la Toscana non appena fosse spirato l'ultimo Granduca mediceo.

L'investitura feudale da parte dell'Imperatore Carlo VI a favore di Francesco Stefano fu sì un atto formalmente feudale, ma sostanzialmente sanzionava un accordo con Luigi XV di Francia e con altre potenze.

Carlo VI, nel Diploma imperiale del 24 gennaio 1737, con cui investiva Francesco Stefano Granduca di Toscana, precisava che:

1° che si trattava di una investitura feudale comprensiva di tutti i territori della Toscana granducale, sui quali aveva esercitato la *iurisdictio* la casa de' Medici;

2° che l'investitura faceva "salvi sempre i diritti suoi e del Sacro Romano Impero"²⁴,

²⁴ F. PESENDORFER, *La Toscana dei Lorena* cit., p. 13.

3° che veniva investito Francesco Stefano di Lorena, i di lui discendenti maschi, ma dato che il primo figlio sarebbe stato l'erede degli Stati ereditari di casa d'Austria (Regni di Ungheria e Boemia, Arciducato d'Austria, le Fiandre, i ducati di Stiria, Milano, Mantova, ecc.) la Toscana sarebbe rimasta separata ed assegnata al figlio secondogenito ed in mancanza al fratello di Francesco Stefano, Carlo di Lorena e ai di lui figli.

La mattina del 27 Luglio 1737 dalla sommità del portone di Palazzo Vecchio, veniva calato lo stemma della precedente dinastia e veniva posto quello della nuova con la scritta Francesco III duca di Lorena e di Bar, Granduca di Toscana²⁵, non Francesco II, preferendo così sottolineare l'ordine di successione dinastico.

Possiamo ricordare casi analoghi avvenuti all'estinzione della linea mascolina in altri feudi imperiali in Italia. Come ho prima ricordato in seguito a due condanne per fellonia cioè tradimento, primi anni del

²⁵ Lo stemma non era più sormontato dalla corona Granducale medicea, corona aperta con giglio, ma una normale corona chiusa, lo scudo complesso in cui figurano quarti di pretensione e di alleanza oltre a quelli di dominio precedente, Lorena e Bar; esso è partito di tre e spaccato di uno: al 1° d'argento a tre fasce di rosso (Ungheria antico), al 2° d'azzurro seminato di gigli d'oro al lambello di tre pendenti di rosso (Napoli), al 3° d'argento alla croce potenziata d'oro, accantonata da quattro crocette dello stesso (Gerusalemme), al 4° d'oro a quattro pali di rosso (Aragona), al 5° d'azzurro seminato di gigli d'oro (Angiò), al 6° d'azzurro al leone rivolto coronato d'oro (Gheldria), al 7° d'oro al leone nero coronato del campo (Jülich-Juliers), 8° d'azzurro seminato di crocette d'oro a due barbi addossati dello stesso (Bar), sopra il tutto partito: nel 1° d'oro alla banda di rosso caricata di tre aleroni d'argento posti nel senso dello stesso (Lorena), nel 2° d'oro a cinque palle di rosso disposte in cinta sormontate da una più grande di azzurro caricata di tre gigli d'oro (Medici-Toscana).

Nei documenti di minore importanza sarà usato solo lo scudo Lorena-Medici, sormontato da corona Granducale, retto da due aquile con al petto la croce di Lorena, a due bracci.

Questo stemma non sarà usato che sotto il Granducato di Francesco III Stefano; i successori, linea secondogenita d'Asburgo useranno uno stemma diverso; al 1° quarto partito: d'argento a tre fasce di rosso, di rosso con croce a due bracci sorgente da collina verde coronata d'oro (Ungheria), al 2° di rosso con leone rampante coronato (Boemia), al 3° d'azzurro con tre bande di rosso, bordato dello stesso (Borgogna), al 4° d'azzurro seminato di crocette d'oro a due barbi addossati dello stesso (Bar), sopra il tutto bipartito: nel 1° d'oro alla banda di rosso caricata di tre aleroni d'argento posti nel senso dello stesso (Lorena), nel 2° di rosso con fascia bianca (Austria), nel 3° d'oro a cinque palle di rosso disposte in cinta sormontate da una più grande di azzurro caricata di tre gigli d'oro (Medici-Toscana). Nei documenti di minore importanza sarà usato solo lo scudo Lorena-Austria-Medici, sormontato da corona Granducale.

XVIII secolo, con relativa deposizione e devoluzione del feudo all'Imperatore, nei confronti del principe della Mirandola, feudo questo infeudato poi agli Este di Modena, nonché la condanna per falsificazione monetaria del Principe di Correggio, deposizione e nuova investitura feudale a favore degli Este di Modena.

Nel maggio 1707 Ferdinando Carlo Gonzaga viene deposto per fellonia e il feudo nel luglio 1708, dopo la sua morte, in base al diritto feudale vigente in Italia viene devoluto alla casa d'Asburgo (nella persona di Giuseppe I) che subentra alla dinastia Gonzadesca, senza riconoscere le rivendicazioni, nonostante le continue proteste fatte al Collegio dei Principi Elettori, del ramo collaterale quello del Gonzaga duchi di Guastalla; anche all'estinzione di questo ramo, 1746, in base al principio della reversibilità dei feudi imperiali in mancanza di successione legittima, questo ducato viene dato alla casa d'Asburgo (nella persona di Maria Teresa) e poi nel 1748, nella logica di equilibri europei fu concesso alla casa di Borbone-Parma (nella persona di Filippo duca di Parma e Piacenza).

Si può osservare che le nuove investiture o erano riservate alla casa d'Austria, nel cui seno da decenni si eleggevano gli Imperatori (in Italia a differenza che in Germania i feudi tornati in disponibilità dell'Impero potevano essere attribuiti alla dinastia di appartenenza dell'Imperatore stesso), o erano date a principi di feudi vicini più grandi, quasi accrescimenti territoriali; il caso della Toscana è un *unicum* sotto questo aspetto perché viene dato ad una casata non per ragioni di parentela, non per ingrandimento di un'entità territoriale vicinore, non per devoluzione all'Impero ed investitura della casa d'Austria, ma ad una dinastia privata dei possessi aviti in un gioco di politica e di equilibri europei, con la clausola espressa che non potesse essere unita personalmente al titolare dei beni ereditari di casa d'Austria.

5. Prime ripercussioni politiche con il cambio di dinastia

La Toscana diviene uno stato retto da un membro imparentato (genero) del Capo della casa d'Asburgo che è anche l'Imperatore romano-germanico Carlo VI ed il marito di colei cui sarà affidata la successione dei stati ereditari di casa d'Austria, come veniva chiamata anche la Casa d'Asburgo, destinato ad esserne il *Correggente*. La politica

Toscana si confonderà quasi totalmente con quella imperiale traendone dei benefici e degli svantaggi.

Tra i **benefici** non possiamo non ricordare: l'inizio di una liberalizzazione economica, limitazione dei fidecommessi, della manomorta ecclesiastica, del potere coercitivo del tribunale dell'Inquisizione, l'avvicinamento della Toscana alla realtà mitteleuropea, la rigorosissima ma giusta pressione fiscale, alla copertura internazionale che dava l'impero, specie per quanto si riferiva ai commerci marittimi con l'impero ottomano grazie all'estensione alla Toscana di clausole doganali favolissime.

Tra gli **svantaggi** segnalò: la rigorosissima anche se giusta pressione fiscale, l'esazione tramite appalti, il trasferimento di ricchezza fuori del granducato, massime a Vienna; a questo proposito va detto che tutti gli stati in Germania ed in Italia dovevano contribuire economicamente alle forze armate imperiali impegnate contro i Turchi.

Tra i punti di **divergenza** di azione politica asburgica e toscana si pensi alla proclamata neutralità con l'Editto di neutralità dei porti del Granducato, proclamato dalla Reggenza nel dicembre 1739, riconosciuta da Inghilterra, Francia e Spagna, che riparava i porti da azioni militari di potenze belligeranti tra loro.

In altra occasione, nella guerra dei Sette Anni l'Imperatore-Granduca chiamò alle armi in tutto circa 4000 toscani, molti i feriti, 300 non tornarono²⁶.

6. La destinazione dei beni allodiali medicei

Bene allodiale è un bene in piena proprietà, esso si contrappone al bene feudale, bene che il titolare aveva ricevuto da altri e sui quali esercitava il possesso con una *iurisdictio* di marca prettamente pubblicista.

La casa de' Medici nel 1737 aveva, oltre alla titolarità feudale dei territori costituenti il Granducato di Toscana, alcuni dei quali erano

²⁶ F. PESENDORFER, *La Toscana dei Lorena, Un secolo di governo Granducale* cit., p. 27-33. Sui rapporti Stato-Chiesa cfr. anche N. RODOLICO, *Stato e chiesa sotto la reggenza lorenese, Firenze (1737-1765)*, Firenze 1910; F. SCADUTO, *Stato e chiesa sotto Leopoldo I Granduca di Toscana (1765-90)*, Livorno, s.d., ristampa anastatica Firenze 1975, che tratta della politica ecclesiastica sotto i Medici, pp. 82-170, e sotto la Reggenza pp. 171-227.

sub-infeudati, altri beni feudali specie, nello Stato Pontificio e nel Regno di Napoli; a questi si aggiungevano beni allodiali mobili ed immobili.

Tra i beni allodiali mobili va ricompresa la ricchissima raccolta di opere d'arte, la grandissima parte della quale costituì il lascito vincolato della serenissima Elettrice Palatina, Anna Maria Ludovica, ultima discendente della Famiglia. Queste opere dovevano rimanere a Firenze per essere esposte in musei e costituire un'attrattiva per i cittadini e per i forestieri²⁷.

Il nuovo Granduca Francesco III Stefano fece vendere gli altri beni allodiali medicei, mobili ed immobili, di cui alcuni erano in Francia oltre che nello Stato Pontificio; molti di questi ultimi erano gravati da ipoteche, il ricavato fu modesto e non fu speso in Toscana, suscitando riserve e perplessità.

²⁷ L'art. 3 del "Patto di Famiglia" del 31 ottobre 1737 stipulato tra Anna Maria Ludovica e Francesco Stefano così recita: "La Serenissima Elettrice cede, dà e trasferisce al presente a S. A. R. per lui e i suoi successori Gran Duchi tutti i mobili, effetti, rarità della successione del Serenissimo Gran Duca suo Fratello come Gallerie, Quadri, Statue, Biblioteche, Gioie, ed altre cose preziose, siccome le Sante reliquie, che S.A.R. si impegna a conservare, a condizione espressa che di quello è ornamento per lo Stato, per utilità del Pubblico e per attirare la curiosità dei Forestieri, non sarà nulla trasportato e levato fuori della Capitale e dello Stato del Granducato"; il testo è citato da O. de' Medici di Toscana di OTTAJANO, *Storia della mia dinastia* cit. p. 237.

