

Commissione Consiliare Speciale per le riforme istituzionali

Martedì 9 settembre, mattina

Nella mattinata del 9 settembre, i lavori della Commissione Speciale hanno al centro le audizioni dell'Avv. Giovanna Crescentini e dell'Avv. Alvaro Selva.

L'Avv. Crescentini richiama la sua esperienza nelle istituzioni e ricorda come la riforma della Dichiarazione dei diritti del 2002 segni una tappa fondamentale. Sottolinea che ogni riforma istituzionale nasce da mediazioni politiche e da un ampio consenso necessario per approvare leggi costituzionali. Evidenzia le criticità del Consiglio Grande e Generale, che deve mantenere le sue tre funzioni – indirizzo politico, legislativa e di controllo – ma oggi è appesantito da comunicazioni troppo estese. Invita a valorizzare lo Statuto delle opposizioni, a riorganizzare i lavori consiliari per privilegiare i contenuti, e a rivedere il sistema dei decreti delegati. Infine, sottolinea la necessità di una riflessione sul Collegio Garante, sul rinnovo dei suoi membri e sul ruolo dei supplenti, con l'idea di una struttura più equilibrata e funzionale.

L'Avv. Selva definisce il compito riformatore della commissione complesso e invita ad affrontare i temi gradualmente, senza stravolgere l'assetto costituzionale fondato sulla Dichiarazione dei diritti, ma intervenendo sugli organi regolati da leggi ordinarie. Sottolinea la priorità di riformare il regolamento del Consiglio Grande e Generale, per rendere i dibattiti più ordinati ed efficaci, valorizzando l'Ufficio di Presidenza, i gruppi consiliari e il ruolo della Reggenza. Chiede di limitare le ripetizioni negli interventi, di rafforzare le commissioni e di responsabilizzare maggiormente i consiglieri. Evidenzia infine la necessità di regolare meglio i decreti delegati, con leggi di delega dettagliate, e di riflettere sul recepimento del diritto europeo in vista dell'Accordo di associazione con l'UE, che rappresenta una sfida di modernizzazione per l'ordinamento sammarinese.

Alle 13.30 i lavori vengono interrotti. Riprenderanno alle 15.00.

Di seguito una sintesi dei lavori

Comma 3 - Audizioni

Avv. Giovanna Crescentini: In questi 33 anni mi sono occupata in primis del Parlamento, del Consiglio Grande e Generale e della Reggenza; poi, dal 2003 in avanti, anche del Collegio Garante e, dal 2022, è stato accorpato anche il Congresso di Stato, quindi in parte anche quello. Di riforme istituzionali ne ho sentito parlare varie volte. La riforma più importante cui ho partecipato, sempre in funzione di verbalizzante e quindi come ufficio segreteria istituzionale, è stata quella che ha riformato la Dichiarazione dei diritti nel 2002. In quell'ambito venne dettata una roadmap, all'ultimo articolo, che ha poi portato all'istituzione del Collegio Garante con le relative leggi costituzionali e qualificate, e successivamente alle leggi di riforma varate nel 2005 e applicate dall'inizio della legislatura del 2006 sul Congresso di Stato e sulla Reggenza. Quello che posso dire è che tutte le riforme sono frutto di una grande mediazione politica. Lo affermo perché, avendo scritto i verbali, ho visto anche come certe soluzioni oggi in vigore siano il risultato di mediazioni e compromessi. Non può che essere così, perché le riforme istituzionali, soprattutto quelle che comportano l'adozione di leggi costituzionali, richiedono una maggioranza iperqualificata. È necessario quindi un ampio consenso, altrimenti si rischia di dover ricorrere al referendum confermativo, con la conseguenza che mesi di lavoro e di

askanews S.p.A.

Agenzia di stampa

Sede Legale: Via Prenestina, 685 - 00155 Roma Italia
direzione@askanews.it



confronto politico possano essere vanificati. Il referendum è certamente uno strumento importantissimo, ma può accadere che mesi di lavoro non ottengano poi il risultato atteso. Oggi si torna a parlare di riforme istituzionali. Innanzitutto, si vuole intervenire anche sulla Dichiarazione dei diritti, che rappresenta la base: si pensa di introdurre modifiche che potrebbero interessarla. La prima domanda che pongo alla commissione è se l'Accordo di associazione con l'Unione Europea comporterà o meno una modifica alla Dichiarazione dei diritti e, in particolare, se comporterà modifiche sulle fonti normative. Io ammetto di non conoscere nel dettaglio l'accordo, ma mi chiedo: il recepimento dinamico, introdotto così com'è senza una modifica alla Dichiarazione dei diritti, è perfettamente conforme a essa? Faccio un esempio: il recepimento dinamico prevede che un regolamento venga recepito con le sue successive modifiche direttamente nell'ordinamento sammarinese, senza un passaggio in Consiglio. Può essere la soluzione più giusta, non dico che non lo sia, ma se deve essere così occorre che, nell'ambito della gerarchia delle fonti previste dalla Dichiarazione dei diritti, sia espressamente previsto questo adeguamento dinamico agli accordi, alle direttive o alle raccomandazioni legate all'Accordo di associazione. Questa, secondo me, è la prima riflessione da porre. Immagino che questa commissione si voglia focalizzare in particolare sui lavori del Consiglio Grande e Generale, che è l'organo centrale del nostro Parlamento. Non so se, nel dibattito, si parlerà anche di una riduzione del numero dei membri del Consiglio, e spero di no. Il Consiglio Grande e Generale, infatti, è qualcosa di più di un Parlamento: rappresenta l'evoluzione dello storico corpo riunito nell'Arengo, ben più vasto dei 60 consiglieri, che furono scelti per rappresentare un'ampia parte della cittadinanza. Certo, oggi il Consiglio Grande e Generale è molto impegnato: lavora quasi tutti i giorni, tra sedute consiliari e commissioni, con difficoltà di conciliazione con le attività professionali dei consiglieri. A riguardo, ricordo la conferenza organizzata nell'ottobre scorso dalla Commissione di Venezia, con la partecipazione di rappresentanti di Malta. In quella sede mi soffermavo a discutere del modello adottato a Malta, dove i parlamentari sono considerati part-time: hanno un rapporto stabile e retribuito con il Parlamento, ma al tempo stesso continuano la loro libera professione. Un altro aspetto che ho notato è l'uso eccessivo delle comunicazioni. Non sono più semplici comunicazioni come trent'anni fa, ma diventano veri e propri dibattiti. Probabilmente ciò avviene perché rappresentano l'unico spazio in cui l'opposizione può esprimere considerazioni su fatti di attualità. Mi viene da richiamare lo Statuto delle opposizioni, già previsto nella legge elettorale del 2007, ma mai attuato. Forse potrebbe essere questo l'ambito in cui riconoscere all'opposizione uno spazio per le proprie iniziative, da intercalare con quelle della maggioranza. È ovvio che il governo debba governare e la maggioranza sostenerlo, ma è altrettanto vero che l'opposizione, che ha il potere costituzionale di controllare l'operato del governo e della maggioranza, debba avere spazi garantiti. Spazi che non siano limitati solo alle comunicazioni. Non so quale possa essere la soluzione migliore, ma, ad esempio, si parla spesso di monte ore da dedicare agli argomenti. Nell'ambito di questo monte ore, l'Ufficio di Presidenza potrebbe stabilire – sempre in base a uno Statuto delle opposizioni – che una parte del tempo del Consiglio sia riservata alle iniziative dell'opposizione, da alternare a quelle della maggioranza. Penso che una mediazione di questo tipo potrebbe alleggerire certi commi, come quello delle comunicazioni, che oggi risultano anche frustranti: si parla, ma non si arriva mai a un dibattito completo sull'argomento, perché un consigliere interviene su un tema, un altro su un altro, e così via. Ecco, questo a mio avviso è un aspetto che merita attenzione. Secondo me, più che fare un discorso di quantità, va fatto un discorso di contenuti. Questo per me è fondamentale: i contenuti devono essere regolamentati. Un'altra questione riguarda le funzioni del Consiglio Grande e Generale, che sono due: la funzione legislativa e la funzione di indirizzo politico. È qui, nel Consiglio Grande e Generale, che va dato l'indirizzo politico, e lo si fa attraverso il dibattito politico sulle questioni di attualità. Molto spesso, invece, il Parlamento è impegnato in altro. Penso alle nomine: quante nomine vengono attribuite al Consiglio Grande e Generale. Non voglio dire che sia tempo perso, ma sicuramente richiedono molto tempo. Anche le istanze d'Arengo, che fanno parte del nostro patrimonio e hanno contribuito al nostro riconoscimento internazionale, meritano attenzione. Tuttavia, forse una regolamentazione delle istanze sarebbe opportuna, perché così non si riescono a fare i dibattiti sui temi politici, quelli che devono dare le linee



di indirizzo su cui il governo deve muoversi. Inoltre, manca il tempo per verificare se quelle linee di indirizzo siano state o meno attuate, e questo è un altro compito fondamentale del Consiglio. Per me il discorso non riguarda quindi i tempi, ma la strutturazione dei lavori del Consiglio, sulla base delle tre attribuzioni fondamentali: indirizzo politico, funzione legislativa e funzione di controllo. Per quanto riguarda la funzione legislativa, vediamo sempre meno leggi e sempre più decreti delegati. È inutile nasconderselo. Pochi decreti legge, ma moltissimi decreti delegati. Nella scorsa legislatura era stato istituito un gruppo di lavoro presieduto dall'allora direttore generale della Funzione Pubblica. Lo scopo era approfondire il tema dei decreti delegati. Avevamo predisposto due proposte: una ipotizzava l'eliminazione del decreto delegato dall'ordinamento, l'altra la sua disciplina in maniera diversa. Mi soffermo sulla seconda. La proposta manteneva i decreti delegati, ma sul modello dei decreti legislativi italiani. La legge delega avrebbe dovuto inserire principi e criteri direttivi, limiti temporali e l'oggetto da disciplinare. Prima dell'adozione in Congresso di Stato, il testo doveva passare dalla Ragioneria dello Stato per la copertura finanziaria, dalla Sezione studi legislativi per verificarne l'armonizzazione e il rispetto dei criteri, e dalla commissione consiliare permanente competente. Solo con i tre pareri favorevoli, il Congresso di Stato avrebbe adottato il decreto e la Reggenza lo avrebbe promulgato, senza ritorno in Consiglio per la ratifica. In questo modo ci sarebbe stato il vaglio tecnico degli uffici, quello politico della commissione e poi l'adozione definitiva. Attualmente, invece, i decreti delegati vengono adottati e promulgati senza limiti, principi o criteri, in maniera molto discrezionale. È vero che passano comunque in Consiglio per la ratifica, ma il Consiglio non li può valutare come una legge: arrivano in un'unica lettura, con emendamenti all'ultimo momento che a volte ne stravolgono il senso. Inoltre, si dice che entrino in vigore con la ratifica, ma questo contrasta con la Costituzione, che prevede l'immediata entrata in vigore del decreto delegato. Una riflessione su questa fonte normativa è quindi necessaria. A mio avviso, la riflessione sul Consiglio Grande e Generale deve concentrarsi su due aspetti: da un lato, le fonti normative, con una diversa articolazione dell'iter dei decreti delegati e dei regolamenti; dall'altro, una distribuzione degli argomenti che disciplinano anche lo Statuto delle opposizioni. Non è stata, e dovette ammetterlo, la soluzione migliore quella di dire che gli argomenti rimasti inevasi nella precedente tornata consiliare vadano messi con priorità. È una cosa che lega in maniera assurda l'attività del Parlamento, perché, se si guarda, è vero che poi alla fine si decide a maggioranza, ma perché si deve decidere a maggioranza se in quel momento la cosa più importante di cui discutere è un'altra? Perché dobbiamo per forza mettere prima una cosa solo perché non è stata evasa? Non ha molto senso. E lo si è fatto probabilmente perché c'è una ratio, o comunque una ragione, che è sempre una ragione contingente, perché probabilmente certi gruppi, certe parti, magari l'opposizione dell'epoca, vedevano sempre scavalcate le loro iniziative. Ma questo, secondo me, lo si può risolvere attraverso lo Statuto delle opposizioni. E' un gioco non di equilibrismo, ma di equilibrio. Per me sono queste le cose fondamentali su cui questa commissione deve iniziare ad approfondire. Dicevo della Reggenza. Anche sulla Reggenza una riflessione va fatta, e non è un compito semplice, anzi lo è sempre di meno. Chi ha ricoperto il ruolo reggenziale – e qui ce ne sono diversi – sa bene come sia difficile, ad esempio, il momento della promulgazione. Noi facciamo presente alla Reggenza quali sono i dubbi tecnici e giuridici che abbiamo, la Reggenza qualche volta blocca e poi si va in Congresso. Però anche la Reggenza ha lo strumento: quello di rimettere con un messaggio motivato al Congresso di Stato, ad esempio un decreto che ritiene non abbia la necessità e l'urgenza. E' un passaggio importante. Io mi metto nei panni della Reggenza che deve fare un passaggio politico così da sola, perché poi è da sola, e avrà tutto il governo contro. Quindi anche su questo, secondo me, far diventare il passaggio alla Sezione studi legislativi non solo obbligatorio, ma in qualche modo anche vincolante per la parte tecnica, forse è una riflessione che merita del tempo. Un'altra cosa su cui invito a riflettere. Capisco che il dover adottare un vademecum per il comportamento della Reggenza fosse diventato forse necessario alla luce di varie situazioni che si sono verificate nel tempo. Però lasciatemi dire che il fatto che sia stato con un regolamento del Congresso di Stato che si sia disciplinata l'attività della massima magistratura, anche no. Allora, non la vogliamo fare con legge qualificata? Ci può stare, perché magari la si vuole snellire. Ma almeno la si faccia con legge ordinaria, coinvolgendo tutti i gruppi, perché comunque tutti i gruppi prima o poi



saranno interessati alla Reggenza. Poi magari lì sì, si può mettere qualcosa da demandare a un decreto delegato. Però l'attività della Reggenza non può essere oggetto di un regolamento del Congresso di Stato: cozza proprio. Non può farselo la Reggenza da sola, chiaramente, soprattutto in un ordinamento come il nostro dove i Capi di Stato restano in carica sei mesi. Ma non può farselo nemmeno il governo: è come se il governo facesse il regolamento per il Collegio Garante. Il Collegio Garante è disciplinato da una legge costituzionale, è stato istituito con la Dichiarazione dei diritti, poi c'è una legge costituzionale che ne disciplina le responsabilità, una legge qualificata che ne disciplina il funzionamento, e poi la Dichiarazione dei diritti cosa dice? Che con proprio regolamento il Collegio Garante si norma la propria attività. Per quanto le norme possano essere condivisibili, utili, magari anche funzionali all'attività della Reggenza e al ruolo della Reggenza, la forma è anche sostanza in certe situazioni. Quanto al Congresso di Stato, adesso è impegnata al 90% all'adozione di deliberazioni che possono essere tranquillamente fatte dall'amministrazione, mentre i temi di politica che deve portare avanti il governo, anche in attuazione degli indirizzi dati dal Consiglio Grande e Generale, sono sempre marginali e a volte non si riesce neanche a trattarli. Non va bene. Secondo me il governo è quello che deve fare le politiche di governo. Io in Congresso di Stato non ci sono, cioè non ho mai assistito a delle sedute, se non quando mi hanno chiamato magari per l'attività consiliare. Però ci sono tantissime deliberazioni che, a mio avviso, possono essere fatte dai direttori di dipartimento, dall'amministrazione. L'adozione da parte del Congresso di Stato, secondo me, dà anche luogo a quei conflitti di interesse che non sono neanche molto graditi agli organismi internazionali come il GRECO. E purtroppo non c'è il tempo, si vede proprio, perché comunque anche le Loro Eccellenze lo dicono: non c'è il tempo di trattare i temi importanti. Ad esempio, capita spesso – ed è sempre successo, non solo in questa legislatura o nella precedente – che il Congresso adotti atti normativi e che il testo degli stessi arrivi dopo. Invece dovrebbe essere proprio su quel testo che si svolge il dibattito politico. Poi ci si lamenta se la Reggenza non firma: anche questa è una questione su cui riflettere. Concludo con il Collegio Garante, che a distanza di oltre vent'anni merita una riflessione. So che ne parleranno anche i presidenti, ma penso che la questione dell'assegnazione delle funzioni disciplinari nei confronti dei magistrati sia stata mal tollerata dal Collegio. Quello che va rivisto sicuramente è la modalità di rinnovo del Collegio Garante, che ormai ha fatto il suo tempo: l'estrazione e, dopo due anni, la sostituzione di chi ha raggiunto i quattro anni. Poteva forse avere un senso nel momento in cui si è insediato. Aveva un senso perché c'era continuità. Però, oggettivamente, diventa che la sorte fa estrarre magari quello con meno anzianità e qualcun altro, grazie alla sorte, resta per tutti e otto gli anni. Forse vale la pena riflettere se non sia il caso di attribuire otto anni, nove anni, sei anni, quello che è, un po' come avviene per i giudici della CEDU. E poi anche questa differenza tra supplenti ed effettivi. All'epoca aveva un senso, perché inizialmente si volevano fare solo i tre effettivi. Poi, transitoriamente, le funzioni del Consiglio dei XII – giudice di terza istanza, giudice dei rimedi straordinari, giudice per i conflitti di giurisdizione – che dovevano essere tolte dal Consiglio dei XII, perché il Consiglio d'Europa non tollerava più che un organo politico avesse queste funzioni, vennero affidate al Collegio Garante, in attesa della riforma dell'ordinamento giudiziario. La Dichiarazione dei diritti, nel nuovo articolo 16, lo disse chiaramente. Il problema qual era? Che i tre effettivi da soli sarebbero stati sempre in conflitto, perché magari decidevano su una questione di costituzionalità e poi dovevano decidere in terza istanza. Quindi si disse: affianchiamo ai tre effettivi i tre supplenti. Questa è l'origine. Magari uno immagina chissà che cosa, invece i tre supplenti nacquero per questo: perché al Collegio Garante, inizialmente pensato solo per le quattro funzioni tipiche di una Corte costituzionale, furono affidate transitoriamente le funzioni che erano in capo al Consiglio dei XII: revisioni di sentenze penali, querele nullitatis che erano in capo al Consiglio Grande e Generale, restitutio in integrum che era in capo al Consiglio Grande e Generale, incompetenza e conflitto di giurisdizione, terza istanza in materia civile e amministrativa. Il Consiglio d'Europa ci aveva detto che non poteva essere così. E allora a chi darle? Le si diedero al Collegio Garante. Ma in tre come facevano a fare tutto? E quindi vennero affiancati dai supplenti. Adesso però questa logica delle due differenze non c'è più, perché oggi ci sono figure ad hoc nell'ordinamento giudiziario. Invece al Collegio Garante sono state attribuite funzioni come quelle



disciplinari, che secondo me non devono essere esercitate da un supplente. Seguendolo come cancelliere, a me verrebbe da dire che magari si potrebbe pensare a sei effettivi: tre che si occupano delle questioni costituzionali e tre che si occupano delle questioni disciplinari. Non lo so, bisogna pensarci. Però questo, per me, è un aspetto che merita approfondimento per il Collegio Garante.

Francesco Mussoni (PDCS): Innanzitutto vorrei ringraziare l'avvocato dirigente Giovanna Crescentini per il riferimento fatto, che è un riferimento denso di esperienza, di consapevolezza, anche di concretezza, di vita vissuta nelle istituzioni, che credo sia unitamente a un bagaglio teorico e giuridico significativo, veramente utile per i lavori di questa commissione. Io devo dire che mi riconosco in gran parte dei ragionamenti, intanto suddividendo le funzioni dei vari organismi trattati. Quindi non vado a commentare o a sviluppare le riflessioni che già sono state svolte, che condivido e che andranno sviluppate nelle prossime settimane. Anzi, ritengo che sarà necessaria un'ulteriore udienza con il dirigente Crescentini anche per sviluppare i temi che sono già stati toccati e che verranno ampliati. Io vorrei concentrarmi su alcuni aspetti che sono anche delle domande. Ad esempio, la verbalizzazione delle sedute del Congresso di Stato. Per l'esperienza che ho vissuto è sempre rimasto un tema delicatissimo, ma anche intoccabile. Ricordo, nella mia prima esperienza di governo, quando ero al Lavoro, che c'erano contrasti con l'allora Segretario agli Interni sulle opinioni all'interno del Congresso. C'erano temi delicati: il tema Cassa di Risparmio, altri temi importanti. Quello che dice un membro di governo e come viene verbalizzato è una cosa importante. Credo che questo sia un tema da approfondire. Io non ho la soluzione, ma forse potrebbe dare ordine ai lavori del Congresso e anche maggiore consapevolezza ai congressisti quando si esprimono. Non so se ci fosse una registrazione audiofonica riservata: forse un membro di governo ci penserebbe di più quando parla. Poi bisogna prevedere anche un regolamento di accesso alla verbalizzazione. Sono temi importanti perché c'è il tema del conflitto di interesse, il tema della ricostruzione delle posizioni del governo, il tema di parole espresse su questioni tecniche o politiche centrali. Credo che questo porterebbe maggiore consapevolezza nel Congresso e andrebbe a rafforzare anche la responsabilità politica, che deve essere ricostruita. Sono atti riservati, non saranno mai pubblici, ma ricordo vari casi di richiesta di accesso agli atti e di posizioni in merito. Credo quindi che non si possa lasciare la verbalizzazione al segreto del singolo Segretario agli Interni di turno, o agli appunti manuali del Segretario, o agli appunti del dirigente pro tempore della Segreteria esecutiva. Credo che questo sia un tema centrale. Così come condivido pienamente il tema sollevato delle delibere di ordinaria amministrazione. Vorrei sviluppare questo ragionamento. Per la mia esperienza, ormai in Congresso passa poco. Quando ero Segretario alla Sanità, le assunzioni dei medici venivano deliberate dal Congresso, oggi sono deliberate dal Comitato Esecutivo. Così accade per le Aziende dei Servizi, per le Aziende di Produzione, salvo probabilmente i dirigenti. Restano quindi al Congresso funzioni molto residuali nell'ambito dell'amministrazione, forse quelle un po' più clientelari, mi viene da dire. Credo che si debba introdurre un concetto generale di trasparenza degli atti dell'amministrazione, anche rispetto agli enti pubblici. Pubblicità delle delibere del Comitato Esecutivo, pubblicità delle delibere dei Consigli di Amministrazione delle aziende. In teoria è tutto pubblico, ma non si trova mai niente. Questo è un tema importante, collegato al Congresso: se c'è trasparenza, anche le delibere di ordinaria amministrazione che vanno in Congresso assumono un peso diverso. Collegato alle delibere c'è anche il tema della libera disponibilità di budget. Ci sono Segreterie che dispongono di budget di un milione o due e lo possono gestire come credono, o che possono dare in uso terreni o altri beni. Bisogna quindi classificare meglio le competenze del Congresso di Stato rispetto a queste deliberazioni. Io cerco di fare osservazioni tecniche, non provocatorie, ma sappiamo che questo è un nodo. Il tema delle delibere in Congresso c'è da sempre, dagli anni '90, poi progressivamente si sono sgonfiate. È legato al sistema politico che abbiamo: un sistema democratico assembleare, dove i partiti nominano i membri di governo. Non è il leader che va al governo e fa la squadra, ma la squadra nasce dai partiti. Questo ha anche aspetti positivi, perché lega al Consiglio Grande e Generale, che ha un valore maggiore di un semplice parlamento. Ma è anche collegato al sistema dei partiti, che hanno bisogno di controllare o, in senso buono, condizionare l'attività dell'amministrazione. Sono gli stessi



esponenti politici che siedono in Congresso. Il tema dell'attività amministrativa è quindi collegato al modello democratico che abbiamo. Pensiamo a un'amministrazione che non dialoga con la funzione politica: conterebbe zero. Il problema è che ormai la funzione amministrativa rispetto al Congresso si è al 90% svuotata. Le competenze sono passate alla Direzione della Funzione Pubblica, ai Comitati Esecutivi, ai Consigli di Amministrazione. Oggi rimane un'attività abbastanza residuale, collegata a questo modello politico. È un tema estremamente delicato. Io non ho la risposta, ma probabilmente il tema delle delibere di Congresso è irrisolvibile, perché è collegato al modello politico che noi abbiamo: un modello che non mette al centro l'uomo forte che decide la squadra, ma le rappresentanze politiche che organizzano l'equilibrio all'interno del Congresso di Stato. Da qui discendono altri temi: il premierato, il primus inter pares e molto altro, che non trattiamo oggi ma che potremo approfondire.

Matteo Zeppa (Rete): Quando la dottoressa fa la disamina o comunque una valutazione dei suoi oltre 30 anni di servizio per lo Stato, ha comunque quella capacità di ampiezza mentale nel riconoscere pregi e difetti di quello che è il contesto istituzionale, dicendolo approfonditamente e dando anche spiegazioni assolutamente pertinenti e capibili. Io ritengo che questa sia una volontà molto evidente di apertura mentale, anche in organismi istituzionali molto in là con gli anni, che necessariamente portano a fare considerazioni che sono le stesse che hanno, immagino, portato la politica a istituire questa commissione. La dottoressa ha citato lo Statuto delle opposizioni. Tutti abbiamo messo nei programmi elettorali, sia di quest'anno che della scorsa tornata elettorale, piuttosto che anche in quelle precedenti, lo Statuto delle opposizioni. Ma io penso, e parlo ovviamente per esperienza personale, che molte volte sia più facile scriverlo che volerlo davvero, perché poi si entra nella dinamica maggioranza-opposizione, indipendentemente da chi c'è o non c'è, e tutto ciò che riguarda i diritti delle minoranze – quindi di una fetta importante delle istituzioni – viene messo da parte. E qui rientra tutto il discorso che si faceva sulla questione delle tempistiche del regolamento consiliare. Allora io farei una doppia domanda alla dottoressa, perché alcuni temi sono stati toccati in maniera un po' a spanne. Lei sa quanto io ci tenga, ad esempio, al Consiglio dei 12, depotenziato per tantissime questioni che ha ricordato lei. Io credo che sia un organismo che debba avere la propria dignità, indipendentemente dalle maggioranze di turno, anche perché è presieduto dalla Reggenza. E sento da diversi anni, nei corridoi, che questo Consiglio dei 12 sia ritenuto utile o non utile. Più volte è stato anche proposto, in maniera palese e ai microfoni, di toglierlo. Secondo me sarebbe un errore madornale, perché il Consiglio dei 12 si impara a conoscerlo vivendolo. Quindi la mia prima domanda alla dottoressa è se sia necessario avere ancora un'istituzione del genere, dandole la giusta dignità all'interno degli organismi. La seconda riguarda un altro tema che lei conosce bene: le mie battaglie – e non è una battaglia personale – sull'interazione fra gli organismi dello Stato, in particolare fra Consiglio dei 12 e Commissione Esteri. Per forza di cose sono due ambiti che si toccano, si lambiscono molte volte, anzi, si intersecano molte volte. Negli ultimi anni ci sono state prove, tentativi, e solo saltuariamente si è riusciti ad avere un dialogo. Io credo invece che quell'organismo, insieme alle commissioni consiliari – che hanno anch'esse maggioranza e opposizione – debba avere un'interazione fattiva nella tutela dello Stato. In questo ambito rientrano anche le varie figure istituzionali: quindi il Consiglio dei 12, le commissioni permanenti, e anche la questione della Reggenza. Io non ho rivestito quel ruolo, però l'importanza della Reggenza è stata richiamata dalla dottoressa. Oggi la Reggenza non ha più il ruolo importante che aveva molti anni fa. Si parla perfino di non far presiedere alla Reggenza le sedute del Congresso di Stato. Sappiamo che, all'interno dei meccanismi che conformano la Reggenza, ci può essere il diritto di veto da parte di uno dei due Reggenti. E guardando il contesto sammarinese nel mondo, viene riconosciuta l'importanza della Reggenza: il fatto che due Capi di Stato reggano le istituzioni per sei mesi è un unicum. Allora o ci crediamo davvero e questa commissione deve credere nella rivalutazione della figura della Reggenza, oppure la riduciamo – e parlo per quella che è la mia percezione personale – a un semplice ruolo di rappresentanza, che nulla ha a che fare con la storica figura che la Reggenza è stata. La banalizzo, volutamente: il fatto stesso che ci si chiuda all'interno di questi 60 consiglieri e che due di



loro debbano per forza essere Reggenti, secondo me è limitante. Perché la sensazione è che la Reggenza potrebbe anche non essere interna al Consiglio Grande e Generale. Ci possono essere persone che non hanno fatto una scelta di appartenenza politica, ma che hanno tutto il diritto – forse anche il piacere – di rappresentare lo Stato per sei mesi. So che è una questione culturale e che la dinamica maggioranza-opposizione, comunque legata ai partiti politici e movimenti, renderà difficile fare passi in avanti in questa direzione. Però credo che questo vada messo nel novero delle riflessioni che dobbiamo fare. Ultime cose. Concordo sul fatto che oggi si controllano troppo i tempi dei lavori consiliari. Anch'io, nel 2018, avevo scommesso con un esponente della maggioranza che i tempi si sarebbero molto dilatati, ed è stato così. Quello che chiedo a questa commissione è di pensare a una modifica del regolamento consiliare, così come fu fatto nel 2018. Allora ci eravamo ripromessi che, se il nuovo regolamento avesse creato difficoltà, lo avremmo rimodificato. Io credo che oggi si debba intervenire, ma non con la convinzione che la maggioranza non parla e l'opposizione utilizza gli spazi. Questo, dal mio punto di vista, è sbagliato. Lo Statuto delle opposizioni va benissimo, ma dobbiamo renderci conto che siamo rappresentanti di coloro che ci hanno votato. Le tempistiche non devono mai essere calcate perché la maggioranza voglia impedire all'opposizione di parlare, indipendentemente da chi sia al governo. Io, quando ero in maggioranza, chiedevo ai Segretari di Stato e agli altri colleghi della maggioranza di fare confronti preliminari con l'opposizione: non è mai stato fatto, se non da qualcuno, e questo va a discapito dell'ottimizzazione dei tempi.

Fabio Righi (D-ML): Allora, anch'io ovviamente, in apertura, ringrazio l'avvocato Crescentini per l'illustrazione, per la disponibilità e per avere anche sottolineato e sollevato delle questioni che credo non siano di poco conto. Oggi penso sia difficile approfondirle tutte, anche perché rispetto alle sollecitazioni bisogna prendersi un attimo per poter riflettere. Un primo punto che vorrei esprimere, e credo sia importante anche per l'approccio rispetto alle audizioni e ai ragionamenti che si faranno, è che questa commissione dovrebbe maturare, in questo percorso, una consapevolezza sul tipo di intervento che si intende fare. Cioè: rimaniamo nel perimetro delle istituzioni come oggi le conosciamo, perfezionando, migliorando ed efficientando quello che c'è, oppure pensiamo a uno stravolgimento? Perché è chiaro che, se oggi mi si dice, partendo anche dalle riflessioni fatte dal collega Zeppa, che dobbiamo immaginare una Reggenza che non presiede il Consiglio, anzi che può essere esterna, come se ci fosse una sorta di votazione non all'interno del Consiglio ma addirittura simile ad altri organi in altri ordinamenti, allora siamo portati a ragionare in un certo modo. Se invece diciamo di ridare dignità alla Reggenza come oggi la conosciamo, perfezionando gli aspetti che riteniamo debbano essere perfezionati, bisogna fare un altro tipo di ragionamento. Io non ho la risposta, però è qualcosa che va chiarito, altrimenti si rischia di non arrivare da nessuna parte o di rendere tutto più complicato. Mi permetto di dire anche un'altra cosa: quello che l'avvocato ha detto alla commissione dipende spesso e volentieri dalla testa delle persone che ricoprono i ruoli istituzionali. Faccio un esempio. Il tema del decreto delegato: io credo che, così come oggi lo conosce il nostro ordinamento, sia un'arma estremamente competitiva, per la flessibilità che questo strumento ha e per il fatto che torna anche in Consiglio per essere rivisto. Dà una velocità operativa che, in un contesto così piccolo, è apprezzabile. È pur vero però che, se il decreto delegato viene legato a una delibera che viene votata senza nemmeno guardare il testo, oppure viene scritto per superare i limiti di quello che sarebbe il legame tra potere legislativo e potere congressuale, possiamo dare tutti gli strumenti che vogliamo ma la soluzione non la troviamo. Ecco il pericolo: nella rappresentazione che è stata fatta, con i vari approfondimenti che richiamano in parte il decreto legislativo italiano, con tutti i passaggi e i pareri, è evidente che si rischia di creare un percorso estremamente farraginoso e lungo, che mal si concilia con lo scopo del decreto delegato, che non è quello del decreto legge d'urgenza ma comunque ha lo scopo di essere veloce su determinati argomenti che poi tornano, di fatto, con un approfondimento tecnico, al potere legislativo. Lo stesso discorso vale per il comma comunicazioni in Consiglio: dipende dalla cultura di governo e dalla capacità di discutere di politica dentro le istituzioni. In ufficio di presidenza, ne abbiamo discusso anche pochi giorni fa, quando si parlava di inserire il comma e di utilizzare ordini del giorno o altri strumenti. Il problema è che l'opposizione



presenta ordini del giorno e poi li deve reiterare venticinque volte prima che il dibattito arrivi in Consiglio. Per forza di cose, l'unico comma in cui si è più liberi di parlare di argomenti politici rilevanti, che non siano imbrigliati in un ordine del giorno deciso dalla maggioranza, resta il comma comunicazioni. Ben venga quindi uno Statuto dell'opposizione, ben venga anche una revisione del regolamento consiliare, ma tutto nella logica di tener conto di questi aspetti. Però, torno a dire: se non c'è a monte la consapevolezza che l'opposizione ha il compito di controllare il governo, mentre il governo e la maggioranza hanno quello di portare avanti il programma fino a fine legislatura, non se ne esce. Perché sembra che il ruolo dell'opposizione sia quello di far cadere il governo il prima possibile e quello del governo sia solo resistere. L'istituto dell'opposizione nasce invece come contrappeso per evitare un'appropriazione indebita del potere di governo, ma con l'obiettivo comune di arrivare alla fine della legislatura. Perché la stabilità del governo e la tenuta delle istituzioni vengono prima delle dinamiche politiche. E quindi, prima di tutte le riflessioni fatte sugli organismi, io credo che la politica debba essere il primo ragionamento. Oggi, tra Consiglio e commissioni, i temi trattati occupano almeno quindici giorni al mese su trenta. Allora bisogna attenzionare due aspetti. Il primo è il contributo che viene fornito ai partiti politici: non può essere che col sistema attuale qualcuno fa il professionista della politica e qualcun altro si ammazza a fare il volontario della politica. Si crea una disparità che mal si concilia con i principi costituzionali. Il secondo tema è il supporto tecnico. Se crediamo nelle istituzioni, non dobbiamo avere paura di investirci. Oggi il supporto tecnico è appannaggio solo delle Segreterie di Stato e della Reggenza, non delle forze politiche. Le forze politiche devono arrangiarsi con quello che hanno e questo riduce la qualità del dibattito. Non è solo una questione di volontà: è anche conciliare la vita di tutti i giorni con l'attività politica. Perciò serve un apparato amministrativo che possa supportare la politica. Poi ci sono altri aspetti collegati. Il tema degli operatori istituzionali: capire se il ruolo oggi è corretto oppure ragionare su figure come, ad esempio, agenti di polizia che accompagnano la Reggenza, come succede in altri ordinamenti. Le regole del Congresso di Stato e le regole di ingresso nelle istituzioni: è marginale, ma io non posso più vedere persone che si presentano in maglietta nelle Segreterie di Stato o in udienza dalla Reggenza, o addirittura in consiglio in ciabatte coi sandali. Sono regole che esistono, ma non vengono rispettate: forse vanno rafforzate. E ancora, la Reggenza: per dare maggiore dignità alle istituzioni, io vedo che oggi le udienze vengono date a chiunque passi, così come le onorificenze. Forse è il caso che le istituzioni, pur restando vicine alla cittadinanza, non siano così accessibili come oggi, perché si rischia di svilirle.

Avv. Giovanna Crescentini: Allora, al consigliere Mussoni sulla verbalizzazione del Congresso di Stato: sì, io la ritengo da tempo una questione importante, e anche l'attuale segretario di Stato per gli Affari Interni me l'ha sottoposta. Riterrei che effettivamente non solo la registrazione, ma anche uno strumento che trascriva contemporaneamente sia necessario. Perché sappiamo benissimo che la registrazione è di difficile consultazione, mentre la trascrizione deve essere comunque fatta da un funzionario. Invece ci sono degli strumenti, e io avevo già fatto richiesta, come Segreteria Istituzionale, all'Ufficio Informatica per poter avere questo tipo di supporto. Ancora non mi hanno risposto. La verbalizzazione è importante. Non sarebbe nulla di straordinario, perché anche il Consiglio dei Ministri registra, verbalizza e trascrive. Questo darebbe anche più facilità di accesso agli atti. È chiaro però che la verbalizzazione non può essere come quella del Consiglio Grande Generale, perché le sedute non sono pubbliche. In qualche modo devono mantenere la stessa riservatezza che hanno oggi i verbali redatti dal Segretario di Stato per gli Affari Interni. La verbalizzazione è sempre una cosa molto delicata. La registrazione, per fortuna, sopperisce al verbale scritto, perché un verbalizzante, per quanto possa essere bravo, può sempre interpretare male qualcosa. A me viene sempre in mente la Commissione Affari di Giustizia di qualche legislatura fa: per quanto uno possa essere bravo, può comunque interpretare male. La registrazione invece, facendo sentire anche il tono, se ironico o meno, ti fa comprendere molto meglio quello che è stato detto. Il problema del conflitto di interessi, soprattutto riguardo ai membri del Congresso di Stato, sarà un tema che dovremo affrontare nel prossimo ciclo di valutazione GRECO. Lo stiamo già affrontando, e riguarda non solo il



Congresso di Stato ma anche tutti gli staff delle Segreterie di Stato, cioè le persone con alte funzioni esecutive. Conflitto di interessi e trasparenza, quindi, vanno di conseguenza insieme alla questione dell'accessibilità agli atti. Sulla disponibilità dei budget: è un tema annoso. È noto che ci siano Segreterie di Stato che hanno budget molto più imponenti. Questa è una questione che va ragionata magari più in termini di contabilità e di riforma della Ragioneria dello Stato. Sulle delibere, il consigliere Mussoni mi dice che ormai ne rimangono poche, perché la maggior parte sono oggetto di adempimenti dell'amministrazione. È vero, ma solo in parte. Perché comunque, ad esempio in materia di sanità, è vero che c'è il Comitato Esecutivo, ma il rinnovo di una convenzione o l'attivazione di una convenzione molto spesso il Comitato Esecutivo cosa fa? Chiede il parere del Congresso di Stato. Anche ultimamente, su una concessione di permessi parentali, è arrivata la richiesta del Comitato Esecutivo al Congresso di Stato per un indirizzo interpretativo. Cosa che poteva benissimo assumersi il Comitato Esecutivo. Quindi sono tutte cose che bisognerebbe mettere per iscritto: ciò che spetta all'amministrazione con le sue responsabilità, ciò che spetta ai comitati, alle authority, e che siano loro a decidere. Per quanto riguarda il consigliere Zeppa e il Consiglio dei 12: il Consiglio dei 12 nasce al di là delle funzioni molteplici che aveva dagli Statuti, che poi piano piano gli sono state sottratte. Gli rimane adesso la funzione di autorizzazione all'intestazione. Nasce storicamente per un motivo, lo sappiamo bene: San Marino è un piccolo territorio, e il fatto di poter cedere a chiunque parte dei suoi immobili significherebbe che il Musk della situazione potrebbe venire e comprarselo. È chiaro che, da parte degli organismi internazionali, un Consiglio dei 12 con potere discrezionale non è visto di buon occhio. Ma questo non significa che bisogna togliere al Consiglio dei 12 la funzione. Significa piuttosto che il Consiglio dei 12 dovrebbe dotarsi di una legge propria che disciplini i paletti per le autorizzazioni: su quali criteri vengono concesse o meno. In questo modo resterebbe un organo composto da consiglieri, ma agirebbe in base a criteri fissati per legge. Così come fissate per legge dovrebbero essere le incompatibilità, i requisiti, i conflitti di interesse: tutta una serie di norme che permettano al Consiglio dei 12 di disancorarsi dalla discrezionalità, che è ciò che lo fa apparire negativamente agli occhi degli organismi internazionali. Non è il fatto che sia in capo a un organo parlamentare, ma la discrezionalità il problema. Il colloquiare tra organi è fondamentale: la leale collaborazione tra gli organi dello Stato è fondamentale. Non a caso la Reggenza presiede questi organi. La Reggenza presiede il Parlamento, presiede in qualche modo il Consiglio Giudiziario, il Congresso di Stato, presiede tanti organi. Non c'è un conflitto, perché non ha potere decisionale, ma svolge la funzione di controllo: assicurare che ogni organo faccia il proprio e non esorbi nei poteri altrui. Il punto è: riesce la Reggenza a farlo con gli strumenti che ha? Questo è il tema. Io mi trovo spesso con Capitani Reggenti molto soli, sono molto soli dal punto di vista politico, e spesso è la stessa politica la prima a metterli in difficoltà. La presenza costante del Segretario di Stato per gli Affari Interni durante il Consiglio Grande Generale non era solo una questione di forma: era una figura di raccordo tra esecutivo e Parlamento, un ruolo istituzionale. Il Segretario degli Interni non doveva intromettersi nelle funzioni della Reggenza, ma doveva darle supporto. Negli anni, invece, queste cose sono andate scemando. I Segretari, forse anche perché non sono più membri del Consiglio e hanno il mandato sospeso, non sono più qui: vengono a riferire sulle loro attività, poi se ne vanno. E la Reggenza resta sola. Sola nel senso che ci siamo noi, ma non possiamo dare il supporto politico che a volte la Reggenza ha necessità di avere. Per dire: non so se ho risposto a tutto quello che il consigliere Zeppa mi aveva chiesto. Il potere di promulgazione è un potere importante, ma la Reggenza spesso si trova a dover prendere decisioni che costano molto, in termini di urgenza e necessità, soprattutto nei decreti legge o nei decreti delegati. Al consigliere Righi: è vero che il decreto delegato è uno strumento duttile, veloce, ma io vi dico questo. Negli anni '90, quando sono arrivata qui, il comma delle ratifiche dei decreti sapete in quanto si esauriva? In dieci minuti. Perché non c'erano emendamenti: i decreti venivano approvati così, e ce n'erano molto meno. Poi si è andato ad aumentare l'uso del decreto delegato, e soprattutto si è presa l'abitudine di scriverlo in un certo modo pensando: "tanto poi si va in Consiglio, lo possiamo modificare". Questo ha dato spazio all'opposizione, giustamente, per intervenire. Un'opposizione che però si trova a discutere, in seconda lettura, di fatto, un progetto che non è arrivato come progetto di legge. Sul tema della rivalutazione dei



Capi di Stato: passa anche attraverso la scelta se rimanere o meno all'interno del Consiglio Grande Generale. Io direi che il Consiglio Grande Generale è così numeroso perché rappresenta l'Arengo. La Reggenza veniva nominata dall'Arengo, all'interno dell'Arengo. Mi verrebbe da dire che dovrebbero essere i Capitani scelti all'interno del Consiglio. Però, ripeto, è una scelta politica. Io non vedrei nemmeno male qualcuno da fuori. È sempre questione di testa, come ha detto il consigliere Righi: questione di buon senso. Fare i Capitani Reggenti è complicatissimo, soprattutto perché, ripeto, sono molto soli. Quindi sì, è questione di preparazione, di buon senso, ma anche di testa. Non è solo fregiarsi del titolo di "Eccellenza", non è solo l'immagine delle udienze o delle missioni. Il ruolo importante è qui, tutti i giorni, a Palazzo. Perché la Reggenza regge il Palazzo. Non è solo ricevere un ministro: è un ruolo di garanzia e di equilibrio fra i vari organi, che va esercitato continuamente. E molti, purtroppo, si trovano a doverlo fare senza sapere davvero cosa significhi. chiaro che la Segreteria Istituzionale fa quello che può e dovrebbe forse essere ampliata, ma dobbiamo pensare anche agli spazi: dove li mettiamo? Faccio parte di un gruppo interdipartimentale per individuare soluzioni ulteriori rispetto a Palazzo Pubblico, perché qui noi non ci stiamo più. Uffici creati per due persone ne occupano cinque. Quindi posso concordare sul supporto tecnico, magari non uno per consigliere, però — che so — un paio per gruppo, esattamente.

Avv. Alvaro Selva: L'ufficio segreteria istituzionale mi ha comunicato il 12 agosto che questa commissione consiliare aveva deliberato all'unanimità di invitarmi ad intervenire in audizione per esprimere il mio pensiero su tematiche istituzionali che la commissione deve prendere in esame al fine di proporre eventuali riforme. La segreteria istituzionale, unitamente all'invito, mi ha consegnato un documento approvato sempre all'unanimità dalla commissione, al fine di rendere note ai cosiddetti saggi le tematiche istituzionali su cui potrà vertere l'audizione. Signori presidenti, onorevoli commissari, confesso che l'elenco delle cosiddette attività eventuali indicate nel documento mi ha indotto a pensare che il vostro compito riformatore sia non solo difficile, ma talmente complesso da qualificarlo "Mission Impossible". Anche se i saggi che sono stati nominati non mancheranno di dare il loro contributo scientifico e politico sulle probabili soluzioni dei numerosi e complessi problemi indicati nei diversi articoli del documento, tematiche che non mancherete di prendere in esame ed approfondire. Ed è in base a queste preoccupazioni che mi permetto di suggerirvi, per le vostre decisioni, di affrontare i vari temi gradualmente e non complessivamente, anche se si dovranno tenere in considerazione talune problematiche che rendono le norme istituzionali riguardanti un singolo organo necessariamente collegate con le norme di altri organi istituzionali. Consentitemi, sempre in ordine alle tematiche sulle quali sono richiesti i suggerimenti, e prima di dare indicazioni circa la gradualità di trattazione in precedenza esposta, di fare una precisazione generale relativa al nostro ordinamento istituzionale. Scrive il professor Augusto Barbera, da tutti voi conosciuto e stimato anche per il ruolo svolto nel Collegio Garante: la Repubblica di San Marino non ha uno specifico testo costituzionale che possa definirsi Costituzione di San Marino, ma certamente ha un sempre più valido ordinamento costituzionale. Sviluppando l'autorevolissima opinione del professor Barbera, ho personalmente avuto in più occasioni l'opportunità di precisare che, a mio parere, oggi la Repubblica sia dotata di una Costituzione rigida che trova il suo fondamento nella Dichiarazione dei Diritti approvata nel 1974 e modificata ed integrata nel 2000 e nel 2002. Pertanto non credo che l'assetto costituzionale rigidamente definito dall'ordinamento debba essere riformato, ma piuttosto credo che sia necessario procedere con gradualità alla riforma dei singoli organi istituzionali regolati da leggi ordinarie o qualificate, che sulla base di obiettive constatazioni hanno presentato e presentano tutt'ora criticità nel loro funzionamento, per evitare delle incertezze che provocano difficoltà nell'operatività degli organi istituzionali. Alla luce di queste considerazioni, ritengo debbano darsi priorità alle modifiche e all'integrazione del regolamento delle sedute del Consiglio Grande Generale. Permettetemi, onorevoli membri di questa commissione, di esprimere il disappunto mio e di altri cittadini che ascoltano alla radio le sedute del Consiglio. Si ha l'impressione di un diffuso disordine, di lunghi dibattiti caratterizzati da inutili interventi ripetitivi e spesso non appropriati in relazione agli argomenti trattati, di un malcelato protagonismo di taluni consiglieri che debbono dar mostra delle



loro capacità dialettiche finalizzate al consenso. Assistiamo ai continui richiami della Reggenza all'aula per ottenere l'attenzione dei consiglieri, che magari continuano a chiacchierare fra loro creando confusioni e disagi. Tuttavia, al di là della mia percezione dei disordini funzionali che si verificano in aula durante le sedute consiliari, la proposta da me formulata di dare priorità alle riforme riguardanti il regolamento delle sedute consiliari nasce dalla constatazione che le regole vigenti, certamente democratiche, non assicurano la certezza e l'efficacia per lo svolgimento dei compiti che la nostra Costituzione affida al Parlamento: l'approvazione delle leggi, la determinazione dell'indirizzo politico, l'esercizio delle funzioni di controllo. L'articolo 1 dell'elenco delle eventuali attività che la commissione ci ha fatto pervenire in previsione dell'odierna audizione riguarda proprio il Consiglio Grande Generale. A tal riguardo, senza voler dare suggerimenti su tutti gli argomenti indicati, mi permetto di richiamare la vostra attenzione su taluni dei temi elencati e comunque ad essi collegati, come di seguito esposto. Primo. Risulta fondamentale regolamentare il dibattito sui singoli argomenti posti all'ordine del giorno delle sedute consiliari. Le norme vigenti, infatti, non assicurano lo svolgimento di un dibattito responsabile e costruttivo. La soluzione del problema deve, a mio avviso, trovare fondamento nelle intese che devono essere preventivamente raggiunte fra le forze rappresentate in Consiglio. In tale direzione penso sia utile stabilire regole dettagliate che favoriscano l'intesa fra i consiglieri ed il governo all'interno dell'Ufficio di Presidenza, con la valorizzazione dei gruppi consiliari e delle rappresentanze consiliari non costituite in gruppo. Come noto, l'ordine del giorno delle sedute consiliari si forma all'interno dell'Ufficio di Presidenza, chiamato ad esaminare le proposte del governo, dei gruppi e dei rappresentanti consiliari. In quella sede possono essere esaminate — come avviene, ad esempio, nel Parlamento italiano con la Conferenza dei Capigruppo — le proposte delle diverse componenti politiche per un ordinato svolgimento del dibattito, prevedendo il numero dei consiglieri che, su delega del gruppo o della rappresentanza, sono designati ad intervenire sui singoli argomenti. Ricordo che, in caso contrario, le decisioni sono adottate dalla Reggenza. Secondo. In ogni caso, oltre alle onorevoli intese che possono essere raggiunte nell'Ufficio di Presidenza, ritengo necessario e utile che, per quanto riguarda la trattazione dei singoli argomenti posti all'ordine del giorno — compresa la trattazione del comma comunicazioni — i gruppi e le rappresentanze consiliari debbano preventivamente indicare, come avviene attualmente, l'elenco dei consiglieri che intendono intervenire sull'argomento. Tuttavia, con la riforma si dovrebbe responsabilizzare i singoli gruppi o rappresentanze per designare un numero limitato di relatori, onde evitare inutili ripetizioni. Resta salvo il diritto di ogni consigliere di esprimere eventuali posizioni integrative o in dissenso rispetto alle dichiarazioni dei relatori iscritti, ovvero dei consiglieri chiamati in causa per motivi personali. Va inoltre confermato e valorizzato il ruolo dei Capitani Reggenti nella direzione puntuale e rigorosa del dibattito. Terzo. In relazione all'auspicata valorizzazione dell'efficienza e della responsabilità dell'azione consiliare, credo sia opportuno prendere in considerazione il ruolo che, relativamente all'esame delle proposte di legge e degli argomenti posti all'ordine del giorno del Consiglio, l'ordinamento attribuisce alle commissioni consiliari. Credo sia necessario, a tal proposito, esaminare alcuni aspetti del vigente regolamento che riguardano l'iter di approvazione delle leggi. In primo luogo, sarebbe opportuno evitare dibattiti sul progetto di legge presentato in prima lettura. In tal caso il relatore, per ogni singolo provvedimento, dà lettura della sua relazione, mentre la Reggenza concede la possibilità ai consiglieri di chiedere solo limitati chiarimenti su quanto esposto, prima dell'affidamento dell'esame del progetto di legge alla competente commissione. In secondo luogo, a mio avviso, si potrebbe considerare l'opportunità di conferire alle commissioni un maggiore potere per l'approvazione degli articoli e, in casi particolari, l'approvazione della stessa legge. Per quanto concerne i tempi assegnati ai consiglieri per lo svolgimento degli interventi, mi pare che il vigente regolamento preveda norme condivisibili. Non si esclude che il Consiglio possa introdurre modifiche al vigente regolamento per limitare o ampliare i termini di svolgimento degli interventi o per la trattazione complessiva dell'argomento all'ordine del giorno. Mi permetto però di suggerire alla commissione di prendere in considerazione il tema del comma comunicazioni, nel quale i singoli consiglieri possono proporre dibattiti su vari argomenti, proporre ordini del giorno. A mio avviso sarebbe opportuno chiedere la preventiva iscrizione presso l'Ufficio



di Segreteria dei consiglieri che intendono intervenire, indicando anche il tema che si intende trattare, evitando comunque che nello stesso gruppo o rappresentanza consiliare intervengano più consiglieri sullo stesso argomento. Per quanto riguarda i rapporti Governo-Consiglio, mi preme richiamare l'attenzione della commissione sul tema dei decreti delegati. L'elenco delle attività che è stato trasmesso dall'Ufficio di Segreteria Istituzionale sull'argomento propone di prevedere che la delega per l'adozione del decreto delegato fissi compiutamente principi e criteri direttivi volti all'esercizio della funzione legislativa, il limite temporale e la materia su cui esercitarla, in riferimento ad oggetti definiti, nonché un approfondimento in merito alla decorrenza dell'efficacia dei decreti delegati. Le indicazioni della commissione sono corrette e pertinenti. A mio avviso, il potere che l'articolo 3-bis della Dichiarazione dei Diritti attribuisce al governo di far ricorso al decreto delegato — diversamente dai decreti previsti dall'articolo 3, emanati dalla Reggenza per ragioni d'urgenza — non deve essere limitato a determinati argomenti o contenuti. L'importante è che la legge con la quale il Consiglio concede la delega al governo fissi compiutamente, come indicato nell'elenco delle eventuali attività, i principi ed i criteri direttivi volti all'esercizio della funzione legislativa delegata al Congresso di Stato. Fermo restando la norma costituzionale che stabilisce l'obbligo di ratifica dei decreti delegati, è infatti corretto, onde evitare abusi circa l'utilizzazione dello strumento del decreto, che la legge delega sia la più dettagliata possibile con l'indicazione delle finalità richieste per l'adozione del provvedimento, affinché il Consiglio, con la ratifica, valuti prima di tutto se la delega sia stata correttamente usata. È inoltre da tenere in considerazione che la legge con la quale sono dettagliatamente indicate le finalità e i limiti della delega possa essere utilizzata, come avviene in altri ordinamenti, per l'approvazione di provvedimenti complessi, come i codici. Per quanto mi risulta, con legge delega il governo ha provveduto all'emanazione del nostro moderno Codice della Strada, tuttora da molti anni in vigore in questa Repubblica. Sempre per quanto riguarda l'iter per l'approvazione delle leggi, mi permetto di suggerire alla commissione di valutare l'opportunità di una modifica al regolamento per consentire al Congresso di porre su singoli provvedimenti di legge la cosiddetta questione di fiducia. A mio parere, dare al governo la facoltà di legare importanti provvedimenti legislativi alla sua stessa stabilità non limita la centralità del Parlamento, dal momento che offre all'esecutivo uno strumento di governabilità su provvedimenti legislativi fondamentali e contemporaneamente ostacola eventuali iniziative ostruzionistiche che non sono, a mio avviso, auspicabili. Consentitemi infine, anche se estraneo alle ipotizzate riforme del regolamento del Consiglio, di soffermarmi brevemente sulla richiesta di questa commissione di focalizzare ed approfondire il rapporto fra l'ordinamento dell'Unione Europea ed il diritto interno, individuando le modalità per il recepimento della normativa europea per l'attuazione della cosiddetta "civiltà comunitaria". La nostra Università su tale tema ha avuto modo di evidenziare, attraverso uno studio specifico, il probabile ruolo della Corte Europea di Giustizia a seguito dell'approvazione dell'accordo di associazione. Altri giuristi hanno segnalato la necessità di adeguare la nostra legislazione civile ai criteri che in tutti i Paesi dell'Unione sono disciplinati con il sistema della codificazione. Analoghi problemi dovranno essere affrontati per quanto riguarda i procedimenti penali e il diritto amministrativo. Si tratta, come si può rilevare, di una grande sfida che le nostre istituzioni saranno chiamate ad affrontare e risolvere per l'auspicabile, e forse inevitabile, modernizzazione del nostro Paese che l'accordo di associazione comporta. Perdonatemi se ritengo che questa commissione non sia in grado di indicare da sola le modalità con le quali la Repubblica possa procedere, ma che sia necessario il coinvolgimento delle sue componenti politiche e scientifiche per affrontare questo poderoso tema, fornendo gradualmente nel tempo le possibili soluzioni che ovviamente il Parlamento sarà chiamato ad adottare. Concludo questo mio intervento rinnovando il ringraziamento per avermi consentito di esporre alla commissione le mie riflessioni, basate sulla mia esperienza politica ed approfondimento giuridico, sulle prospettate riforme.

Enrico Carattoni (RF): Ringrazio innanzitutto l'avvocato Selva per aver accolto il nostro invito e anche per averci fornito prima un testo scritto, in modo da rendere più agevole il suo intervento. Io condivido buona parte, se non altro tutte le premesse, buona parte del contenuto del suo intervento. Mi permetto di farle una domanda sulla quale io mi sto interrogando e che avrei voluto porre prima anche



all'avvocato Crescentini. Riguarda la presenza della Reggenza all'interno del Congresso di Stato. Noi sappiamo che rispetto al Consiglio Grande Generale, al Consiglio dei 12 e alla stessa Reggenza, il Congresso di Stato è quello che è arrivato dopo sostanzialmente. È certamente un organo centrale all'interno del nostro ordinamento, ma è l'ultimo ritrovato. È chiaro che su questo poi si sono costruiti negli anni dei meccanismi di rappresentanza che prevedevano prima i Segretari di Stato e i deputati, poi sono diventati tutti Segretari di Stato. Però secondo me c'è un nodo: quello della presenza della Reggenza all'interno del Congresso di Stato. È una presenza ibrida, perché sappiamo che le ultime leggi del 2002 ci dicono che la Reggenza in realtà non presiede il Congresso di Stato, ma convoca e coordina il Congresso di Stato. Poi, certo, nel termine "coordina" qualcuno ci vede anche la possibilità di imprimere quei poteri tipici della presidenza, però sappiamo che è un istituto, una figura ibrida. E quindi mi chiedo se, per la sua esperienza e conoscenza, si potesse dare una riflessione ulteriore rispetto all'opportunità o meno di mantenere la Reggenza all'interno del Congresso di Stato ed eventualmente se favorire, implementare quelli che possono essere i poteri della Reggenza insieme al Congresso, oppure, al contrario, se la presenza dei Capi di Stato dentro il governo possa essere inopportuna. Sappiamo che, ispirandoci ad altre tradizioni, tutte diverse da quella sammarinese, c'è sempre una scelta. O il Capo di Stato, che è il garante supremo dell'equilibrio fra i vari poteri dello Stato, è fuori in particolare dal governo e quindi evoca, passatemi il termine, delle compromissioni. Perché è chiaro che se viene adottata una delibera, discussa a livello politico con la presenza della Reggenza, in qualche modo quella delibera viene avallata anche di fatto dai Reggenti che non hanno impedito che venisse trattata, che non hanno dato il loro... Vediamo l'esempio italiano, dove il Capo dello Stato non fa parte del governo, ma anche lo stesso esempio francese, in cui il Capo di Stato – sebbene eletto direttamente – nomina il governo e i ministri, ma non fa parte del governo. Al contrario, la tradizione americana o i sistemi presidenziali, più recenti, assorbono all'interno della stessa figura il ruolo di Capo di Stato e Capo di Governo. Questo per dire che io non ho ancora un'opinione formata sul tema. Mi sono interrogato più volte, perché credo sia uno dei temi sui quali confrontarsi nell'ottica di valorizzare maggiormente il ruolo e la forza della Reggenza. Sapendo oltretutto che il fatto di mettere la Reggenza dentro al Congresso di Stato, quindi che la Reggenza fa parte del Congresso di Stato, spesso ha inibito la possibilità che consiglieri provenienti dalle file dell'opposizione potessero accedere a questa carica. Perché, giustamente, è chiaro che l'attività del governo poteva essere influenzata anche da un Capitano Reggente di opposizione. Quindi io le chiedo se, nella sua esperienza, si sia mai confrontato su questo tema, se si sia mai posto questo problema, visto che lei è stato anche Segretario di Stato per gli Affari Interni, e se è mai stato discusso in precedenza e quali soluzioni eventualmente sono state portate.

Avv. Alvaro Selva: La Reggenza rappresenta un'istituzione caratteristica del nostro Stato che ci ha accompagnato fin dalle origini, dal periodo comunale. Prima aveva naturalmente poteri maggiori, poi, man mano, con lo sviluppo dello Stato democratico e con la divisione dei poteri, ha assunto sempre più la figura di una rappresentanza: i Capi di Stato che rappresentano la Repubblica. La Repubblica di San Marino è rappresentata dai due Capitani Reggenti. Poi mi faccio una domanda, al di là delle visioni teoriche: partiamo da una visione positivista, come fanno gli inglesi, per esempio. La presenza della Reggenza in tutte le istituzioni – Consiglio Grande Generale, Congresso di Stato, Consiglio dei 12 – è una garanzia di un controllo costituzionale che è demandato agli Eccellentissimi Capitani Reggenti e che devono esercitare in questo modo. C'è poi una semplice funzione di convocazione dell'ordine del giorno, perché i Reggenti partecipano all'Ufficio di Presidenza, dove devono prendere decisioni su ciò che c'è. Quindi ascoltano il governo, ma non devono avere una funzione decidente: una funzione di coordinamento e di controllo, come è avvenuto e come è stato stabilito anche dalla prassi. Direi che questo è il mio parere. Oggi non ho voluto intervenire sul Congresso di Stato. È un istituto che, se dovrete affrontare, va rafforzato e va modificata la legge sul Congresso di Stato, in modo da affidare le funzioni. Per esempio, ultimamente – e non è colpa della Reggenza – assistiamo alla mancanza della funzione del Segretario di Stato agli Affari Politici, affidata di solito al Segretario di Stato per gli Esteri. È venuta meno. Manca un coordinamento



politico, per cui ogni Segretario di Stato fa quello che vuole, si presenta da una parte o dall'altra senza un coordinamento politico all'interno del Congresso di Stato, dell'esecutivo. Questo sarebbe da cambiare. Bisogna rivalorizzare la funzione politica di un Segretario di Stato che non è presidente, ma è colui che segna e esercita il confronto all'interno del Congresso di Stato sulle linee politiche e sulle scelte che si devono fare, che devono essere coordinate e coerenti. Questo è il punto. Poi ci sono le funzioni esecutive che, già per tradizione, sono affidate al Segretario di Stato per gli Affari Interni, che deve formulare le delibere e curare tutta la parte burocratico-pratica dell'istituto del Congresso di Stato. Quindi io lo manterrei, perché è una caratteristica del nostro Stato.

Iro Belluzzi (Libera): Grazie presidente, grazie avvocato. La ringrazio per le riflessioni che ha portato all'interno di questa commissione e per il valore aggiunto che rappresenta la sua funzione, sia di esperto giuridico sia di politico, capace in maniera pragmatica di indicare alcune soluzioni sugli elementi su cui agire. Mi viene in mente, nella seconda pagina del suo intervento, l'ultimo paragrafo, dove indica una funzione che deve essere stabilita e individuata per cercare la condivisione nella presentazione di una norma, in modo tale che sia più celere l'iter legislativo. Era una funzione che in passato spettava ai corpi politici e ai partiti, che avevano questo compito di mediare e confrontarsi per poi proporre in aula un progetto quanto più condiviso e definito. Troppo spesso oggi, anche per la perdita della forza della partitica all'interno della società – non solo quella sammarinese, ma a livello globale – questa funzione di mediazione manca. In passato, quando si arrivava in Consiglio con un progetto di legge, si arrivava con un testo già definito. Certo, c'erano piccoli aggiustamenti che potevano essere fatti in commissione, ma il progetto era pronto, e non per imposizione del Segretario di Stato, ma perché c'era stato un grosso lavoro precedente. Oggi questo non è più possibile, i partiti non svolgono più quella funzione. Sarebbe quindi interessante – e considero originale la sua indicazione – trovare una sorta di “camera di compensazione”, un luogo di confronto interno alle istituzioni, che sarebbe estremamente utile senza incidere sui tempi del Consiglio Grande Generale. L'economicità dei tempi verrebbe raggiunta in maniera intelligente e utile. Un altro elemento su cui ci troviamo d'accordo – penso sia un'impostazione che abbiamo condiviso anche con l'audizione precedente dell'avvocato Crescentini – riguarda la domanda che questa commissione si pone: riformare tutto o limitarsi ad aggiustare e modificare, in maniera formale e sostanziale, ciò che serve per il buon funzionamento delle istituzioni? Come forza politica, riteniamo che prima di riformare tutto e ripartire da zero – che sarebbe come non voler fare nulla – sia più utile modificare quelle norme, quei poteri e quelle funzioni che spettano ai vari organi e che determinano il funzionamento costituzionale della Repubblica. Questa è l'impostazione che vogliamo portare avanti. Un altro elemento: noi oggi ci troviamo davanti a una sfida epocale. Con la firma dell'accordo di associazione arriveranno inevitabilmente ricadute sull'impostazione del nostro diritto. Non è compito di questa commissione affrontarlo, non abbiamo né la forza né la capacità, ci vorranno tempi lunghi. Ma trovo estremamente interessante che lei abbia introdotto la possibilità di dotarci di codici, in modo che l'attuale situazione – che definirei di “orrido” dal punto di vista ordinamentale – possa trovare una via più precisa e regolata. Le pongo poi una domanda sull'istituto della Reggenza. Ascoltando il collega Carattoni e le riflessioni emerse in commissione, credo sia importante pensare a un ruolo di controllo per la Reggenza. Un ruolo di controllo, infatti, comunque dovrà essere individuato. Quando parliamo di delega per la formazione di un decreto, o del rispetto della gerarchia delle fonti, si potrebbe valutare di attribuire alla Reggenza la possibilità di adottare o respingere una delibera che accompagna un decreto, nel caso in cui quel decreto non rispetti pienamente i limiti fissati dalla delega. Oppure, sempre in riferimento alla gerarchia delle fonti, la Reggenza potrebbe bloccare e non far recepire una delibera che va a modificare o interpretare una norma, evitando che una semplice delibera del Congresso di Stato vada a incidere su decreti o leggi senza una base precisa. Insomma, si potrebbe pensare alla Reggenza come garante delle istituzioni e dell'ordinamento, attribuendole un controllo preventivo: prima che si avvii l'iter di un decreto, la Reggenza avrebbe la possibilità di inibirne il deposito o l'approvazione di una delibera quando non c'è un fondamento normativo o vi è un abuso di



potere da parte del Congresso. Questo ricondurrebbe l'azione istituzionale a una forma che, secondo me, diventa sostanza vera.

Avv. Alvaro Selva: A livello istituzionale è diminuito un po' il ruolo dei partiti. Dopo le elezioni, però, si costituiscono in Consiglio i gruppi, che hanno una personalità giuridica e quindi devono esercitare la funzione sulla base della delega ricevuta dall'elettorato. I partiti poi si comporteranno come riterranno opportuno, ma il problema è quello dei gruppi consiliari. Ecco perché insisto sul fatto che serva un'intesa. Non si inventa nulla di nuovo nel diritto costituzionale: basta guardare, ad esempio, ai dibattiti del Parlamento italiano. Quando c'è un argomento importante, per ogni gruppo interviene un solo relatore, non parlano in venti o trenta. Anche perché, con il numero di parlamentari che hanno, sarebbe impossibile. Dove si decide questo? Nella conferenza dei capigruppo. Il presidente convoca i capigruppo e chiede: "Come volete regolarvi su questo dibattito?". Da lì si stabilisce un'indicazione condivisa. Questa sarebbe la soluzione più semplice. Poi si possono prevedere anche delle eccezioni: se gli interventi sono limitati, concedere più tempo al relatore; oppure, se un argomento è complesso, un gruppo può indicare due consiglieri al posto di uno, il capogruppo e un altro che abbia competenza specifica. Insomma, è una questione di organizzazione. Io quindi insisto che si esamini questa possibilità, ossia l'intesa fra le forze politiche all'interno dell'Ufficio di Presidenza, al quale partecipano tutti, comprese le rappresentanze consiliari con un solo consigliere. Lì, fra persone di buona volontà, si possono raggiungere intese utili ed evitare perdite di tempo. Perché, molto spesso – scusate il mio giudizio – il Consiglio Grande Generale perde davvero troppo tempo. Per quanto riguarda la Reggenza: al di là della sua presenza all'interno del Congresso di Stato, si può ragionare su come attribuirle un maggiore potere di controllo costituzionale. In altri Stati, ad esempio, il Presidente della Repubblica, se non è d'accordo su un provvedimento che ritiene incostituzionale, può rinviare la legge al Parlamento. Da noi questo potere di rinvio non è previsto. La situazione pratica è che la Reggenza fa parte del Congresso di Stato e, se c'è qualcosa che non funziona, può esprimere un parere. Ma non è un vero potere: è un confronto. La Reggenza, in quanto Capo di Stato, non può annullare la volontà del Parlamento, ma può chiedere al Parlamento una riflessione. Su questa strada penso che la Commissione potrebbe studiare un sistema, nell'ambito dei regolamenti, per dare alla Reggenza un ruolo più incisivo di controllo sui provvedimenti adottati, in particolare sui decreti delegati. E proprio sui decreti delegati io insisto: dobbiamo fare bene le leggi delega. Non basta dire: "Il Congresso di Stato ha il potere di emettere questo decreto". Bisogna spiegare le ragioni per cui è necessario, i principi e i limiti entro cui esercitare il potere. Non bisogna limitare la materia dei decreti: i decreti sono necessari, indispensabili e spesso permettono di accelerare. Ma il Parlamento deve dare un indirizzo chiaro, preciso, su cui fondare i decreti. Poi resta la ratifica in Consiglio, che è la garanzia finale: alla fine è sempre il Parlamento a pronunciarsi. Va poi coordinato il tutto con le commissioni, e io ho cercato di dare alcune indicazioni in questo senso. Le soluzioni naturalmente non sono semplici, ma si possono ipotizzare.

Luca Lazzari (PSD): Le osservazioni dell'avvocato Selva partono da quello che passa dalla radio, dalle sessioni del Consiglio, e cioè da questo senso di caos, di perdita di tempo. Quello che percepisce un cittadino arriva anche a noi, e Selva non è un cittadino comune. Secondo me questo deve farci riflettere. Anche l'intervento dell'avvocato Crescentini è stato improntato alla concretezza: ha guardato agli aspetti pratici e ha indicato linee operative realizzabili. Ecco, quindi, ripeto: questo deve farci riflettere. Siccome tutto è partito dalla volontà comune, condivisa, di ridare centralità al Consiglio Grande Generale, la domanda è: come fare? Forse è più semplice di quanto si creda. Forse si tratta di riuscire a dare efficienza all'attività del Consiglio. Probabilmente una delle ragioni per cui non ci riusciamo sta anche nel modo in cui pensiamo al Consiglio. La linea di confine che passa tra opposizione e maggioranza porta a pensare che rendere funzionale l'attività consiliare dia vantaggio alla maggioranza e svantaggio all'opposizione. Ma forse dovremmo pensare ad altre linee di divisione, se vogliamo ridare centralità al Consiglio: quella che corre, ad esempio, tra Consiglio e governo, tra Consiglio e potere giudiziario, tra Consiglio e potere dell'amministrazione. Dovremmo



riuscire insieme a far nostro questo principio, cioè ripensarci come un corpo unico. Poi, chiaramente, resta il ruolo dell'opposizione e quello della maggioranza. Ma se non si compie questo passaggio diventa difficile, al termine del lavoro della commissione, arrivare a dare efficienza e funzionalità all'attività del Consiglio Grande Generale. Vorrei quindi fare una domanda all'avvocato Selva. Riguarda il meccanismo introdotto nel 2005, secondo il principio di separazione dei poteri, per cui quando un consigliere entra al governo il suo seggio viene sospeso ed è occupato da un supplente. Mi chiedo se non possa esserci una soluzione diversa, perché questa scelta porta con sé delle contraddizioni. Il consigliere supplente resta pur sempre un supplente, non ha pieno possesso del suo ruolo, e la dinamica di governo influenza inevitabilmente le sue decisioni da consigliere. So che non esiste una soluzione perfetta, tanto più in una dimensione come la nostra. In Italia, ad esempio, i parlamentari possono essere contemporaneamente membri del governo, ma lì i numeri non pesano quanto da noi. Un'altra cosa che vorrei chiedere riguarda la difficoltà di dare efficienza all'attività consiliare, che comporta una dispersione enorme di tempo. Oggi è molto difficile per un consigliere riuscire a seguire tutto il lavoro, e questo crea una distinzione tra chi ha il tempo per impegnarsi e chi no. In aula, infatti, la maggior parte sono dipendenti pubblici o, come me, funzionari di partito. Poi c'è una quota di avvocati e, in maniera residuale, i dipendenti del settore privato. Ecco, oltre a ridurre i tempi, bisognerebbe prevedere strumenti per aiutare i consiglieri nella loro attività: ad esempio la possibilità di interrogare direttamente l'amministrazione o di avere supporto nella stesura delle leggi. Anche se, credo, oggi questo non sia previsto. Lo chiedo ai presidenti: gli studi legislativi non possono dare supporto ai consiglieri? No? Ecco, ma questo sarebbe uno strumento utile, che aiuterebbe molto l'attività consiliare. Per quanto riguarda la Reggenza, visto che il tema è stato toccato, anch'io penso che il potere più grande di questo istituto stia nella sua raffigurazione simbolica. Però bisogna fare in modo che questo potere simbolico sia espresso con dignità, e non sempre ci si riesce. Questo accade sia perché l'istituto della Reggenza viene svilito nel gioco politico – come diceva prima anche l'avvocato Crescentini: chi non ottiene incarichi di governo o di partito viene accontentato con la Reggenza – sia perché la rotazione semestrale porta ad esaurire rapidamente le risorse interne al Consiglio. Vorrei chiedere: l'innalzamento dell'età minima non potrebbe aiutare a garantire maggiore maturità istituzionale alla figura dei Capitani Reggenti? Così come la possibilità – che forse riguarda più la nostra cultura politica – di scegliere figure esterne al Consiglio. Nella nostra società civile ci sono tante persone – come lei, avvocato, o altri che hanno ricoperto incarichi politici, amministrativi o professionali – che potrebbero svolgere molto bene il ruolo di Capitano Reggente. La domanda è: come fare perché si inneschi un meccanismo di questo tipo, che secondo me sarebbe virtuoso?

Avv. Alvaro Selva: Non ho volutamente affrontato alcuni temi perché riguardano una serie di istituzioni. Oggi posso solo esprimere un mio pensiero, che non è stato sufficientemente approfondito rispetto agli argomenti esposti. Per esempio, il problema dei supplenti, dei consiglieri supplenti. È un tema che, al momento della riforma, riguardava i rapporti tra Congresso di Stato e Parlamento. La scelta, allora, fu fatta quando io ero già fuori dal governo. Si stabilì che chi è membro del Congresso di Stato non debba far parte del Parlamento. Questo, a mio avviso, è un principio giusto, perché non sarebbe riproponibile la situazione di un tempo, quando governo e Parlamento erano sullo stesso piano. Chiaramente questo ha comportato dei problemi, ma riguarda più in generale l'istituzione Congresso di Stato e il suo sistema di nomina. Oggi i membri del Congresso di Stato devono quasi necessariamente provenire dal Consiglio Grande Generale; solo eccezionalmente possono essere scelti fuori. Potrebbe però essere stabilito che ne facciano parte anche persone estranee, tecnici o altre figure competenti. Ciò comporterebbe comunque una modifica della legge sul Congresso di Stato, che io non ho affrontato proprio perché raccomando la gradualità degli interventi. Se pensiamo di risolvere tutto insieme, temo sia una missione impossibile – come ho definito nel mio intervento. È difficile e complesso, e si rischia di fare la fine della Bicamerale, che non ha risolto nulla e si è chiusa senza risultati. Mi auguro invece che questa commissione possa funzionare, visto che c'è un'intesa tra maggioranza e opposizione, e affronti progressivamente i problemi del Paese. Io partirei dalla



maggiore efficienza del Consiglio Grande Generale. È lì che bisogna intervenire per primo. Per quanto riguarda la Reggenza estranea al Consiglio Grande Generale, la legge sulla Reggenza stabilisce che debba essere scelta tra i consiglieri. Poi, per opportunità politica – visto che ogni sei mesi si nominano due persone – sono sempre i partiti a designare, talvolta con la cosiddetta “Reggenza di garanzia”. Ricordo che nel 1978 si ipotizzò la nomina di una persona estranea al Consiglio. In aula il capogruppo della Democrazia Cristiana, l’avvocato Mazza, disse: “Non si può, perché c’è una norma che lo vieta”. La proporzionalità, infatti, è calcolata sui 58 consiglieri; se si introducesse un esterno, bisognerebbe calcolarla sui 59. Alla fine l’idea fu abbandonata. La legge istitutiva prevede quindi questa regola, ma si potrebbe eventualmente modificare per permettere la nomina di un Capitano Reggente estraneo al Consiglio. Non sarebbe male stabilire che, in certe situazioni, si possa scegliere una personalità esterna: uno scienziato, una figura di spicco che il Paese intenda valorizzare. Questo è il mio pensiero. Ma ribadisco: gradualità. Se affrontiamo tutti i problemi insieme, diventa impossibile. Io sono disponibile ad approfondire ed esprimere il mio parere, ma a mio avviso bisogna partire dal Consiglio, dal funzionamento delle leggi, dalla loro formazione. Perché le istituzioni, volenti o nolenti, funzionano. Possono essere migliorate, certo, e vanno migliorate. Ma non serve una riforma costituzionale. La nostra Costituzione è perfetta: credo sia una delle migliori del mondo. L’ordinamento, con tutte le leggi e i principi, è solido. Quello che va modificato sono le leggi attuative dei singoli istituti, per farli funzionare al meglio. La Costituzione non può certo fissare la durata degli interventi dei consiglieri in aula: stabilisce la gerarchia delle leggi, i poteri dei decreti, i poteri degli organi. Il resto sono regolamenti e leggi ordinarie o qualificate, modificabili per rendere il sistema più efficiente.

Francesco Mussoni (PDCS): Condivido molto l’impostazione dell’Avv.Selva, così come le espressioni utilizzate riguardo al regolamento e al passaggio sulle comunicazioni, affrontato anche con un approccio da cittadino attento ai lavori parlamentari, non solo da tecnico o da ex politico. Si è messo nei panni del cittadino e della legittimità che il cittadino attribuisce alle istituzioni, e questo mi è piaciuto. Condivido quindi il passaggio sul regolamento, sul comma comunicazioni e sui decreti delegati. Credo che a volte non serva inventare procedure nuove, ma semplicemente circoscrivere meglio, essere più precisi e analitici nelle deleghe. Lo ringrazio molto anche per avere sollevato, al punto 7, un tema a me caro: la questione di fiducia. Ritengo che questo sia un tema centrale. Fiducia e sfiducia sull’attività del Congresso erano già stati discussi nella riforma del 2006, ma allora il Parlamento non volle affrontarli, dopo la commissione per le riforme istituzionali. Rimane però, a mio avviso, un punto di debolezza dell’ordinamento e dell’efficienza dell’esecutivo. È chiaro che la questione è complessa, perché la fiducia al governo non viene data a una singola persona che forma la squadra, ma ai partiti che rappresentano la collettività e che propongono alla Reggenza, dopo le elezioni, la squadra di governo. Il nostro sistema politico è legato ai partiti, e funziona in questo modo. Va quindi collegato il tema della fiducia a questo aspetto, che definirei di costituzione materiale, e anche al fatto che la nostra legge costituzionale sul Congresso prevede solo la sfiducia al singolo Segretario di Stato, ma non all’esecutivo nel suo insieme. Vorrei dunque un approfondimento, se non chiedo troppo, su questo punto. Dal mio punto di vista si dovrebbe lavorare per introdurre la possibilità di una sfiducia, o comunque di un voto di fiducia al Congresso, collegandolo alle norme esistenti. Ripeto, apprezzo questa prudenza. In questa commissione dobbiamo stare attenti a non rompere l’equilibrio tra le fonti e tra gli organi. Dobbiamo lavorare con umiltà e concretezza sugli aspetti che la storia recente mostra come migliorabili nei lavori del Consiglio. Serve inoltre l’umiltà di riconoscere che non siamo tutti scienziati del diritto, compresi gli avvocati presenti in commissione, e quindi occorre rispetto per le istituzioni. Questo è già stato chiarito dalla commissione: il fatto stesso che facciamo audizioni e siamo qui ad ascoltare è indicativo della prudenza che l’avvocato Selva ha voluto sottolineare. Quindi, se posso, vorrei avere qualche sua suggestione sulla questione di fiducia: come la intende e come la immagina, alla luce delle osservazioni che ha esplicitato.



Avv. Alvaro Selva: Io ho voluto richiamare l'attenzione su un nuovo modo di esprimere la fiducia o la sfiducia verso il governo, legato a una singola norma. È chiaro che lo pongo come tema da esaminare, da valutare se possa essere opportuno o meno. Personalmente lo riterrei opportuno, perché ci sono provvedimenti importanti che vengono presentati. Facciamo l'ipotesi del bilancio dello Stato, oppure dell'attuale riforma tributaria. È chiaro che deve esserci il dibattito, tutto il confronto necessario, ma alla fine bisogna arrivare a una conclusione. Allora, la conclusione è che il governo presenta una proposta di legge e dice: "Se approvate questa proposta di legge, io mi ritengo confermato. Se invece il Parlamento la respinge, c'è la sfiducia: il governo viene sfiduciato e deve dimettersi." Questo è ciò che avviene, ad esempio, nell'ordinamento italiano, dove accade costantemente sui provvedimenti più importanti. È quindi un problema che va affrontato politicamente, e dipende dalla sensibilità delle forze politiche. Io, che sono uno che difende la governabilità del Paese, lo introdurrei. Ma questo non significa che tutte le forze politiche condividano la stessa opinione. Resta quindi alle vostre valutazioni e ai vostri suggerimenti. Io mi sono limitato a proporre di allargare la questione della sfiducia al governo anche a casi legati a singoli provvedimenti o a comportamenti rilevanti, e non soltanto alla responsabilità personale di un ministro. In questo modo, la sfiducia si legherebbe a una questione vera: l'operato complessivo del governo in relazione a provvedimenti importanti sottoposti al Parlamento. Naturalmente, non si può porre la questione di fiducia su tutto, perché spesso il governo può anche andare in minoranza su un singolo articolo di legge. Ma su provvedimenti fondamentali sì, si dovrebbe valutare questa possibilità. Detto questo, si può anche decidere di non fare nulla, perché non è un punto che cambi radicalmente il nostro ordinamento. È solo un suggerimento semplice.

Guerrino Zanotti (Libera): Un ringraziamento sentito anche all'avvocato Alvaro Selva, che ci ha messo a disposizione non solo la sua professionalità e conoscenza del diritto costituzionale, ma anche l'esperienza maturata in tanti anni nei quali ha ricoperto ruoli di rilievo nelle istituzioni sammarinesi. Rilevo innanzitutto, così come ha fatto il collega Belluzzi, alcuni tratti comuni tra l'intervento dell'avvocato Selva e quello della dottoressa Crescentini: entrambi hanno raccomandato interventi gradualisti, evitando di stravolgere l'impianto costituzionale della Repubblica di San Marino. Noi non siamo qui, con questa commissione, perché ci sia un deficit di democrazia nella gestione delle istituzioni dello Stato. Siamo qui perché abbiamo riscontrato la necessità di rendere più efficiente, in particolare, il lavoro del Consiglio Grande e Generale, la cui funzione principale purtroppo nel tempo è passata in secondo piano, lasciando spazio a un certo disordine, a quello che è stato definito "caos". In questo senso condividiamo l'approccio pragmatico, volto a intervenire sulle inefficienze, soprattutto nei lavori del Consiglio Grande e Generale. Probabilmente, un grosso deficit deriva anche dal venir meno, rispetto al passato, del ruolo dei partiti. Oggi molti partiti non esercitano più quella funzione di sintesi e di organizzazione che avevano un tempo, e questo si riflette inevitabilmente sull'andamento dei lavori consiliari. È vero che dopo le elezioni sono i gruppi consiliari a costituirsi e ad assumersi la responsabilità del buon funzionamento dell'attività, ma resta il fatto che i gruppi stessi sono emanazione dei partiti attraverso i quali si viene eletti. Da qui nasce una mancanza che pesa sulla politica e sulle istituzioni. Anch'io, come l'avvocato Selva, ho sempre pensato che si dovesse valorizzare di più il lavoro delle commissioni consiliari. Lei lo ha richiamato soprattutto in riferimento all'iter di approvazione delle leggi, e a questo proposito vorrei porle una domanda: ha pensato anche a un ruolo più rilevante delle commissioni nell'iter di ratifica dei decreti delegati? Oggi infatti lo spazio che il Consiglio Grande e Generale dedica alla ratifica dei decreti è enorme. Nella prossima sessione, ad esempio, ci saranno decine di decreti da ratificare, alcuni dei quali rischiano perfino la decadenza perché sono trascorsi i tre mesi previsti. Tutto questo occuperà molto tempo nei lavori consiliari, anche perché c'è la possibilità di presentare emendamenti, tanto da parte della maggioranza e del governo, quanto da parte dell'opposizione. Non sarebbe possibile – ovviamente partendo dal presupposto, che condividiamo, che la delega debba essere chiara, precisa e circoscritta – prevedere che sia la commissione a occuparsi della fase emendativa, discutendo e modificando i decreti delegati, per poi portare il testo in Consiglio Grande e Generale soltanto per la votazione finale di ratifica o di



decadenza? Mi chiedevo se questa non possa essere un'idea utile e condivisibile. Sulla questione di fiducia, invece, confesso che ho qualche perplessità. Capisco che possa rappresentare uno strumento di stabilità dei governi e di semplificazione nell'iter legislativo, ma temo che un uso eccessivo di questo strumento possa soffocare il dibattito. Penso a ciò che accade in Italia, dove la fiducia è stata spesso utilizzata in maniera sproporzionata, finendo per comprimere non solo il ruolo dell'opposizione, ma anche quello della stessa maggioranza che sostiene il governo. Un ultimo accenno riguarda la Reggenza e la sua presenza negli organi dello Stato: Congresso di Stato, Consiglio Grande e Generale, Consiglio dei XII e Consiglio Giudiziario. Non ho un'idea precisa, ma credo che il fatto che la Reggenza abbia tra le sue competenze quella di controllo sull'operato del Congresso di Stato, e quindi anche di espressione di un parere di costituzionalità sulle norme o sui decreti emanati, possa creare un imbarazzo. Nel momento in cui la Reggenza coordina i lavori del Congresso di Stato e partecipa all'adozione di una delibera che porta a un decreto, si trova poi nella posizione di dover firmare quel decreto e quindi di giudicarlo anche sotto il profilo della costituzionalità. Forse questa è una delle ragioni per cui si potrebbe valutare l'ipotesi di una non presenza della Reggenza come coordinatrice dei lavori del Congresso di Stato. Questo aprirebbe anche la strada, come è stato accennato, alla possibilità di eleggere Capitani Reggenti esterni al Consiglio, o comunque di prevedere una Reggenza di garanzia che, in ogni caso, rappresenta un organo *super partes*. In questo modo, alcuni elementi di difficoltà o di potenziale imbarazzo nell'azione della Reggenza verrebbero meno.

Avv. Alvaro Selva: Condivido la gradualità che è stata proposta e ribadita: penso sia il modo migliore perché questa commissione affronti i problemi che abbiamo davanti. Ciò che dobbiamo fare, attraverso questa commissione, è individuare gli aspetti dell'ordinamento che presentano criticità e cercare di dare loro una soluzione. Il problema istituzionale riguarda i gruppi consiliari. Credo che i partiti, come organizzazioni, siano liberi di agire e operare come ritengono. Possiamo avere il rammarico che oggi i partiti funzionino meno bene rispetto al passato, quando erano fattori di coesione e più ideologici, ma questo fa parte dell'evoluzione della società. Noi dobbiamo guardare alla composizione del Consiglio e quindi valorizzare e regolamentare la sua funzione attraverso i gruppi e le rappresentanze consiliari. In questa sede ho parlato in termini generali, perché non potevo scendere nel dettaglio di ogni singolo argomento né avere la presunzione di fornire soluzioni definitive. Tuttavia, si tratta di dare maggiori poteri alle commissioni, anche per quanto riguarda l'iter legislativo e la gestione dei decreti. Poi, ciò che sarà ritenuto più o meno opportuno lo deciderà il Parlamento con le riforme, ma credo che questo aspetto vada tenuto in considerazione. Per quanto riguarda la fiducia sui singoli provvedimenti, ho già risposto al consigliere: l'ho posta come tema, come questione da valutare. Non so quale sarà la soluzione, ma ritengo che sia un argomento da prendere in considerazione, e nasce dalla mia visione dello Stato e della governabilità. Potrà essere condivisa o meno, ma credo sia un tema da discutere. Quanto alla Reggenza, non andrei a modificare il ruolo dei Capitani Reggenti. Da un punto di vista teorico si può discutere: ad esempio, ci si può chiedere che senso abbia la presenza della Reggenza al Congresso di Stato, dove in passato aveva diritto di voto e ora non più. Ma, a mio avviso, la presenza della Reggenza deve rimanere. Quello che invece si può fare è rafforzare, per via legislativa, gli strumenti che permettono ai Reggenti di esercitare il loro potere di controllo costituzionale sull'ordinamento e sui provvedimenti adottati dai vari organi, compreso il Congresso di Stato. Questo si potrebbe tradurre, ad esempio, in un potere di veto o almeno di rinvio da parte della Reggenza verso l'organo istituzionale, accompagnato da osservazioni motivate. Potrebbero dire: "Questa legge, secondo noi, viola un principio costituzionale", come avviene in Italia, dove il Presidente della Repubblica può rinviare al Parlamento un provvedimento. Su questo punto credo sia opportuno riflettere. Allo stesso tempo, però, va detto che fino ad oggi non abbiamo riscontrato gravi problemi da questo punto di vista. Quindi non lo considero necessariamente un male, ma un aspetto su cui vale la pena discutere.



Gian Carlo Venturini (PDCS): In primo luogo voglio ringraziare l'avvocato Selva, perché è sempre un piacere ascoltarlo e tanto più raccogliere la sua testimonianza dopo tanti anni di esperienza nelle istituzioni sammarinesi. Devo dire che mi trovo pienamente d'accordo su molti dei punti che ha indicato, soprattutto sul tema della gradualità e dell'attenzione a non modificare per il semplice gusto di modificare, ma solo quando è necessario. Un'istituzione, un organismo o una funzione vanno aggiornati al momento presente, ma non cambiati solo per dare la parvenza di aver fatto qualcosa di nuovo. Abbiamo visto che, se le cose hanno funzionato per tanti anni e per secoli, è giusto aggiornarle e renderle attuali, ma riconoscendo il loro fondamento. Parto dall'ultima considerazione, quella sulla Reggenza, che mi trova pienamente d'accordo. La Reggenza, nei sammarinesi, è una delle poche istituzioni rimaste nel cuore della cittadinanza, indipendentemente dalla parte politica a cui appartiene chi la ricopre. C'è rispetto da parte della popolazione, che si tratti di una persona di sinistra, di destra o di centro: è la Reggenza, è una funzione, un ruolo. La preoccupazione che il collega Zanotti richiamava, cioè l'imbarazzo della Reggenza nella firma dei decreti adottati dal Congresso di Stato, io la leggerei diversamente. Ritengo positivo che la Reggenza, pur essendo presente al Congresso, non abbia la possibilità di impedire l'adozione di una delibera o di un decreto, ma possa motivatamente decidere se firmarlo o meno. Essendo partecipe delle decisioni del governo, la Reggenza può essere resa edotta delle motivazioni che hanno portato a quelle scelte, e questo è un aspetto positivo. Credo sia importante semplificare e condividere anche le riflessioni sull'efficientamento e il funzionamento del Consiglio Grande Generale, perché tutto parte da lì. Oggi forse c'è uno sbilanciamento verso altri poteri, mentre il Consiglio dovrebbe mantenere la sua funzione principale e sovrana di dialogo e confronto. Certo, in quest'ambito devono essere risolte alcune questioni, come le possibili strumentalizzazioni o gli ostruzionismi che talvolta vengono messi in atto da tutte le forze politiche, siano esse di maggioranza o di opposizione, a seconda dei ruoli del momento. Non so se il voto di fiducia possa essere lo strumento per risolvere definitivamente questo problema, ma qualcosa va comunque studiato. Oggi la formazione del governo nasce dalle forze politiche che costruiscono la maggioranza: quindi la sfiducia non colpisce solo il governo, ma anche la maggioranza che lo ha sostenuto. Concordo sul fatto che sia necessario individuare soluzioni per limitare l'ostruzionismo, che spesso prende la forma della presentazione di emendamenti ripetitivi o pretestuosi: emendamenti in subordine, abrogativi totali o parziali, che si ripetono e servono solo a rallentare i lavori. Questi atteggiamenti finiscono per limitare l'azione del governo e della maggioranza, a prescindere dai ruoli che ciascuna forza politica ricopre in un dato momento. Sappiamo infatti che nell'alternanza c'è sempre la possibilità che i ruoli si invertano, ma intanto l'ostruzionismo genera inefficienza. Per questo credo che riflessioni serie su questi temi vadano fatte. Ribadisco con piacere l'importanza della raccomandazione dell'avvocato Selva: intervenire con gradualità, aggiornare quando è necessario, ma non modificare solo per il gusto di modificare e per poter dire di aver fatto qualcosa di nuovo.