

Commissione Consiliare Speciale per le riforme istituzionali

Martedì 16 settembre, mattina

Nel corso della seduta mattutina della Commissione Speciale, prosegue il ciclo di audizioni. In programma gli interventi del Dott. Cristoforo Buscarini e dell'Avv. Alberto Selva.

Il dottor Buscarini osserva che la commissione sta lavorando con buona volontà alle riforme costituzionali e individua due possibili strade: una nuova carta costituzionale, difficile ma razionale, oppure riforme interne agli istituti esistenti, strada più percorribile. Ricorda come dal 1945 il Congresso di Stato sia diventato il fulcro dell'ordinamento, a discapito di Consiglio e Reggenza. Soffermandosi sulla Reggenza, ne evidenzia alcuni aspetti: la doppia figura di capo di Stato, la breve durata semestrale e le restrizioni sui requisiti dei candidati. Propone una possibile trasformazione in Consiglio di Reggenza a tre membri con mandato più lungo. Critica inoltre l'eccessivo peso del Congresso di Stato (dieci membri per una comunità di 32mila abitanti) e auspica una riduzione. Sul Consiglio Grande e Generale, sostiene la necessità di una legge elettorale proporzionale pura che garantisca rappresentanza a tutte le forze, con maggioranze costruite sui programmi. Invoca un ruolo più esteso del referendum come strumento di democrazia diretta.

L'avvocato Alberto Selva sottolinea che l'assetto costituzionale sammarinese, completato con la riforma del 2002 e l'introduzione del Collegio dei Garanti, è oggi maturo e democratico, ma necessita di miglioramenti per renderlo più funzionale. Evidenzia il ruolo centrale del Consiglio Grande e Generale come organo di indirizzo e controllo e propone un salto verso la professionalizzazione della politica, con consiglieri a tempo pieno e un numero ridotto o differenziato di membri per migliorare qualità ed efficienza. Critica l'attuale ruolo della Reggenza come presidente del Parlamento e del Congresso di Stato, suggerendo la nomina di un presidente del Consiglio Grande e Generale e l'introduzione di un primus inter pares a capo del governo, così da rendere chiare le responsabilità politiche. Invita a valorizzare maggiormente il Collegio dei Garanti, con possibilità di accesso diretto in caso di conflitti costituzionali, e a semplificarne la struttura. Infine, chiede una disciplina più rigorosa su decreti legge e delegati, per preservare la centralità del Consiglio rispetto al Congresso di Stato.

Di seguito una sintesi dei lavori

Comma 2 - Audizioni

Dott. Cristoforo Buscarini: Ho seguito i lavori di questa commissione attraverso le notizie che l'emittente locale ha dato. Ho capito, credo, la buona volontà che anima un po' tutti di porre mano a delle riforme costituzionali che possano portare il paese a livello delle necessità e delle urgenze che il paese stesso ha. A questo punto si aprono due strade, a mio avviso. La prima è quella che riguarda la formazione di una carta costituzionale ex novo, diciamo azzerare la situazione, ripartire, ridisegnare una carta costituzionale. Io ho fatto parte come membro effettivo, come consigliere di due commissioni consiliari per le riforme costituzionali, fra cui importante l'ultima, la commissione Berti, cosiddetta, che però ha concluso i lavori con una serie di relazioni, ciascuna delle quali arrivava a conclusioni diverse e quindi non ha apportato a nulla di fatto. Io credo che questa prima soluzione che ho accennato, quella di azzerare tutta la situazione di San Marino e mettersi a riflettere su una nuova Costituzione, sia la più difficile da percorrere, anche se sarebbe la più razionale, la più logica, la più

askanews S.p.A.

Agenzia di stampa

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



coerente con i problemi che si dibattono a livello internazionale. La seconda soluzione è quella di operare delle riforme all'interno degli istituti esistenti. Gli istituti esistenti sono i soliti quattro: Reggenza, Congresso di Stato, Consiglio e dobbiamo aggiungere, perché ormai ha una grande rilevanza, l'organismo di valutazione delle leggi e di altre materie, il Collegio dei Garanti. Operare all'interno di questi organismi è la via più percorribile, più semplice e più diretta. E in effetti, se noi guardiamo con un colpo d'occhio dal 1945 in avanti, riforme costituzionali ce ne sono state, sono state notevolissime senza cambiare un nome, cioè riforme tacite, non dichiarate ma incisive. Basta vedere la rilevanza enorme, la centralità che ha nella Costituzione attuale di San Marino il Congresso di Stato. Il Congresso di Stato dal 1945 è diventato il perno e il fulcro di tutta l'attività costituzionale del paese, questo a discapito dei poteri del Consiglio, a discapito dei poteri della Reggenza, e poi l'altra grande riforma è stata quella istitutiva del Collegio dei Garanti. Io credo che questa commissione possa essere orientata per questa seconda ipotesi, cioè operare delle riforme all'interno degli istituti esistenti, ma questo non significa che debba esservi materia che non può essere toccata o sfiorata, anzi io credo che si debba operare in profondità in questo campo se si vuole naturalmente riformare e non imbiancare la situazione esistente. Vediamo alcuni esempi. Cominciamo dall'Istituto della Reggenza. L'Istituto della Reggenza ha origini medievali, risale al 1200 a San Marino ed era il centro del potere perché assommava in sé poteri di tutti i tipi, dal legislativo all'esecutivo al giudiziario, si condannava a morte dei cittadini per reati gravi. Ora, nel corso dei secoli, la Reggenza si è venuta spogliando di questi poteri a beneficio di altri organismi, soprattutto con la svolta iniziata nel 1830 con la creazione del Congresso Economico che nel 1945 è diventato Congresso di Stato, organo di governo nettamente titolare del potere esecutivo, direi anche in forme non controllate. Il dato però che colpisce è che la Reggenza abbia conservato, pur perdendo poteri decisionali, la presidenza del Consiglio Grande e Generale, anche del Congresso di Stato, anche del Consiglio dei XII e non ha, se Dio vuole, avuto la presidenza del Collegio Garante della legittimità. Ho detto se Dio vuole, perché questo ha significato un guadagno di autonomia, almeno sulla carta. Dunque, la Reggenza è nell'attuale ordinamento organo capo di Stato. Vediamo che tutti gli stati sono rappresentati da un capo di Stato. La Repubblica di San Marino, forse per premiare la sua estensione e la sua consistenza di 32.000 abitanti, è rappresentata da due capi di Stato. Io capisco questa ansia di egualitarismo, ma tuttavia mi chiedo se questa sia ancora attuale come immagine verso l'esterno ma anche verso l'interno. Può un capo di Stato essere suddiviso in due persone fisiche? Può un capo di Stato essere al tempo stesso presidente dell'assemblea legislativa, cioè questa assemblea che si riunisce in quest'aula, può al tempo stesso, pur essendo una presidenza procedurale e non sostanziale, avere la presidenza dell'organo di governo? Può avere la presidenza del Consiglio dei XII? Questa è la prima domanda che io mi pongo, alla quale non do una risposta perché non sono membro di questo organismo. È veramente San Marino un caso unico in questo caso. Inoltre, come si forma questo organo? Anche questo è singolare, è un organo che viene eletto dal Consiglio Grande e Generale, ma come viene eletto? A maggioranza semplice fra i suoi componenti, si dice, ma di fatto c'è una norma non scritta, ma che è ormai una norma in diritto costituzionale, perché le consuetudini quando hanno un radicamento di lungo periodo sono norme, e questa vuole che sia un organismo eletto nell'ambito della maggioranza parlamentare vigente in quel momento. Quindi la Reggenza rappresenta la maggioranza del Consiglio che è insediato nel momento in cui viene eletta, ma non rappresenta nemmeno tutta la maggioranza perché vi sono una serie di divieti: l'intervallo di tempo fra la sua elezione e una nuova elezione, la cittadinanza originaria e non naturalizzata e così via. Insomma, se si va a fare i conti si vede che i candidati alla Reggenza sono un numero ristrettissimo perché ci sono tutte queste norme che impediscono la libera scelta. Naturalmente nessuno può essere eletto alla Reggenza che non sia membro del Consiglio dei 60 oltre ad avere tutti gli altri requisiti, quindi una carica ristretta. Terza osservazione è la durata del mandato semestrale. Il mandato semestrale aveva un senso in epoca medievale e rinascimentale, quando nella Reggenza si univano poteri notevoli, cospicui, che richiedevano una certa diffidenza, una certa distanza fra chi ricopriva la carica e chi la esercitava. Oggi, in sei mesi, che cosa è possibile fare in un mandato come quello reggenziale? A me verrebbe da dire poco, ma non lo dico perché non sono membro di questa commissione, però voglio dire che un prolungamento del mandato potrebbe essere



una soluzione. La composizione duale, perché non ternaria? Perché non trasformare la Reggenza in un collegio di Reggenza o Consiglio di Reggenza di tre membri, uno dei quali sia annualmente presidente del collegio stesso, tre membri ciascuno dei quali resti in carica tre anni ma che si alternino per un anno a testa alla presidenza dell'organo e lo rappresentino nelle sedi interne. Il Consiglio dei 60 ha subito modificazioni notevoli nel corso del tempo perché ha avuto una seria riduzione di compiti e di poteri, gran parte dei quali sono stati trasferiti al Congresso di Stato, che dal 1945, come ho detto, è organo di governo con una dilatazione impressionante perché, insomma, dieci membri per una comunità di 32.000 abitanti sono un numero notevole, cospicuo, direi eccedente. Io vedrei bene accanto a un Consiglio di Reggenza di tre membri che a rotazione svolge le funzioni di Capo di Stato, anche un Congresso di Stato di sei o sette membri massimo, il quale svolga le funzioni di governo ma sotto controllo degli organismi a ciò preposti. Il Consiglio, dicevo, è eletto attraverso una serie di leggi elettorali, le più varie, si va dalla prima del 1906, successiva al Rengo, la quale vedeva come cittadini elettori solo i capi famiglia, fino alla legge del 1920 che ha visto elettori tutti gli uomini, quindi suffragio universale maschile, e bisogna arrivare agli anni '70 per il suffragio universale maschile e femminile, come si sa, che ha portato all'elezione di questo Consiglio ma con forme e leggi assai diverse. In una realtà come la nostra, io non vedo che una legge proporzionale pura, la quale consenta a tutto il paese, a tutte le sue idee, a tutte le sue espressioni e condizioni, di avere rappresentanza in quest'aula. La maggioranza va ricercata nei programmi e nelle cose da fare fra i partiti e fra le rappresentanze politiche. Non è un problema di marchi elettorali, perché questi sono semplicemente il travisamento della volontà popolare. C'è poi il tema della partecipazione sotto forma di democrazia diretta dei cittadini alla vita del paese. Il referendum dovrebbe avere nella nostra realtà la massima estensione, la massima possibilità di applicazione, non certo a livello elvetico dove si vota per la costruzione di un tratto di sentiero, insomma se i cittadini lo richiedono, ma sui problemi fondamentali dello Stato io credo che i cittadini debbano essere informati, convinti e persuasi di quello che si va facendo. Ultimo argomento che vorrei sfiorare sono le fonti dell'ordinamento. Con le riforme alla legge 8 luglio 1974 è stata introdotta una caterva di fonti normative: leggi, leggi costituzionali, leggi qualificate, leggi ordinarie, e io credo che non giovi all'ordinamento questo eccessivo appesantimento di fonti di produzione delle norme. Per me le norme sono quelle che tutte le costituzioni rigide prevedono, e San Marino credo che ormai sia finita la polemica Costituzione rigida, Costituzione flessibile. La Costituzione flessibile è una non Costituzione, è un ordinamento nel quale chi comanda può capovolgere tutto. Non so che garanzia ci possa essere da una Costituzione flessibile, cioè una Costituzione nella quale con legge ordinaria si può cancellare o inserire qualsiasi istituto. Io credo che le fonti possano essere disciplinate in due categorie: le leggi costituzionali, per le quali deve essere necessaria una maggioranza qualificata perché sono norme il cui contenuto ricade sulla struttura più profonda dello Stato, sulla democrazia. Democrazia è una parola sulla quale da sola occorrerebbe un'ora di colloquio, perché democrazia non significa semplicemente che si va a votare liberamente. Democrazia significa che il potere, dopo che i cittadini hanno votato, viene gestito in termini di libertà, di rispetto dei diritti, di rispetto delle attese che i cittadini hanno. Democrazia è un modo di gestire lo Stato, non è un modo solo di formare un'assemblea parlamentare o meno. Bene, nell'ordinamento di San Marino adesso abbiamo una caterva di leggi che mi pare non siano nemmeno tanto usate nella loro complessità. Per me questa caterva può tornare ad essere ridotta a due tipi di legge: legge ordinaria adottata dalla maggioranza dei votanti in quest'aula e legge costituzionale per la quale, poiché incide sulla struttura dello Stato, sulla sua caratterizzazione, occorrono invece maggioranze qualificate e consensi più ampi e, perché no, anche una ratifica dei cittadini mediante referendum confermativi.

Mirko Dolcini (D-ML): Ringrazio il professore che ha fatto delle riflessioni molto coraggiose a livello istituzionale, sicuramente dettate da un'enorme esperienza, da onestà intellettuale e da un lucido spirito critico. Ad esempio ha sviluppato considerazioni molto importanti sulla Reggenza, ipotizzando un organo reggenziale con tre soggetti e con un cambio di presidenza che dura tre anni. E io le faccio una domanda che magari esula dall'aspetto tecnico, però visto l'importanza che lei stesso



sembra dare alla popolazione e alle decisioni impopolari, tanto che sostiene che il referendum deve essere esteso per le materie importanti, come pensa che reagirebbe la cittadinanza a una modifica delle strutture reggenziali nei termini che ha indicato, comunque in termini così rilevanti?

Dott. Cristoforo Buscarini: Dunque, io credo che siamo giunti a un punto di scollamento fra paese e istituzioni. È un'opinione, posso sbagliarmi. Io assisto alle cerimonie di ingresso del primo aprile e del primo ottobre e vedo un'assenza totale dei cittadini da queste cerimonie. Io credo che ormai lo svolgimento delle vicende dello Stato avvenga su un piano, mentre le vicende economiche e sociali dei cittadini avvengono su un altro piano. Del resto, vorrei dire: come si può presentare ai cittadini quattro signori o signore vestiti in abiti del '600 - ma in realtà sono del 1864 i costumi dei reggenti -. E io mi chiedo: nel 2025 ha senso che noi esibiamo il vertice dello Stato in quella veste? Si dirà: "Ma questo è un aspetto secondario, è un aspetto folcloristico, la gente è affezionata a questo aspetto." Ma ha senso che esibiamo un apparato "militare", chiuso alle virgolette, fatto di pennacchi, di sfarzi, così variopinti, così diversificati? Non sarebbe più semplice una cerimonia lineare e diretta, un solo corpo militare ad esempio, senza pennacchi, senza orpelli? Questa era una digressione di cui prego di non tener conto, era un'esemplificazione. Questo per dire che siamo in uno stato in cui il cittadino è al di sotto o al di fuori delle relazioni politiche, è coinvolto nella vita pubblica solo nel momento elettorale. Ma anche da noi si nota una flessione, mi pare, della partecipazione al voto. Quindi io credo che passare a una riforma che cambi la struttura reggenziale - e ripeto, se al posto di due reggenti mettiamo tre, però non a fare i reggenti ma a fare un Consiglio di Reggenza, che è altra cosa, e dovrei dilungarmi per spiegare cosa intendo per Consiglio di Reggenza - ma senza spadini, senza mantelline, senza tocchi, senza quel folklore che tutti conosciamo e che è un po' démodé, un po' datato. E non mi si dica che San Marino è come il Vaticano: nella Santa Sede che il Papa indossi la mantellina bianca o rossa non stupisce nessuno, si sa che quella è la tradizione dei duemila anni di Santa Madre Chiesa. Io non appartengo a quella categoria, non aderisco, ma ho il massimo rispetto e non vedo nulla di cui sorridere. Ma noi abbiamo la stessa capacità di infondere la stessa persuasione, cioè che questi nomi, questi atteggiamenti siano ancora validi? In altri termini, se invece di Reggenza si chiamasse Consiglio di Stato, composto di tre membri eletti per tre anni, anche fuori dal Consiglio, i quali a turno esercitano la funzione di Capo di Stato all'interno e all'esterno ma sotto il controllo dei due colleghi, io credo che la gente lo accetterebbe ben volentieri e di buon grado. Sarà un'illusione, sarà un'utopia post tardo-illuministica.

Matteo Zeppa (Rete): Quando lei dice di quattro figure quasi vestite in costume, io trovo questa una considerazione assolutamente superba. In qualche maniera, mascherare l'istituzionalità di quello che è poi il ruolo della Reggenza attraverso l'ispirazione che dovrebbe arrivare da qualcuno, ma che in realtà è volontà del Consiglio Grande Generale, delle maggioranze che nominano per sei mesi la Reggenza, la trovo quanto di più storico oramai. Quello che lei dice sulle tradizioni e sulla deresponsabilizzazione è importante: ieri, ad esempio, la Reggenza è stata messa in difficoltà, e come ricordava l'avvocato Crescentini, molte volte è sola in quest'aula, senza un organismo di supporto, a parte la Segreteria Istituzionale che in qualche modo assiste le Reggenze di turno. Dal mio punto di vista, i sei mesi di carica sono la formula più garantista che ci possa essere. Poi si può discutere sulla bontà o meno di chi ricopre il ruolo, ma il punto è capire se la Reggenza debba essere un ruolo istituzionale che conta, che presiede organismi come il Consiglio Grande Generale o il Consiglio dei XII, oppure solo un ruolo di rappresentanza. È questo il tema che oggi serpeggia. Anche la questione dello spostamento dell'attività istituzionale fuori dal Consiglio Grande Generale, per motivi strutturali e pratici, sarà presto da valutare: mantenere Palazzo Pubblico come casa istituzionale e spostare l'attività politica altrove. Quanto al Congresso di Stato, lei ha accennato a regole di ingaggio diverse: oggi abbiamo commissioni che operano nella riservatezza con registrazioni, e credo che anche nel Congresso di Stato debba esserci lo stesso principio. Non possiamo pensare che dieci illuminati decidano il destino di un Paese senza responsabilizzarsi. Chi assume quel ruolo, per mandato elettorale e per nomina delle maggioranze, deve rendere conto delle proprie decisioni e delle proprie



parole. Non possono ritenersi liberi di fare ciò che vogliono. Per questo le chiedo una valutazione sul fatto – non tanto sui numeri, ma comunque rilevante – se davvero servano dieci segreterie o se non possano essere di meno, e sul fatto che da anni si paventa una sorta di premierato. Molti anni fa, se non sbaglio, c'erano tre segreterie importanti a San Marino. Certo, le epoche sono cambiate, ma non sempre aumentare i numeri significa maggiore democrazia: spartire non vuol dire responsabilizzare. Come la vede lei?

Dott. Cristoforo Buscarini: È evidente che il Congresso di Stato ha avuto l'andamento di una escrescenza, direi quasi patologica. Ci fu un'epoca in cui esistevano due Segretari di Stato: uno agli Interni, stipendiato come funzionario, e uno agli Esteri, onorifico, che firmava diplomi di nobiltà e cittadinanza onoraria e svolgeva la professione di avvocato o notaio. Questo nell'Ottocento. Poi si arrivò al ventennio, con Gozzi, che concentrò entrambi i ruoli di Segretario di Stato per non avere dubbi, così non c'erano sorprese, e faceva tutto lui. Dopo il 28 luglio si creò un clima diverso e si ebbero due Segreterie a tempo pieno. Più tardi si aggiunse la terza Segreteria, quella delle Finanze, sempre a tempo pieno. Tre Segretari di Stato stipendiati e dedicati esclusivamente alla loro funzione, mentre gli altri deputati svolgevano alcune giornate settimanali e continuavano la loro professione. Poi si arrivò al principio di uguaglianza: tutti Segretari di Stato, dieci in totale. Ma siamo sicuri che San Marino abbia bisogno di dieci Segretari di Stato? È una domanda. Può darsi che la mia competenza puramente teorica mi porti a rispondere sì o no. Però noto, ad esempio, che la Confederazione Elvetica ha un numero di ministri pari alla metà di quelli di San Marino, e credo che gestisca responsabilità e affari di ben altra portata. Non vorrei che il numero dieci fosse frutto di equilibri politici tra partiti più che di effettive necessità amministrative. È un dubbio, non una certezza. Ho camminato in quest'aula per 19 anni, ma molte cose non le ho capite. Sulla Reggenza confermo quanto ho detto: dovrebbe essere un incarico di rappresentanza dello Stato, un ruolo di Capo di Stato, con un mandato più lungo. Sei mesi non hanno senso. Sei mesi si giustificavano quando la Reggenza aveva poteri enormi: se guardiamo ai libri del Trecento, comminava condanne a morte eseguite dai Reggenti, magari con il consulto del Sapiente. Oggi sei mesi non hanno più senso. Io insisto: la Reggenza dovrebbe essere un organo collegiale, un Consiglio di Reggenza in cui, a turno, uno dei membri svolge per un anno la funzione di presidente e poi la passa al collega. Tre anni per tutti e tre, e alla fine rendere conto al Consiglio del loro operato.

Manuel Ciavatta (PDCS): Alcune riflessioni del dottor Buscarini sono state molto interessanti e mi sollecitano qualche considerazione, se posso. Una prima riguarda questa sorta di consiglio della Reggenza, che mi trova personalmente molto in disaccordo. Credo che se c'è una tradizione nella quale i sammarinesi si sono sempre rispecchiati, e continuano a farlo, è proprio quella della Reggenza, che a prescindere dalle forze politiche che la ricoprono mantiene un rispetto istituzionale che nessun altro organo dello Stato possiede. Anche rispetto alla durata, avendola vissuta personalmente qualche anno fa e avendo sentito colleghi che l'hanno vissuta recentemente o in passato, i sei mesi sono considerati ancora oggi il tempo giusto. La condizione in cui si vive è talmente speciale che per alcuni è difficile restare oltre, sia per le modalità lavorative sia per quelle personali, perché a tutti gli effetti si è capi di Stato. Questo mi colpisce e mi porta a ritenere che, tra tutti gli organismi, la Reggenza sia quello più intoccabile, nonostante le riflessioni che possiamo fare. Altro discorso invece riguarda il Congresso di Stato. Qui mi trovo molto più in sintonia, pensando ai famosi due o tre Segretari di Stato del passato e ai deputati, che oggi potrebbero tornare ad avere quel ruolo. Non rifletterei tanto sul numero, che secondo me è un problema relativo, quanto piuttosto sul carico che grava direttamente sulle persone. Non so se il paragone con uno Stato più grande come la Svizzera possa essere adeguato, ma credo che il vero nodo sia che i nostri ministeri spesso corrispondono, dal punto di vista delle competenze, a quelli dei grandi Paesi. Da noi, però, l'apparato delle Segreterie di Stato comporta un forte carico diretto sulla persona del Segretario di Stato. Quando si è ridotto il numero delle Segreterie, infatti, i Segretari non riuscivano a ricoprire tutti i compiti, perché in un piccolo Stato come San Marino l'apparato non supplisce come nei grandi Paesi alla figura del ministro, e il



Segretario si trova a dover gestire direttamente molte cose. Per questo, piuttosto che ridurre, ragionerei sull'inserire alcuni Vice Segretari di Stato che possano sopperire in alcune materie e sostenere umanamente il lavoro che oggi grava sui Segretari. Al contrario, sarebbe molto interessante ragionare su un ruolo più rilevante da attribuire ad alcune Segreterie, come Esteri, Interni e Finanze, che sono quelle storiche e più rilevanti, specialmente nell'attuazione del programma di governo. Occorrerebbe un coordinamento che lasci le singole responsabilità ai Segretari competenti, ma che dia maggiore forza ad alcune figure con più consistenza di mandato, capaci di richiamare tutti all'azione. In questo modo si potrebbe superare quella disorganizzazione che si crea quando ognuno si occupa solo del proprio "orticello". Faccio un'ultima considerazione, stimolato anche dall'intervento del Commissario Zeppa. È chiaro che a San Marino la realtà istituzionale si intreccia con quella religiosa. Questo non significa che l'istituzione sia sacra: è completamente laica. Però, poiché il nostro fondatore è Marino, che è anche santo, non possiamo ignorare che ci sono aspetti che si incrociano. Non è pensabile che uno Stato risponda a un ordine religioso, deve essere totalmente laico, ma alcune tradizioni fanno parte della nostra storia e della nostra identità. Credo che questo sentimento non sia solo folklore, ma sia ciò che ancora attrae tanti sammarinesi nelle celebrazioni del cambio della Reggenza, del 3 settembre, del Corpus Domini, come abbiamo visto recentemente. Sono momenti che affascinano anche chi viene da fuori, perché trovano qui qualcosa che altrove non esiste.

Guerrino Zanotti (Libera): Intanto volevo ringraziare il professore, perché l'idea di predisporre una serie di audizioni per questa commissione era proprio quella di raccogliere elementi utili per il lavoro che dovremo svolgere successivamente. Credo che queste audizioni ci aprano la mente a soluzioni e ipotesi di lavoro che non sono tutte uguali, e quindi, in questo senso, apprezzo molto l'intervento di questa mattina. Mi voglio soffermare sul tema che ha dato il là alla creazione di questa commissione: quello di dare maggiore centralità all'organo legislativo, il Consiglio Grande e Generale, all'interno dell'ordinamento istituzionale sammarinese. Lei, in un passaggio, ha detto che in particolare dal secolo scorso l'organo istituzionale che rappresenta il centro del potere nella Repubblica di San Marino è diventato il Congresso di Stato. Ha accennato a possibili percorsi di riforma, anche in relazione al ruolo della Reggenza. E rispetto a questo, la domanda che pongo è: come ripristinare gli equilibri e ridare centralità all'organo legislativo, visto che il Congresso di Stato è andato a erodere poteri e attribuzioni degli altri organi?

Dott. Cristoforo Buscarini: Rispondo brevissimamente. Il problema è che nel nostro ordinamento mancano organismi di controllo, e non è di facile soluzione, perché rischieremmo una proliferazione di organi statuali enorme e insopportabile per una comunità piccola come la nostra. Mancano organismi come la Corte dei Conti, che verifichino la legittimità della spesa e delle deliberazioni dell'esecutivo. Come fare? Secondo me è possibile attraverso leggi che restringano le possibilità di azione del Congresso di Stato, sottoponendole in certi casi alla valutazione delle commissioni consiliari parlamentari. Questa è un'ipotesi che butto lì.

Presidente della Commissione, Nicola Renzi (RF): Mi permetto ora alcune considerazioni e una domanda. La prima, rapidissima: sono molto affascinato anch'io dalla proposta del Consiglio di Reggenza, che affonda le sue radici in modelli storici come rappresentanza della titolarità effettiva del ruolo di capo di Stato. Però, molto sinceramente, sono convinto che non sarebbe facile spiegarlo e farlo accogliere bene dalla cittadinanza. Comunque credo che rifletteremo anche su questo. Su altre cose, invece, sono meno diplomatico: quello che lei ha detto, secondo me, è imperativo realizzarlo. Penso al Congresso di Stato. Lei lo ha posto come domanda, cioè se ridurre il numero fino ad arrivare a dieci. Io lo metterei come risposta: è un'esigenza politica prima ancora che amministrativa. Essendoci stato, so che il fatto di avere dieci Segretari di Stato, spesso con deleghe secondarie che possono cambiare di volta in volta, porta ad alcuni Segretari un carico enorme e soverchiante, mentre altri finiscono per avere quasi solo l'aura di fare campagna elettorale permanente. Su questo dovremmo ragionare, così come su una maggiore organicità interna delle Segreterie di Stato. Oggi



sembra che il Segretario debba fare tutto dall'inizio alla fine, quando invece una segreteria ben strutturata potrebbe facilitare l'assegnazione di deleghe plurime e consentire di ridurre il numero dei Segretari. Anche questo tema è molto rilevante e credo anche più semplice da analizzare. Concludo con una domanda sul Consiglio Grande e Generale. In passato, anche in questa commissione, sono emerse suggestioni relative alla riduzione del numero dei consiglieri. Mi interesserebbe sapere la sua opinione: portarli a meno di 60 o lasciarli a 60?

Dott. Cristoforo Buscarini: Credo che sessanta sia un numero logico, equilibrato, di rappresentanza del Paese, in un Paese che sta crescendo vertiginosamente come numero di abitanti, perché se noi guardiamo una statistica dell'andamento della popolazione dagli anni Sessanta ad oggi vediamo un aumento enorme e credo che sessanta possa essere un numero, a mio avviso, accettabile. Ma qui siamo nell'ambito delle opinioni e quando io avevo diciassette-diciotto anni eravamo dodicimila a San Marino, adesso siamo pare residenti più di trentaduemila, non tutti sammarinesi, ma comunque credo che possa essere un numero accettabile. Questo non toglie che possa essere anche ridotto, ma ho l'impressione che a ridurre si riducano anche gli spazi di democrazia.

Fabio Righi (D-ML): Le prime considerazioni: quello che diceva il presidente è corretto. Io mi sono permesso di sottolineare nell'ambito di questa commissione una riflessione che vada oltre il perimetro di un semplice restyling o di un piccolo aggiustamento delle nostre istituzioni, cercando di capire qual è l'approccio di questa commissione. Se ragioniamo di stravolgere le nostre istituzioni allora siamo chiamati ad una riflessione più ampia; se invece si tratta semplicemente di efficientare ciò che oggi conosciamo, il discorso è diverso. Io penso che le riflessioni che lei ha fatto siano assolutamente apprezzabili. Non avevo mai ragionato, personalmente, su una composizione diversa della Reggenza, trasformandola in un Consiglio della Reggenza o in un Consiglio di Stato che dir si voglia. Mi ero limitato al ragionamento sulle tempistiche, perché quello che si nota è che i sei mesi, al di là della concentrazione o meno dei poteri che un tempo era comprensibile fosse limitata per i grandi poteri che aveva, non danno oggi la possibilità a chi viene nominato di entrare pienamente nella parte, cioè di comprendere fino in fondo i poteri che ancora potrebbe esercitare. Su questo, se si vuole aprire la riflessione, credo sia centrata. Sul tema delle tradizioni, un'altra considerazione: credo che si debba trovare un giusto equilibrio tra la tradizione e l'efficientamento dei riti, delle procedure e dell'esercizio dei poteri. Laddove qualcuno vede semplicemente dei costumi, io vedo una tradizione, così come nei percorsi che si fanno. Anche quello che diceva il collega Zeppa, forse oggi anacronistico o non centrato per tutti, come chiedere l'ispirazione prima della nomina della Reggenza: è diventata una formalità, ma viene da una tradizione che deriva dalle procedure monastiche e dal diritto canonico. La nostra storia ha visto intrecciarsi a lungo potere temporale e potere spirituale, e forse resta intrecciata ancora oggi per certi versi. Fa parte di una tradizione e di una storia che, al di là del colore politico, credo non si possa rinnegare. Il colore politico e l'evoluzione del ragionamento politico ci devono essere, perché i tempi cambiano e il mondo cambia, ma non possono scalfire percorsi e tradizioni. Bisogna trovare il modo di efficientare, certo, ma quelle sono radici che tradirle significherebbe rinnegare il nostro essere. Questo non è un Paese cattolico, anzi deve essere laico, ma non possiamo negare che sia un Paese che ha tradizioni cristiane, come tutto il continente europeo. Siamo stati sotto l'Impero romano e poi sotto l'Impero della Chiesa, che se lo vogliamo leggere con occhi non religiosi ma civilistici è un impero assoluto che dura da duemila anni. Poi c'è il conclave, si può parlare di una sorta di oligarchia, ma non entro su questo. Credo che su questi temi occorra una riflessione molto attenta per capire il limite dell'intervento. Vado alla domanda, anzi due. La prima riguarda il Consiglio Grande e Generale: condivido il tema della centralità, ma le chiedo se oggi, considerata l'evoluzione della storia e degli argomenti, sia giunto il tempo di ragionare su una figura più professionalizzata del consigliere e della figura politica a San Marino. Alcuni saggi hanno detto che forse bisogna immaginare una struttura che permetta di fare politica non solo nell'aula del Consiglio, perché una volta era possibile farlo anche fuori, mentre oggi conciliare questo impegno è difficile. La seconda domanda riguarda la figura delle Segreterie di Stato: riduzione dei numeri, dare



più potere, quindi forse ragionare su un primus inter pares, un primo ministro, perché effettivamente c'è un problema di coordinamento dell'azione di governo. Dieci Segretari alla pari è molto romantico, ma ai fini dei risultati a volte si perde coordinamento se non c'è grande attenzione. Ritieni che la struttura delle Segreterie sia oggi sufficiente, anche riducendo il numero, oppure bisogna ragionare su un modello diverso, magari all'italiana, con viceministri, dirigenti di dipartimenti, una parte fissa e una variabile, una parte di fiducia e una parte stabile? E questo, in un Paese così piccolo, non rischia di incancrenire un esercizio del potere fine a sé stesso? Perché a volte sembra che problemi di democrazia ci siano. Come conciliare questi aspetti?

Dott. Cristoforo Buscarini: Per quanto riguarda la seconda domanda, una specie di vicesegretario di Stato credo che aumenterebbe la pesantezza dell'apparato politico-amministrativo e creerebbe una corsa alla professionalizzazione della politica. Non dimentichiamo la dimensione del nostro Paese. Negli anni Settanta, a parte i tre Segretari di Stato a tempo pieno, i deputati dedicavano qualche mezza giornata settimanale. La sede del dicastero era aperta da un segretario particolare, che faceva orario d'ufficio scelto dal deputato competente e prendeva nota dei problemi. Tutta la dotazione di personale del dicastero si riduceva a quello. Poi si è venuto appesantendo, creando un apparato verticale che ha portato a una piramide notevole per ogni Segreteria. La nomina di vicesegretari, a mio avviso, appesantirebbe troppo l'apparato politico-amministrativo. La logica della riduzione delle Segreterie va invece nel senso di alleggerire, non di appesantire. Questa è un'opinione personale, non tecnica. Per quanto riguarda il fare politica fuori dal Consiglio, dipende dagli strumenti che lo Stato predispone. Il referendum è un istituto che abbiamo visto funzionare: quando i temi sono sentiti dalla gente, induce la popolazione a coalizzarsi, a formare comitati, a discutere e dibattere. Non vedo altri strumenti idonei a convogliare verso la politica gli abitanti del Paese. Non dimentichiamo che siamo uno Stato, ma immerso in un altro Stato. Questo significa che abbiamo una doppia personalità: un piede nella nostra realtà e l'altro, forse un piede e mezzo, nella realtà più grande che ci circonda dal punto di vista economico e culturale. I nostri studenti universitari, per la grande maggioranza, frequentano università italiane e li formano la loro mentalità, la loro capacità culturale e politica. Certo, ci sono strumenti che potrebbero stimolare di più la vita politica, ma non li vedo facili. Vedo il referendum su problemi importanti, ma non molti altri strumenti capaci di indirizzare la gente verso la politica locale.

Paolo Crescentini (PSD): Non mi addentro sul discorso delle tradizioni e quant'altro perché penso che poi ognuno è libero di esprimere le proprie considerazioni, quindi sono argomenti dal mio punto di vista molto soggettivi. Quello che volevo chiedere è questo: siccome andiamo verso un percorso dove vorremmo provare a riformare le istituzioni del nostro Paese, le chiedo, professore, come la vede sul discorso delle commissioni consiliari? Lei è favorevole al mantenimento delle commissioni consiliari a fianco al Consiglio Grande e Generale, oppure è per toglierle? Prevede un rafforzamento delle stesse? Mi piacerebbe avere una sua opinione sul discorso delle commissioni consiliari tutt'oggi esistenti.

Dott. Cristoforo Buscarini: Le commissioni consiliari furono istituite proprio in un periodo in cui ho fatto parte del Consiglio. Ci fu un grosso dibattito: c'era chi voleva attribuire alle commissioni la funzione deliberante totale, cioè dare alle commissioni la possibilità di varare le leggi senza passare per l'aula, e c'era chi voleva dare alle commissioni la funzione referente. Le commissioni consiliari hanno una giustificazione di ordine pratico, che la si può condividere o meno. Se si tolgono le commissioni consiliari, tutto il lavoro deve riversarsi nell'aula del Consiglio, e questo può portare ad una prospettiva di Consiglio a tempo pieno, con sessanta consiglieri che fanno solo i consiglieri parlamentari. Questo è il problema, secondo me, delle commissioni consiliari. Fermo restando che, per me, le commissioni consiliari non possono avere funzione deliberante, ma solo referente, redigente, non deliberante.



Avv. Alberto Selva: Il lavoro che la commissione è chiamata a svolgere è un lavoro, a mio avviso, molto molto importante. Mi sono letto ovviamente la legge istitutiva della commissione con quelle che sono le funzioni demandate dal Consiglio Grande e Generale. Ho anche letto il documento interno che la commissione ha preparato, che è di maggiore approfondimento e di sviluppo, visto che il programma è molto ambizioso e siete in una fase di studio. Mi permetterò quindi di parlare a ruota libera, liberamente, di quelle che sono le mie idee in materia istituzionale. Parlerò direttamente. La premessa, secondo me importantissima da fare, è che il nostro assetto costituzionale, soprattutto a seguito della riforma del 2002 e con le emanazioni delle leggi costituzionali e qualificate che la riforma del 2002 dava al Consiglio Grande e Generale sui singoli organi, a partire dal Consiglio Grande e Generale stesso, passando per i Capitani Reggenti fino al Congresso di Stato, è diventato un assetto costituzionale completo. San Marino non ha bisogno, a mio avviso, dell'istituzione di un organo particolare che possa completare l'assetto costituzionale. L'assetto costituzionale sammarinese è un assetto costituzionale democratico con una serie di organi e istituzioni: realizza la separazione dei poteri e ha una serie di organi di controllo reciproco che portano a quella definizione più in voga fra i costituzionalisti, che non è la divisione dei poteri della Rivoluzione francese di Montesquieu, ma una distinzione dei poteri, proprio perché non c'è separatezza totale, ma una compenetrazione fra organi. Poi c'è la figura dei Capitani Reggenti, che sono l'organo di suprema garanzia, capi di Stato, imparziali, terzi, che consentono di avere una trasversalità nella relazione dei poteri, ovviamente con l'eccezione della magistratura e dell'ordinamento giudiziario, la cui separazione deve necessariamente essere del tutto marcata, per le ovvie ragioni che non sto a dirvi perché sono assolutamente scontate. La nostra Costituzione, inoltre, applicando i principi di dottrina costituzionale, è una Costituzione che ha la caratteristica della rigidità. La rigidità è data dalla procedura di revisione delle norme costituzionali, quindi maggioranze qualificate, con l'eccezione della referendabilità consultiva o normativa quando non ci sono i due terzi ma soltanto la maggioranza assoluta. È soprattutto presidiata da quell'organo che mancava: prima del 2002 non avremmo potuto parlare di un assetto costituzionale completo, ma di un assetto costituzionale da completare. L'organo che mancava era il Collegio dei Garanti, perché nel 2002, con la sua istituzione, abbiamo avuto l'organo che presiede soprattutto l'attività del Consiglio Grande e Generale, essendo il giudice che valuta le leggi e la conformità delle stesse ai principi costituzionali. Quindi non c'è, da parte mia, alcun appunto rispetto a questo. Perché allora fare una riforma istituzionale? Perché, all'interno di un assetto costituzionale completo a cui non manca nulla, ci sono comunque cose che possono essere migliorate, implementate, diversamente strutturate ai fini di una migliore funzionalità degli organi istituzionali. La domanda che mi sono posto, e che certamente vi siete posti anche voi, ma che è stata anche il carburante per il Consiglio Grande e Generale e prima ancora per il programma di governo della maggioranza o delle singole forze politiche, è: funzionano bene queste istituzioni? Se non funzionano bene, vanno migliorate? Credo che ci sia qualcosa da fare. Non da completare, ma da fare. È chiaro che questa domanda è difficile, insidiosa. Alla base di risposte corrette ci sono spesso preconcetti che possono essere ideologici: i partiti sono più o meno conservatori, più o meno riformisti, oppure a volte vi sono motivazioni di ordine opportunistico, a seconda di ciò che ciascuna forza politica crede sia più vantaggioso per sé o per il proprio elettorato di riferimento. È giusto il confronto, giusto anche il fatto che le riforme devono scaturire da una platea magari molto più ampia dei due terzi, perché sarebbe la cosa ottimale che ci fosse quel senso, ad esempio, che ha pervaso i costituenti italiani nel dopoguerra, che hanno portato ad abbattere ogni steccato ideologico. In quel momento, dopo la guerra e nell'epoca post-fascista, gli steccati ideologici c'erano e molto rilevanti, forse più di adesso, e comunque portarono ad avere una Costituzione che è un fiore all'occhiello, approvata con una larghissima maggioranza e pochissime contrarietà. Ben vengano quindi le diverse ideologie, le indoli più conservatrici o più riformiste. Il mio invito, modestamente, è che, proprio perché siete in una fase di studio, elaborazione e confronto, e le audizioni ne sono la migliore dimostrazione, cerchiamo di osare, di pensare a cose che magari in questo momento possono sembrare fuori luogo, ma che possano costituire un assetto costituzionale valido per i prossimi trent'anni. Se mi permettete, io oserò e dividerò queste idee in due macro-settori: quelle a più ampio respiro, necessariamente più invasive



rispetto all'attuale assetto, e quelle più di dettaglio, che servono comunque a migliorare, limare e riassetto le strutture dei vari organi istituzionali, che non dimentichiamo lavorano insieme, come una squadra. Si compenetrano: il Consiglio Grande e Generale, in particolare a San Marino, non fa solo l'organo legislativo, ma è l'organo di indirizzo politico e di controllo della politica di governo. Dovrebbe indirizzare il governo in via preventiva e controllarlo in via successiva. Ha quindi una centralità riconosciuta dalle stesse norme istituzionali, oltre che dal portato storico, essendo nato dall'impulso dell'Arengo, organo di rappresentanza del popolo. Venendo alle idee più di dettaglio, parto da quella che ritengo fondamentale: il ruolo della Reggenza e del Consiglio Grande e Generale, in particolare quest'ultimo che è il focus della vostra attività. Se ci fermiamo alla solita litania – lavori poco produttivi, dibattiti lunghi e vuoti, questioni che si potrebbero restringere in poco tempo – non si va lontano. Non vi propongo di limare minuti agli interventi o altre misure simili, che pure sono importanti ma che hanno già visto un regolamento consiliare che tutti ritenete da riformare. Questo gioco stanca: l'opposizione che fa ostruzionismo, la maggioranza che non porta progetti condivisi. È un discorso di corto respiro. L'idea che vi propongo è più dirompente: fare il salto verso la professionalità della politica. Finché si trattava di dedicare qualche giorno al mese, tre-quattro-cinque giorni, come accadeva quando sono stato consigliere dal 2006 al 2012, andava bene. Forse la settimana del bilancio si stava anche una settimana intera, con qualche notte, ma io ricordo di essermi sconvolto per aver fatto una sola notte. Non so se sia produttivo lavorare così. Perché non pensare allora alla professionalità, cioè a consiglieri che possano dedicarsi a tempo pieno? Sempre come facoltà, perché se un libero professionista vuole continuare a esercitare la sua professione non glielo si deve impedire. Ma fare questo salto verso la professionalità permetterebbe di dedicare più tempo, organizzando il lavoro fra sedute plenarie e sedute in commissione. Chi ha più tempo e sceglie la professionalità potrebbe dedicarsi anche alle commissioni, chi mantiene la propria attività potrebbe concentrarsi sulla seduta plenaria. Questo potrebbe consentire anche di pensare a un numero inferiore di membri del Consiglio Grande e Generale, guardando comparativamente altri Stati. Ad esempio: Svizzera 200 per 5 milioni di abitanti; Andorra 28; Liechtenstein 25; Monaco 24; Islanda 49 per 6-700.000 abitanti. Questo per dire che un numero più ridotto di persone qualificate lavora meglio. Si potrebbe mantenere anche il numero di 60, ma differenziando: 30 professionali e 30 no, con i primi che lavorano anche in commissione. Si potrebbe creare un Consiglio Grande e Generale in seduta plenaria e un Consiglio ristretto che lavora più a fondo sui testi di legge, con l'assistenza tecnica degli uffici dello Stato, come l'Ufficio Studi Legislativi, migliorando la qualità normativa. Ho letto che dedicate tantissimo spazio alla produzione normativa: condivido che sia un problema enorme, non solo nelle fonti, ma anche nella qualità della scrittura e nell'eccesso di norme. Una vera produzione "alluvionale", difficile da applicare per giudici e professionisti. Non sono rare sentenze con riferimenti normativi errati, che poi devono essere corretti in appello. Una legislazione caotica rende difficilissimo il lavoro. Un approccio più professionale, con un numero più ristretto di persone, potrebbe migliorare efficienza e qualità della produzione normativa. Infine, una mia idea radicale: il Consiglio Grande e Generale non dovrebbe più essere presieduto dalla Reggenza. Lo dico con la morte nel cuore, perché anch'io, come molti di voi, ho fatto il Capitano Reggente, ma credo che sia un cambiamento da valutare. Sappiamo perfettamente, e lo sottoscrivo dieci volte, che l'istituzione della Reggenza è l'istituzione più amata dal popolo sammarinese, dai cittadini sammarinesi, e che ha una sua collocazione. Però cerchiamo insieme di vedere quelle che possono essere le cose che rimangono soltanto ancorate nella tradizione ma che possono essere un intralcio, un impedimento ad avere una macchina istituzionale che funzioni meglio. Partendo dal ruolo di presidenza del Consiglio Grande e Generale, questo non è consona con il ruolo di Capo di Stato, che è la prima attribuzione e la prima caratteristica che le nostre istituzioni assegnano alla Reggenza. Questo non significa che poi i Capitani Reggenti non possano interagire con l'organo legislativo, di indirizzo politico e di controllo, ma lo possono fare con altri strumenti: potrebbero chiedere di leggere messaggi, potrebbero inviarne, potrebbero avere insomma una forma di interazione diversa, più consona alla funzione di Capo dello Stato. Come si fa allora? Si nomina un Presidente dell'Assemblea. Lo si può fare in mille modi, lo si può fare a rotazione, con dei vice, insomma le dinamiche di una corretta presidenza dell'organo



legislativo si possono trovare anche con le forze interne al Consiglio Grande e Generale. E visto che ho cominciato a parlare dei Capitani Reggenti tangenzialmente al loro ruolo di Presidenti dell'Assemblea legislativa, bisogna parlare più in generale della Reggenza. Sempre premettendo che queste sono idee che collimano con la dottrina costituzionale, ma non collimano con la tradizione e la storia della Repubblica di San Marino, dobbiamo interrogarci se le due principali caratteristiche della Reggenza – la semestralità, cioè la durata brevissima del mandato reggenziale, e la collegialità – siano davvero consone al ruolo di Capo di Stato. È una ferita, prima di tutto per me stesso, dire queste cose, perché non è che vengo da fuori senza cognizione di causa: so bene di cosa parlo. Però mi sento di dire che sei mesi sono troppo pochi. La collegialità non ha mai portato grandi problemi, anzi spesso dei vantaggi, grazie all'intelligenza delle persone che hanno ricoperto la carica. Ma potenzialmente può essere un problema molto serio. L'esercizio del diritto di veto lo leggiamo tutti nella legge, ma se in centinaia di anni è stato usato cinque volte è già tanto. Questo per l'intelligenza di chi ha ricoperto la carica, ma resta comunque un potere molto forte: il veto può impedire di prendere decisioni, e a volte può essere meglio non prenderle, ma ci sono situazioni in cui bloccare una decisione può portare conseguenze molto gravi. Pensate a una controfirma su un decreto legge in caso di necessità e urgenza, o allo scioglimento del Consiglio Grande e Generale. È vero che c'è poi il sindacato della Reggenza, ma intanto in quel momento la decisione non viene presa. Dopo si farà il sindacato a fine mandato, ma intanto la situazione rimane bloccata. Se pensate che questa possa essere una linea da approfondire, allora si può ragionare su una durata del mandato pluriennale e su una forma di esercizio non collegiale, o collegiale in maniera diversa rispetto a quella attuale. Non entro nei dettagli perché è già molto quello che vi sto dicendo e sono cose da pensare, da digerire e da discutere in prospettiva. Di certo, a mio avviso, i Capitani Reggenti non possono presiedere, a maggior ragione, il Congresso di Stato, né coordinarne i lavori, come oggi la legge stabilisce. Questa è, secondo me, una delle grandi proposte di riforma. Non so se qualcuno prima di voi l'ha già detta, ma penso che sia importante metterla sul tavolo, perché quando si parla di Consiglio Grande e Generale, Capitani Reggenti e Congresso di Stato, questi organi devono essere considerati in un unico pacchetto. Non si può pensare a riforme istituzionali a compartimenti stagni: devono essere viste nel loro complesso. Il Capo di Stato non può essere anche l'organo che presiede o influenza i lavori del Congresso di Stato. Questo fa a pugni con i principi della dottrina costituzionale. Chi deve presiedere il Congresso di Stato è un *primus inter pares*: chiamatelo premier, primo ministro, o se volete restare su una terminologia più dolce, continuate con “*primus inter pares*”. Non è solo una questione di convocare i lavori, dare e togliere la parola o fissare l'ordine del giorno. È una questione di responsabilità politica. Una collegialità troppo stretta nel Congresso di Stato fa sì che tutti siano responsabili uguali, quindi che nessuno sia responsabile. Questo lo vediamo anche nella comunicazione politica. In Italia, per esempio, non c'è “il governo” e basta: c'è il governo Meloni, il governo del primo ministro, la persona che sarà giudicata dagli elettori per ciò che è stato fatto o non fatto. Da noi non è così: non si riesce a identificare una persona con la politica del governo. Una decisione può riguardare affari esteri, finanze o giustizia, ma resta comunque una decisione del governo. E se quella politica si rivela sbagliata, a chi attribuiamo la responsabilità? A un organo collegiale, cioè a nessuno. Questo non va bene, perché la responsabilità politica deve essere chiara. Ogni cinque anni gli elettori devono poter giudicare se chi li ha governati ha fatto bene o male, confermando o togliendo la fiducia. Ma i fallimenti, invece, restano senza volto. Diventa quindi troppo importante, oggi, avere unitarietà, che la figura di un *primus inter pares* può garantire nelle politiche di governo. È vero che noi sammarinesi abbiamo sempre avuto molta paura dell'uomo solo al comando, e questa è una tradizione radicata. Ma dobbiamo chiederci se non sia arrivato il momento di superare questa paura per dotarci di un sistema più efficace e più chiaro nelle responsabilità. Ecco, quindi in questo momento, con l'assetto costituzionale – come dicevo prima – maturo, completo, con i pesi e contrappesi, con l'organo di garanzia, con i controlli reciproci, penso che sia venuto il tempo, sia maturo il tempo, anche per l'individuazione di un *primus inter pares* che non è l'uomo solo al comando come si possa intendere pensando, ad esempio, a un Putin o anche a uno stesso Trump. Ricordatevi che loro hanno l'investitura popolare. Non arrivo a dire che il nostro *primus inter pares* debba essere nominato dal



popolo, ci mancherebbe: quello diventerebbe veramente un cambio di regime, un cambio di forma di governo. Non più un governo parlamentare, ma un governo presidenziale. Quindi lungi da me quest'idea: la nostra democrazia parlamentare deve rimanere una democrazia parlamentare. Il Consiglio Grande e Generale deve continuare a nominare il Congresso di Stato e, aggiungo io, a individuarne anche un primus, senza bisogno di altre forme. Tutto sommato non abbiamo bisogno di investiture dal basso. Ci teniamo stretta la nostra democrazia rappresentativa, che non vogliamo negoziare con niente. Abbiamo una catena diretta dal popolo al potere, tra virgolette, attraverso i rappresentanti del popolo, ed è troppo importante. Già è difficile declinare in una realtà piccola come la nostra una democrazia in senso pieno, coniugando i principi della dottrina costituzionale in modo rigoroso. Teniamoci la nostra forma. Mi farebbe piacere se riflettete sul fatto che ci possa essere l'introduzione di un primus all'interno del Congresso di Stato per i motivi che vi ho detto. E se ne avete altri sono disponibile a colloquiare con voi. Il Congresso di Stato dovrebbe avere, in conseguenza anche dell'introduzione di una figura di primus, delle attribuzioni singole. Non so se un paese come il nostro possa tollerare ancora che il Congresso di Stato sia ormai principalmente un organo amministrativo e non un organo politico. In Congresso di Stato devono arrivare gli affari di ordine politico, le decisioni politiche importanti; le altre cose devono essere trattate dai singoli Segretari di Stato. Sarebbe bello per i cittadini poter individuare, anche all'interno delle singole materie di competenza dei membri del Congresso di Stato, la loro responsabilità, in senso positivo se hanno fatto una cosa positiva, in senso negativo se hanno fatto una cosa negativa. È la responsabilità politica, e la declinazione della responsabilità politica va sempre tenuta come faro. Un'ultima cosa: il Collegio Garante. Secondo la mia opinione, il Collegio Garante ha completato l'ordinamento costituzionale sammarinese. Se c'è una pecca, è che è poco utilizzato. È un organo importantissimo, ma per come lo stiamo "sfruttando" è sfruttato poco. Noi cittadini abbiamo nominato sessanta consiglieri, che hanno poi scelto con maggioranze qualificate i membri del Collegio Garante, e credo che siano tra i migliori giuristi che si possano reperire. Allora perché non li utilizziamo? Vi dico subito: la maggiore funzione che ha il Collegio Garante è il sindacato di legittimità delle leggi, cioè la possibilità di giudicare la loro conformità alla Costituzione. Perché non prevedere che il Collegio possa essere adito direttamente in caso di ipotetico contrasto con le norme costituzionali? Noi siamo tutti gelosi custodi della Costituzione, e abbiamo il guardiano delle norme costituzionali: sfruttiamolo. Sono giuristi che restano in carica per un tempo limitato, non dobbiamo temere che ci dicano come fare le leggi. C'è un sistema di elezione che assicura rotazione e che non ripropone mai la stessa composizione per troppi anni. È stato pensato in maniera geniale. Guardiamo ad altri ordinamenti: Andorra, di origine iberica, o la Spagna, che prevede il ricorso de amparo, cioè la possibilità per il singolo cittadino di adire la Corte. Oppure il Consiglio d'Europa: la Corte Europea dei Diritti dell'Uomo può essere adita direttamente dai singoli cittadini. Penso che sia una delle più grandi conquiste, anche se limitata alle materie dei diritti umani – che poi limitata non è, perché parliamo delle basi di un ordinamento democratico. Le procedure sono snelle, semplici, reggimentate. È vero che li arrivano centinaia di migliaia di ricorsi e che la Corte si è dovuta strutturare su più livelli, ma il paragone è evidente: tra i centomila ricorsi della Corte di Strasburgo e i cinque ricorsi all'anno al nostro Collegio Garante, credo che potremmo fare di più. Secondo me andrebbe anche tolta la distinzione fra membri effettivi e membri supplenti, che genera perplessità, e si potrebbero prevedere composizioni filtro, ad esempio in composizione monocratica, per utilizzare anche i supplenti come effettivi. Chiudo dicendo che sono particolarmente favorevole a quanto avete scritto sulla produzione normativa. Fin dalle prime applicazioni della gerarchia delle fonti del 2002 e poi con le leggi costituzionali e qualificate del 2005, si è verificato uno svuotamento della funzione legislativa del Consiglio Grande e Generale a favore del Congresso di Stato. Per quanto si possa dire che tanto c'è la ratifica, che c'è un controllo, di fatto in questi anni c'è stato uno svuotamento, un piccolo colpo di Stato da parte dell'organo di governo a discapito dell'organo legislativo. Ho visto con piacere che vi siete già autodisciplinati in questa legislatura e che il ricorso ai decreti legge è molto ridotto. Non so i numeri sulla decretazione delegata, ma mi pare che siano contenuti. Credo che si possano introdurre norme costituzionali più precise, che fungano da sbarramento. Non sono d'accordo con l'abolizione



dei decreti delegati o dei decreti legge – ci mancherebbe – ma serve una disciplina più puntuale, soprattutto sulla legge delega. Non può essere una legge delega “omnia”, deve essere una legge delega precisa, che delimiti i confini di ciò che il Congresso di Stato può fare. Così, dopo una riforma del genere, si potrà dire che c’è una vera compartecipazione: sulle materie di dettaglio ci sarà l’apporto del Congresso di Stato, ma il Consiglio Grande e Generale manterrà la sua centralità. La doppia verifica già c’è – prima con la legge delega, poi con la ratifica – ed è molto importante. Se parametrriamo meglio le materie e i confini, questa cosa funziona bene.

Fabio Righi (D-ML): Io faccio una domanda molto veloce, perché tutto quello che è stato detto lo condivido in gran parte. Sul tema della professionalizzazione della politica, su cui mi trovo perfettamente d’accordo, chiedo: si tratta di una professionalizzazione completa, oppure, ad esempio, formule part-time potrebbero essere una soluzione? Io mi immagino una base economica un po’ più solida del semplice gettone, che ti dia la possibilità anche di esercitare l’attività fuori dall’ambito istituzionale, perché oggi la politica non è solo l’aula consiliare. Senza arrivare magari a compensi spropositati. Stavamo ragionando anche con un collega su alcune cifre che, detto tra noi, porterebbero spese annue non particolarmente pesanti. L’altra domanda è sulla struttura delle singole Segreterie di Stato. Ritieni si debba andare verso una razionalizzazione delle Segreterie, oppure verso una maggiore strutturazione delle stesse, anche in termini di personale? Perché a volte, almeno per la mia esperienza diretta, la struttura appare limitata. Nella Segreteria Industria, ad esempio, mi sono trovato con otto persone, tra cui non tutti specializzati nelle materie di competenza. Alcuni si occupavano solo di compiti base, come tenere l’agenda o rispondere al telefono. Ti chiedo: oggi i tempi che viviamo rendono queste strutture sufficienti oppure no?

Luca Lazzari (PSD): Il Consiglio, essendo l’istituzione di diretta emanazione del popolo, è il fulcro da cui derivano larga parte degli altri poteri. Se il Consiglio è debole, anche gli altri poteri rischiano di esserlo. È un ragionamento che sta in piedi. Però io credo che più che un problema di efficientamento ci sia un problema di arruolamento. Mi spiego: la prospettiva politica oggi, sul piano personale, non appare positiva. Questo porta molti cittadini a scegliere altro, piuttosto che impegnarsi in politica. Il principio della politica come servizio è nobile e mi piace molto, ma è anche vero che è difficile conciliare l’attività lavorativa con quella parlamentare. Definire un regolamento più efficiente può aiutare, così come percorsi ibridi di professionalizzazione, che garantiscano almeno un ristoro economico sufficiente. Poi ci sono gli “altri poteri” che creano preoccupazione. Uno è quello mediatico. Faccio un esempio attuale: ieri in Consiglio c’è stato uno scontro sul minuto di silenzio proposto dal consigliere Righi. È intervenuto il consigliere Giovagnoli del PSD, che oggi su un sito di informazione viene attaccato in maniera brutale e personale. Questo accade spesso: si viene messi al pubblico ludibrio solo per aver espresso un pensiero. L’altro potere è quello del Tribunale, per ciò che è accaduto negli ultimi anni, con sconquassi e cortocircuiti. Si può spiegare e razionalizzare, ma quello che resta a livello emotivo è un senso di preoccupazione e di mancata distensione. Questo condiziona molto la libertà di scelta di intraprendere un percorso politico. Per quanto riguarda la Reggenza, penso che si potrebbe trovare un punto di compromesso. Anch’io credo che oggi la Reggenza sia investita di poteri che vanno oltre la funzione propria di un Capo di Stato. Si potrebbe pensare di preservare il potere simbolico, cui i sammarinesi sono più affezionati: il fatto che chiunque possa accedere alla Suprema Magistratura, il rinnovamento ogni sei mesi, il valore del 1° aprile e del 1° ottobre. Ma si potrebbe spogiarla di funzioni come la presidenza dell’Assemblea parlamentare, inserendo elementi di modernità senza stravolgere l’istituto reggenziale nella sua connotazione tradizionale.

Avv. Alberto Selva: Comincio dal consigliere Righi. La professionalità è un tema noto e già dibattuto. Dire che oggi siete impegnati 15-20 giorni al mese tra Consiglio, Commissioni, riunioni di partito e di gruppo non è lontano dalla realtà. E c’è una disparità di fatto tra chi lavora e chi ha la possibilità di dedicare più tempo, perché in pensione o perché con altre disponibilità. Per i liberi



professionisti è difficile, ma almeno possono gestirsi il tempo. Per i dipendenti privati, invece, è una tragedia: poter far politica oggi è durissimo. I dipendenti pubblici sono forse la categoria più favorita, perché possono conciliare meglio. Non riducete il tema della professionalità solo a una questione di costi. Certo, ci sarebbero spese maggiori, ma penso che se ci sono risorse da destinare, questo è un settore prioritario. Risparmiamo altrove. Non dico che i consiglieri debbano avere benefit come accade in altri Paesi – assistenti, rimborsi, portaborse – ma credo si possa pensare a formule anche part-time, opzionali, per chi vuole continuare a esercitare la professione. Questo restituirebbe dignità ed efficienza al ruolo di consigliere. Quanto alle Segreterie di Stato, non ho conoscenza diretta, ma una suggestione sì: se il Congresso deve limitarsi alle decisioni politiche di rilievo, i singoli Segretari devono poter contare su uno staff tecnico preparato. Anche senza essere specialisti, devono avere supporto adeguato. La politica deve mantenere la primazia e il ruolo più alto, perché è l'unica a cui gli elettori danno mandato. Per il consigliere Lazzari, capisco il tema dell'arruolamento. I filosofi greci dicevano che a far politica dovessero essere i migliori, gli "ottimati". Platone li identificava negli aristocratici, ma lasciamo da parte l'aspetto elitario. Il concetto resta: la politica dovrebbe attrarre il meglio della società. Oggi non è facile avvicinarsi, per ragioni di tempo e per altre opportunità di realizzazione personale. Io stesso ho fatto politica con onore, ma non lo rifarei: per me è stato un periodo della vita, non tutta la vita. Ci sono persone vocate, altre che possono dare un contributo temporaneo di qualità. Lo so: è difficilissimo avvicinare persone nuove, i partiti fanno fatica, ma questo resta un punto cruciale.

Enrico Carattoni (RF): Mi è parso di capire che la sua posizione sia quella di togliere la Reggenza dal Congresso di Stato. È un'idea che ho anch'io più volte accarezzato, perché non è tipico degli ordinamenti europei che il capo di Stato sia coinvolto anche nel governo. Nelle democrazie parlamentari come in quelle semipresidenziali, infatti, il ruolo del capo di Stato e quello del capo di governo sono sempre nettamente separati. D'altra parte, però, il ruolo della Reggenza nel Congresso di Stato è sempre stato piuttosto ibrido: i Capitani Reggenti non presiedono l'organo, ma lo convocano e lo coordinano. Non è mai stato del tutto chiaro quale sia il rapporto fra la Reggenza e il Congresso stesso. Da qui la mia prima domanda: se si elimina questo ruolo, chi presiederà il Congresso di Stato? Lei ha accennato all'ipotesi di un *primus inter pares*, magari sul modello svizzero, che presieda periodicamente, oppure di attribuire tale compito al Segretario di Stato agli Affari Politici. Vorrei capire se, nella sua opinione, questa figura debba assumere il ruolo di vero e proprio primo ministro, con una funzione piena di coordinamento, o se debba limitarsi a un compito di collegamento fra i Segretari di Stato. In secondo luogo, mi chiedo come, in questa prospettiva, si possa ridefinire il rapporto tra la Reggenza e il Congresso di Stato. Se viene meno la sua presenza diretta come organo di garanzia e di equilibrio all'interno del governo, quali poteri le resterebbero? Oltre a quelli classici — come la promulgazione dei decreti legge e delegati — si potrebbero immaginare forme di intervento di tipo diverso, magari una moral suasion più incisiva, che permetta alla Reggenza di mantenere comunque un ruolo di garanzia nei confronti dell'esecutivo.

Avv. Alberto Selva: Confermo quanto ho già detto: non penso affatto a un primo ministro eletto dal popolo. Questo significherebbe trasformare la nostra forma di governo parlamentare in un regime presidenziale, e sarebbe un salto troppo radicale e, a mio avviso, non corretto. I nostri antenati scelsero una Reggenza collegiale e semestrale proprio per evitare il rischio dell'uomo solo al comando. Affidare un mandato di tale portata a un'unica persona potrebbe funzionare bene se fosse una figura equilibrata e saggia, ma potrebbe diventare molto pericoloso se non lo fosse. Non voglio che San Marino corra questo rischio. Per questo credo che la soluzione debba essere l'individuazione di un *primus inter pares* all'interno del Congresso di Stato, scelto dal Consiglio Grande e Generale. Sarebbe il Parlamento, organo di rappresentanza diretta del popolo, a nominare il governo e, al suo interno, a designare una figura di coordinamento. In questo modo si manterrebbe il controllo parlamentare sul governo e non si stravolgerebbe l'attuale assetto democratico. So bene, per esperienza personale, cosa significhi ricoprire il ruolo di Capitano Reggente, e quali siano le



dinamiche interne. Ho sempre avuto un approccio molto formale e ritengo che la funzione di capo di Stato non debba mai coincidere con la presidenza o il coordinamento dell'organo di governo: sarebbe una forzatura dal punto di vista costituzionale. È vero però che, nella pratica, la presenza della Reggenza nel Congresso di Stato ha avuto anche risvolti positivi, soprattutto in momenti di crisi politica. Ricordo, ad esempio, quando fui Reggente durante l'applicazione della legge qualificata sull'ordinaria amministrazione, a seguito della caduta del governo: in quell'occasione il Congresso tendeva a portare ogni tipo di questione, anche non dovuta, e senza l'intervento costante della Reggenza il rischio era che l'esecutivo eccedesse nei suoi poteri. Detto ciò, questi aspetti positivi non sono sufficienti, secondo me, per giustificare il mantenimento del ruolo attuale. La Reggenza deve essere capo di Stato e basta. L'interazione con il Congresso di Stato potrebbe anche venire meno, o assumere altre forme. Penso, ad esempio, a un potere di influenza indiretta attraverso il procedimento di nomina: la designazione dei Segretari di Stato spetta al Consiglio Grande e Generale, ma la nomina formale è compiuta dai Capitani Reggenti. È un potere solo formale, non sostanziale, ma già oggi consente una dialettica istituzionale che potrebbe essere rafforzata. Ovviamente, perché questa funzione abbia senso, occorre che la Reggenza disponga anche di un adeguato supporto tecnico e istituzionale, che oggi non è pienamente garantito.

Matteo Zeppa (Rete): Vengo subito al sodo. Io sono un dipendente privato e da 13 anni vivo sulla mia pelle la difficoltà di conciliare lavoro e politica. Mancare dal posto di lavoro almeno 15 giorni al mese è complicato, soprattutto per il datore di lavoro. In passato avevamo presentato una proposta per consentire la sostituzione dei consiglieri dipendenti privati, ma non fu mai approvata. Il vero problema non è solo la professionalizzazione della politica, se la intendiamo come semplice aumento economico, ma la disparità di trattamento tra categorie diverse: dipendenti pubblici, privati, liberi professionisti, pensionati. Non è una questione di soldi, ma di dignità e di pari condizioni. La Commissione dovrebbe affrontare questo tema con priorità assoluta, per garantire a tutti i consiglieri gli stessi diritti e doveri. Quanto alla Reggenza, sento un po' di insofferenza attorno a questo istituto. Personalmente non ho mai voluto candidarmi a Capitano Reggente, perché ritengo che sia un ruolo di grande responsabilità, non adatto a tutti. Ma il problema vero è capire cosa vogliamo che la Reggenza sia in futuro. Dobbiamo decidere se mantenerla come capo di Stato puramente rappresentativo, e con quali forme di interazione con gli altri organi. Vorrei aggiungere anche un aspetto culturale: oggi spesso manca responsabilità politica. Ci sono segretari di Stato che firmano relazioni difficili, assumendosene la paternità, e altri che invece si nascondono dietro la collegialità per diluire le responsabilità. Ecco perché servirebbero strumenti più chiari, ad esempio una verbalizzazione puntuale dei lavori del Congresso di Stato. Solo così i cittadini possono davvero capire chi è responsabile di cosa. Infine, torno a ribadire che una eventuale professionalizzazione della politica deve partire dal principio di uguaglianza: non possiamo avere consiglieri che ricevono permessi retribuiti e altri no, con disparità insostenibili che si trascinano da anni.

Manuel Ciavatta (PDCS): Ringrazio anch'io l'avvocato Selva per la chiarezza, la lucidità e la capacità di aver contestualizzato temi sui quali questa commissione può realmente riflettere. Vorrei però proporre alcune contro-riflessioni che, spero, possano costituire ulteriori stimoli. La prima riguarda l'ipotesi di riduzione del numero dei consiglieri. Non crede che ci sia il rischio di una eccessiva concentrazione di potere in poche mani? È vero che il governo, almeno sul piano amministrativo, ha già oggi più forza operativa rispetto al Consiglio Grande e Generale, ma ridurre troppo la rappresentanza potrebbe squilibrare ancora di più il sistema. Sul tema della professionalizzazione, io sono tra coloro che vedono con favore una formula di semiprofessionalizzazione. Penso a un modello in cui il Consiglio lavori tutti i pomeriggi, lasciando le mattine libere per l'attività professionale. In questo modo si potrebbe conciliare l'impegno politico con la vita lavorativa, garantendo efficienza: in quindici giorni si riuscirebbe a svolgere ciò che oggi richiede una settimana intera di seduta, e ci sarebbe spazio anche per le commissioni. È importante però che il ruolo di consigliere non diventi una "professione" in senso stretto, perché rischieremmo di



trasformare la candidatura politica in un “lavoro”, snaturando quella che è una caratteristica tipica del nostro ordinamento, dove ciascuno porta nel Consiglio la propria esperienza professionale e di vita. Sul governo, invece, il nostro partito non è mai stato favorevole all’introduzione di un vero e proprio primo ministro. Preferiamo immaginare un piccolo nucleo di due o tre persone incaricate di coordinare l’azione dell’esecutivo, per evitare che ogni segretario vada nella propria direzione. Questo coordinamento permetterebbe di rafforzare l’unità senza stravolgere il modello attuale. Quanto all’ipotesi di introdurre un premier, resta anche un problema di compatibilità con la nostra legge elettorale, che è prevalentemente proporzionale e non maggioritaria. In un sistema come il nostro sarebbe molto complicato candidarsi con l’ambizione di diventare primo ministro, e questo rischierebbe di generare più problemi che benefici. Aggiungo che la norma che in passato limitava la durata della carica di Segretario di Stato è stata, a mio avviso, saggiamente modificata con l’introduzione del limite dei dieci anni. Un periodo non breve, che consente di imparare e maturare esperienza, ma che impedisce a una singola persona di concentrare troppo potere e condizionare a lungo l’intera vita politica del Paese. Infine, una riflessione sulla Reggenza. Ho avuto modo di viverla recentemente e, pur riconoscendo che la presenza dei Capitani Reggenti nei principali organi rappresenti un’anomalia rispetto ad altri ordinamenti, devo dire che garantisce una visione complessiva e a 360° del sistema istituzionale. Mi sembra quindi un elemento positivo di garanzia. Certo, essere in due può creare difficoltà rispetto al confronto internazionale, dove gli altri Stati hanno un unico capo di Stato, ma nel complesso ritengo che l’attuale formula non sia negativa. Segnalo però una criticità specifica: il nuovo regolamento del Consiglio Giudiziario attribuisce alla Reggenza un ruolo diretto nella decisione sulle ricusazioni e sulle astensioni dei magistrati. In questo caso, a differenza degli altri ambiti, non si tratta più di una funzione di osservazione o garanzia, ma di un’azione vera e propria. È un aspetto che andrebbe valutato con attenzione, perché introduce un potere sostanziale che cambia l’equilibrio tradizionale.

Mirko Dolcini (D-ML): Prima una digressione per quanto riguarda il numero dei consiglieri, che lei dice che accetterebbe anche di diminuirli. Forse sarebbero necessarie, dal mio punto di vista, delle riflessioni approfondite, non fosse che adesso il numero di 60 di fatto è stato confermato nei primi del ’900, ma già all’epoca c’erano i 60 consiglieri quando c’era una popolazione di forse neanche 8-9.000 abitanti, quindi per me non c’è un problema di proporzionalità e tanto più che già anche chi l’ha preceduta ha indicato come potrebbero esserci dei problemi di democrazia, però questi sono discorsi da approfondire, da valutare. Invece sono d’accordo sulla professionalizzazione della politica proprio perché uno dei temi principali di questa commissione è di ridare centralità al Consiglio Grande Generale. Secondo me qual è un problema della diminuita capacità del Consiglio Grande Generale rispetto ad altri organismi come i Segretari di Stato, il Congresso di Stato? Beh, i congressisti di fatto sono professionalizzati perché hanno la possibilità per 5 anni, virtuali più delle volte, però insomma la legislatura è quella, per 5 anni di staccarsi dal loro mondo lavorativo, privato, pubblico che sia, dedicarsi interamente alla politica, al potere esecutivo e di conseguenza hanno la possibilità di concentrarsi sulle materie, mentre il consigliere che arriva in Consiglio, che fa un’altra attività e deve dedicarsi ai lavori consiliari, fa effettivamente fatica a stare proprio al passo, tra virgolette, lavorativo del Segretario di Stato, per cui il Segretario di Stato potendo dedicare più tempo, tutti i giorni, tutti i mesi, tutti gli anni all’attività politica, è ovvio che poi c’è una sorta di sudditanza, nel senso che comunque è più sul pezzo, per usare un gergo più popolare, il Segretario di Stato rispetto al singolo consigliere e quindi la professionalizzazione permetterebbe una diminuzione di questa distanza. Detto questo, però, le volevo chiedere specificatamente se oltre a questa professionalizzazione, che può diminuire il gap tra il Segretario di Stato e il consigliere, ci possono essere altri meccanismi o secondo lei già esistono i meccanismi, sono già sufficienti di controllo del consigliere, del Consiglio Grande Generale, dell’operato del Congresso di Stato. Ad esempio, nel decreto delegato c’è la ratifica. La ratifica è uno strumento attraverso il quale i consiglieri possono, tra virgolette, controllare e limare e direzionare il lavoro del Segretario di Stato, seppur ex post, oppure lei ritiene che appunto i meccanismi già ci siano, non ne servono altri e di conseguenza sia sufficiente, non so, la personalità



dei singoli consiglieri che devono sapersi imporre rispetto al congressista. Adesso parlo di Consiglio e Congresso, ma diciamo gli esempi potrebbero essere diversi, che magari qualche consigliere, e qui siamo solo sull'aspetto diciamo caratteriale, si fa intimidire dal congressista e quindi quando il congressista fa pollice verso allora si vota no o pollice su si vota sì per intenderci.

Guerrino Zanotti (Libera): Mi rendo conto di quanto sia utile aver fatto queste audizioni perché comunque sono piene di suggestioni, di ipotesi, di idee che aprono la mente anche di chi è chiamato a cercare di concretizzare il lavoro che è stato demandato alla commissione da parte del Consiglio Grande Generale e quindi ripeto, ci arricchisce molto questo dialogo che abbiamo instaurato con le persone che abbiamo audito e che audiremo. Allora, intanto una considerazione, una riflessione su quello che era l'idea della reggenza, fuori dalla presidenza del Consiglio Grande Generale, fuori anche dal coordinamento dei lavori del Congresso di Stato. Io personalmente condivido in linea di massima questa cosa perché ritengo, tra l'altro, che il collega si chiedeva quale potesse essere poi il ruolo a questo punto della reggenza proprio nel rapporto con l'attività svolta dal Congresso di Stato. Ecco, io credo che l'uscita della reggenza dal Congresso di Stato, presente in quanto coordinatore o coordinatrice dei lavori, sia maggior garanzia proprio del ruolo di controllo che la Reggenza svolge sull'operato del Congresso di Stato. Per cui il fatto di essere comunque presenti, è vero che lei ha portato l'esempio dell'esperienza fatta, nella quale c'è stato anche un'interazione positiva nel fare in qualche modo rispettare quello che erano le norme sull'ordinaria amministrazione, tuttavia a volte può succedere che se non ci si impone in modo autorevole si possa essere anche, non dico complici, per carità, non è che si vadano a individuare atti addirittura passibili di essere considerati reato, ma in qualche modo corresponsabili di scelte fatte dal Congresso di Stato, sulle quali la Reggenza non ha un interesse diretto né una responsabilità diretta. Io ritengo che la reggenza al di fuori di quel consesso possa in modo più efficace e migliore svolgere il proprio ruolo di controllo. Questa è la considerazione riguardo ai ragionamenti fatti sul Consiglio Grande Generale, sulla possibilità di ridurre il numero, di renderlo professionale, magari anche distinguendo due figure, fra quelli che magari svolgono anche il lavoro e l'attività all'interno delle commissioni. In questo senso volevo chiedere se possibile se ha un'idea rispetto a quello che è il ruolo delle commissioni consiliari oggi, anche in virtù dell'utilizzo e dell'iter dei decreti delegati, per i quali io immagino in futuro un passaggio proprio nelle commissioni piuttosto che impegnare l'aula. Perché è vero che ci siamo impegnati a diminuirne il numero e a rendere, di questo sono sicuramente convinto, più stringenti i paletti della legge delega, e va bene, però poi c'è comunque ancora oggi un numero rilevante di decreti che occupano molto tempo al Consiglio Grande Generale. Ecco, volevo chiederle se pensa che questa potrebbe essere un'attività demandata alle commissioni, quella cioè di esaminare i decreti e di portare, come si fa in sede referente per le leggi, emendamenti, dibattito e quant'altro nelle commissioni, per arrivare magari solo al voto finale in Consiglio Grande Generale. Quindi chiedevo cosa ne pensa.

Avv. Alberto Selva: Allora, cerco ovviamente di rispondere solo alle domande perché una parte dei vostri interventi sono stati interventi di commento, di esposizione delle proprie opinioni, che posso meno condividere ma che ovviamente fanno parte del vostro lavoro, e quindi cerco di rispondere alle domande, molte delle quali, tra l'altro, simili. Non lo so, partirei dall'ultima, vado in ordine sparso, partirei dall'ultima del consigliere Zanotti sul ruolo delle commissioni e sì, non ne ho parlato espressamente, ho tirato via, diciamo, sul ruolo delle commissioni, ma il ruolo delle commissioni diventerebbe, in un'idea di razionalizzazione dei lavori del Consiglio, un ruolo centrale perché è lì, in quella sede più ristretta, non so quanti componenti abbiano adesso le commissioni, sono ovviamente meno pletoriche del Consiglio Grande Generale, e le audizioni sono importantissime per svolgere l'attività politica, l'esame delle leggi in sede referente è fondamentale per avere un vaglio anche di qualità, come dicevo prima, del testo normativo e certo anche i decreti delegati, perché non nascondiamoci, se è vero che quantitativamente la produzione legislativa è sbilanciata sui decreti delegati rispetto alle leggi, non ci può essere un semplice passaggio di ratifica in Consiglio Grande



Generale, seppur con la facoltà per ogni singolo consigliere di intervenire. Io penso che la sede più consona sia la sede più ristretta della commissione. Poi si potrebbe dire: ma come facciamo, tutti in commissione? Non portiamo più niente in Consiglio Grande Generale? A parte che le commissioni rappresentano i gruppi consiliari in maniera proporzionale, tutti i gruppi sono rappresentati, hanno il diritto di tribuna, quindi non è che deleghiamo a un organo terzo, ma comunque si può vedere di riservare ulteriori passaggi all'aula nella seduta plenaria per poter far sì che ci sia il cappello finale. Insomma, io il ruolo delle commissioni lo vedo veramente centrale. Non può esistere nessun parlamento del mondo, non penso ai più grandi, che lavori esclusivamente nell'aula, nelle sedute plenarie, non si riesce a produrre niente, e quindi la commissione non può che rispecchiare queste cose qui. Tant'è che è una suggestione, non è un'idea, qui veramente è solo una suggestione, che il consigliere professionale, e qui sono d'accordo pienamente col consigliere Zeppa sulla condizione di equità fra i consiglieri, non c'è dubbio, lo status di consigliere deve avere come prima declinazione il discorso dell'equità, potrebbe essere che in commissioni siedano quelli che fanno professionalmente o semiprofessionalmente, perché anche l'idea del consigliere Ciavatta è un'idea ottima, perché adesso non so dire in ordine di tempo, ma verrebbe da dire, mancando meglio tutto il giorno che mezza giornata, ma molto meglio mezza giornata che niente. Quindi va benissimo anche questa idea. Quelli che hanno più possibilità di dedicarsi vanno in commissione, gli altri possono comunque esercitare il proprio ruolo anche nelle sedute plenarie. È chiaro che è tutto un discorso di equilibri e di cercare poi di declinare al meglio queste cose. Una cosa che ci tengo a dire trasversalmente a tutte le testimonianze e a tutti gli interventi, soprattutto sulla reggenza, è che noto che la reggenza, e qui uno spunto, mi ricordo, mi sembra sempre il consigliere Zanotti che me l'ha dato, a volte viene strumentalizzata. Questa è una cosa che non va bene. Non può essere colpa della reggenza se andiamo dalla reggenza a manifestare. Capite che questa è un'ibridazione che la reggenza ha rispetto al ruolo di capo di Stato. Al capo di Stato tu non lo strumentalizzi. Punto. Puoi criticarlo, ci mancherebbe, siamo in un contesto democratico, possiamo dire che il capo di Stato, che Sergio Mattarella non faccia bene il suo ruolo, abbia sbagliato. A volte ho sentito, sono rabbrivito, strumentalizzare anche la reggenza, e non scendo infatti con nota di biasimo o con un semplice rimprovero formale, insomma, quel governo.