

Commissione Consiliare Speciale per le riforme istituzionali

Martedì 11 novembre, mattina

Nel corso della seduta mattutina della Commissione Speciale, prosegue il ciclo di audizioni. In programma l'intervento dell'Avv. Valeria Ciavatta.

L'avvocato Ciavatta offre alla Commissione un contributo fondato sull'esperienza maturata nelle istituzioni sammarinesi, concentrandosi su gerarchia delle fonti, formazione delle leggi, ruolo della Reggenza e conflitto di attribuzioni. Ricorda che la riforma costituzionale del 2002 nasce dal percorso di modernizzazione avviato dopo l'adesione di San Marino al Consiglio d'Europa nel 1988, per rafforzare lo Stato di diritto, la separazione dei poteri e la certezza del diritto. Ciavatta sottolinea il valore storico e tecnico del diritto comune, che continua a integrare l'ordinamento soprattutto in assenza di norme scritte. Ritiene che non si debba cancellare questa tradizione, ma piuttosto consolidarla e tradurla in norme positive per garantire certezza e conoscibilità del diritto. In ambito legislativo, evidenzia la necessità di migliorare la qualità dei testi normativi: le relazioni alle leggi e ai decreti dovrebbero esplicitare la ratio delle scelte, gli emendamenti andrebbero depositati con anticipo, e sarebbe utile un parere tecnico preventivo per evitare contraddizioni. I decreti legge, a suo avviso, non devono essere demonizzati: sono strumenti di rapidità istituzionale, ma serve un ruolo più attivo della Reggenza. Propone inoltre di rafforzare il lavoro delle commissioni consiliari permanenti. I decreti più tecnici potrebbero essere esaminati o ratificati direttamente in commissione, mentre gli emendamenti potrebbero essere votati in questa sede, mantenendo comunque la ratifica finale in Consiglio. Per quanto riguarda la Reggenza, Ciavatta ritiene opportuno prolungare la durata del mandato, così da accrescerne il peso istituzionale. Sul conflitto di attribuzioni, osserva che l'attuale disciplina presenta criticità, in particolare sulla legittimazione attiva degli organi collegiali e sulla possibilità per i singoli consiglieri di agire autonomamente. Ritiene necessario un intervento di revisione. A proposito del Congresso di Stato, sostiene che vada sgravato da pratiche amministrative non coerenti con il principio di separazione dei poteri, attribuendo alcune competenze direttamente ai Segretari di Stato o a commissioni amministrative. Ricorda di aver già promosso, nel 2006-2007, una riforma in tal senso, volta a semplificare le delibere sul personale pubblico. Ciavatta richiama l'attenzione sulla necessità di rafforzare la Reggenza e la Segreteria agli Interni, considerate istituzioni oggi più deboli rispetto ad altre, e sottolinea l'importanza di valorizzare il ruolo del Consiglio e dell'opposizione, sia nelle sedi istituzionali — con spazi e tempi dedicati — sia nel dibattito politico più ampio, in cui i partiti continuano a svolgere una funzione fondamentale di confronto e formazione democratica.

Ciavatta si sofferma anche sulla figura del consigliere, sottolineando l'importanza di riconoscerne la funzione non solo sul piano economico, ma soprattutto in termini di tempo e conciliazione con la vita lavorativa e familiare. Evidenzia che la categoria più penalizzata è quella dei lavoratori dipendenti del settore privato, che faticano a conciliare impegni istituzionali e professionali, e richiama l'attenzione sulla condizione delle mamme, in particolare delle neomamme, spesso costrette a ridurre l'orario di lavoro con conseguenze sulla carriera e sulla pensione.

Di seguito una sintesi dei lavori

Comma 2 - Audizioni

Avv. Valeria Ciavatta: Naturalmente il mio contributo ai lavori di questa commissione vuole essere da cittadina, per il mio senso civico, da appassionata del diritto e delle nostre istituzioni. Quello che dirò attinge a questa impostazione: all'aver vissuto esperienze nelle istituzioni fin da giovane, ad aver



avuto il privilegio di essere consigliere per tanti anni, ad aver ricoperto ruoli come quello di Segretario di Stato agli Affari Interni e Capitano Reggente, e al sincero desiderio di servizio verso lo Stato che ho cercato di mettere in campo anche nella mia veste di funzionario pubblico. Vorrei parlare della gerarchia delle fonti, del procedimento di formazione delle leggi, in particolare dei decreti, della Reggenza e del conflitto di attribuzioni del Congresso di Stato. La commissione ha argomenti molto importanti e mi pare che il taglio sia molto pratico, un approccio concreto e operativo, anche se le questioni da affrontare sono molte e complesse. Insigni giuristi hanno accompagnato l'evoluzione del nostro assetto ordinamentale negli anni e nei decenni. Molti, affascinati dal diritto comune e dall'unicità del nostro ordinamento, hanno suggerito di lasciare tutto com'era e hanno criticato alcune riforme istituzionali, in particolare la riforma del 2002. Nel 2002 fummo chiamati a rappresentare il Consiglio in una specie di lezione che, in realtà, era quasi una verifica delle nostre conoscenze e intenzioni, da parte di un accademico molto importante della nostra Università. In quella occasione furono fatte critiche alla legge del 2002, che certamente non è esente da difetti tecnici, così come altre leggi. Abbiamo avuto anche esperti che hanno quasi voluto sperimentare nel nostro ordinamento soluzioni assolutamente avulse. Io considero legittime tutte le opinioni: ho un animo sinceramente democratico in questo senso, perché dobbiamo cercare di far vivere al meglio i nostri cittadini, al meglio delle nostre capacità e possibilità. La partecipazione di San Marino nel contesto internazionale ha prodotto cambiamenti a livello giuridico e ordinamentale ben prima di quelli intervenuti in campo finanziario, fiscale ed economico. L'adesione al Consiglio d'Europa è del 1988. La legge di revisione costituzionale del 2002 è nata sulla spinta di questo ammodernamento e sull'impulso ideale di una parte consistente di cittadini impegnati a dare seguito alle conquiste della legge del 1974. Già dalla legislatura 1993-1998, e ancor prima, negli anni Sessanta, in Consiglio si parlava di Stato di diritto, certezza del diritto, sistema democratico, separazione dei poteri. Ne avevamo bisogno, perché il Consiglio era composto in larga parte da Segretari di Stato, Segretari particolari, addetti di Segreteria di Stato, rappresentanti delle comunità all'estero, dirigenti nominati dal Congresso di Stato. Questa spinta portò prima il Consiglio a un'autoregolamentazione, con senso di responsabilità da parte di tutte le forze politiche, e poi produsse risultati normativi che si trovano nella legge del 2002, nata dal desiderio di realizzare aspirazioni considerate legittime da tutto l'arco parlamentare. Non nacque a caso, non fu il piacere o il capriccio di qualcuno. Il Paese ha fatto cambiamenti importanti grazie all'adesione al Consiglio d'Europa e alla partecipazione agli organismi internazionali. Con la revisione costituzionale è nato il Collegio Garante, e non mi dilungo su questo. L'articolo 1 della legge del 2002 prevede che le convenzioni internazionali sui diritti dell'uomo, con specifica menzione della Convenzione Europea, siano parte integrante del nostro ordinamento, in testa alla gerarchia delle fonti. Questa fu un'operazione geniale, perché permise di introdurre d'un colpo nel nostro ordinamento, ancora bisognoso di aggiornamento, una fonte normativa ideale, tecnico-giuridica e pratica, insieme a tutta la sua applicazione e interpretazione al più alto livello internazionale. La Repubblica poté così avvantaggiarsi di un sistema tecnico-valoriale integrato, reso sempre vitale e aggiornato dalle pronunce della Corte: un valore assoluto per i nostri cittadini e per le nostre fonti del diritto. Con l'articolo 3 bis si introdusse una gerarchia delle fonti in parte nuova e in parte già presente negli statuti, riaffermando in modo esplicito e franco il ruolo del diritto comune come fonte integrativa in assenza di disposizioni legislative. Questo principio era già presente negli statuti del Seicento. Vorrei ricordare, specialmente ai più giovani che forse non lo sanno, che nel luglio 1984 fu celebrato un referendum sulla cittadinanza che chiedeva: "Volete che siano abrogate la legge n. 11 del 1974, la consuetudine e ogni altro atto che impedisca il mantenimento della cittadinanza sammarinese alla donna che, sposando un cittadino di altro Stato, acquista la cittadinanza di quest'ultimo?". Il quesito, che fu ammesso e il referendum celebrato, parlava della consuetudine. La legge che si applicò all'epoca, quella del 1981, faceva riferimento solo alle leggi e agli atti aventi forza di legge. Poi questa legge fu cambiata nel 1994, proprio in relazione a quella battaglia condotta dall'Unione Donne e da tutte le associazioni che si impegnarono per l'uguaglianza. Il principio prevede che erano sottoponibili a referendum le leggi e le norme anche consuetudinarie, avendo comunque forza di legge. Quindi la questione della laudabile consuetudine o della consuetudine, sotto il profilo



non accademico ma pratico e civico, del legislatore, era già superata. Credo che voi, come commissione, non possiate prescindere da questo problema, perché il diritto comune è tuttora disciplina quasi esclusiva nei più importanti settori del diritto civile. È inoltre la fonte principale per l'individuazione di alcune norme fondamentali del sistema interpretativo, ad esempio perché, laddove noi non abbiamo norme scritte sull'interpretazione della legge, sulla successione delle norme nel tempo, sulla soluzione delle antinomie, cioè dei contrasti fra le norme, non esiste una legislazione positiva in materia. Tanto è vero che il diritto comune viene applicato e investe perfino il diritto amministrativo, dove vige lo stretto principio di legalità, ma nei fatti è così. È giusto che, negli ambiti in cui si svolge quotidianamente la vita dei cittadini e delle imprese esista una normativa accessibile e conoscibile ai cittadini stessi. Il problema che abbiamo non è nei contenuti del diritto comune: anzi, credo che si dovrebbero recepire tutte le pronunce giurisprudenziali in questi settori e tradurle in testi conosciuti e conoscibili da parte della cittadinanza. Credo che sia lo strumento a dover essere adeguato, perché il rischio è l'inaridimento, non essendo più applicato da una vasta area com'era quando era vitale in tutta Europa. Pensiamo all'ambito economico: fino a pochi anni fa si diceva ancora che San Marino, per la mancanza di certezza del diritto era ad alto rischio giuridico per l'insediamento di imprese straniere. Credo che su queste questioni non ci si debba porre in termini di contrapposizione. Anzi, sogno, come cittadina impegnata da sempre su questi temi, che il legislatore e i massimi esperti si incontrino su un terreno comune per risolvere le questioni di natura tecnica e arrivare a un momento nuovo, partendo dalla consapevolezza dell'inopportunità di fare tabula rasa del passato. Non è questa la tesi che personalmente sostengo: anzi, si deve andare in continuità proprio per non compromettere ulteriormente il valore della certezza del diritto. Bisogna poi approfondire le ipotesi di un consolidamento delle principali istituzioni giurisprudenziali, trasformandole in norme positive con aggiunte, integrazioni o soppressioni, recuperando anche i contributi della dottrina più antica. Il superamento del diritto comune, in questo modo, non farebbe perdere un patrimonio peculiare sotto il profilo storico e culturale, perché anzi questa modalità potrebbe meglio garantire la sopravvivenza di un diritto originale, rispettoso della nostra identità e della sovranità di San Marino. Faccio un esempio: recentemente il Consiglio Grande e Generale ha superato il divieto di donazione fra coniugi, un principio di diritto comune. Non credo che abbiamo perso qualcosa della nostra identità, aggiornando un ambito che non era più adeguato alla situazione in cui vivono le famiglie e le coppie. Facendo riferimento invece all'Accordo di Associazione, vorrei aggiungere un passaggio: credo che anche questo ci aiuterà. Sono molto ottimista, perché ho visto come San Marino è cambiato grazie al contributo che ha ricevuto. Le normative europee non faranno parte della gerarchia delle fonti, perché serviranno atti normativi interni di recepimento. Se avete a cuore la qualità dei testi normativi, qualcosa bisogna sacrificare, e ciò che va sacrificato è il tempo. Non è possibile che non ci sia tempo per i consiglieri di valutare i testi, di valutare gli emendamenti e le modifiche. La prima cosa che vorrei dire è che la relazione alle leggi e ai decreti dovrebbe sempre prevedere in modo chiaro la ratio di ogni passaggio, perché questo serve ai fini interpretativi. Questo aspetto è molto trascurato, perché nelle relazioni normalmente gli articoli vengono semplicemente descritti. È importante invece dare la ratio e spiegare il senso delle scelte. Quando una legge o un decreto viene modificato prima della sua approvazione, la relazione andrebbe integrata o completamente riscritta se i cambiamenti sono numerosi. Gli emendamenti e i decreti alle leggi che vanno direttamente alla seconda lettura non possono essere depositati a ridosso della discussione, e anche gli emendamenti fra la prima e la seconda lettura devono essere depositati alla commissione con anticipo sufficiente, in modo da poter essere esaminati prima della discussione. In questo modo si potrebbe anche evitare la sovrapposizione di emendamenti fra loro contraddittori, perché magari un gruppo di opposizione non sapeva che il governo presentava emendamenti sulla stessa questione. Ad esempio, la commissione potrebbe esaminare gli emendamenti e fare la discussione. Il voto potrebbe essere rinviato a un momento successivo, con in mezzo un parere tecnico della sezione Studi legislativi. A volte gli emendamenti cambiano completamente il senso e quindi una valutazione tecnica preventiva serve. In generale i decreti sono utili, non vanno demonizzati, perché danno la misura della capacità delle nostre istituzioni di agire velocemente e agilmente. Sui decreti legge la Reggenza ha un ruolo



importante; è sulla carta ed è stato esercitato anche in qualche circostanza. Significa che i decreti, prima di essere adottati dal Congresso devono essere consegnati con anticipo alla Reggenza, in modo che possa formulare osservazioni, segnalare criticità e inviare al Congresso un messaggio formale. Quindi voi vi disponete a fare nuove regole, a mettere a posto, integrare, migliorare l'esistente, ma quello che conta è la mentalità, la cultura. Per i decreti delegati è importante che la delega sia più circostanziata di oggi nei fatti. Si potrebbe prevedere un ruolo della Reggenza anche in questo caso: oggi non c'è per i decreti delegati, c'è solo per i decreti legge. Mi aggancio alle commissioni consiliari permanenti, perché credo che, per aiutare il Consiglio nell'alleggerimento dell'impegno in termini temporali, si potrebbe ampliare il lavoro delle commissioni, spostando alcune attività che oggi sono del Consiglio. Naturalmente servirà, in molti casi, una normativa di rango adeguato. Ad esempio, la funzione redigente può essere ampliata anche senza modifiche legislative, perché è già regolamentata. Potrebbero andare in commissione i decreti più tecnici prima di portarli alla ratifica del Consiglio, oppure questi decreti potrebbero essere ratificati dalla commissione. Naturalmente ci dovrà essere, a priori, un piano di materie sulle quali è possibile intervenire, o una maggiore precisione della regolamentazione. La redazione di testi coordinati innovativi potrebbe essere demandata alla commissione permanente competente, per esempio. Gli emendamenti ai decreti potrebbero essere votati in commissione, per poi mantenere naturalmente la ratifica finale in Consiglio, usando il procedimento che dicevo prima. In questo modo sono meno i consiglieri impegnati su una certa materia e si libera il Consiglio da attività che vertono su questioni di natura tecnica. Si potrebbe prevedere che, all'interno delle commissioni, possa partecipare anche qualche consigliere più esperto della materia rispetto ai suoi colleghi, quando si tratta di questioni tecniche. In commissione si potrebbero dichiarare riservate al Consiglio alcune materie, sulle quali quindi il Consiglio svolgerebbe nel pieno tutte le sue funzioni, e la Reggenza potrebbe valutare con più forza e potere l'assegnazione di questi testi in relazione alle scelte che si faranno. Invece di sottrarre le materie, si potrebbe agire con un'altra leva: oggi un'istanza d'Arengo approvata impone la sua attuazione da parte del Congresso di Stato. Si potrebbe stabilire che, per alcune materie — chiamiamole "alte": materia costituzionale, cittadinanza, dove servono maggioranze qualificate, eccetera — l'eventuale approvazione dell'istanza costituisca un mero atto di indirizzo non impegnativo. Questo potrebbe essere una soluzione pratica che toglierebbe anche questo problema al Consiglio Grande e Generale e al Congresso di Stato. Con riguardo alla Reggenza, non è la prima volta che si ragiona, all'interno di riunioni per le riforme, sui requisiti di eleggibilità: età, cittadinanza originaria o no, consiglieri o no. In occasione dell'elaborazione delle riforme del 2005 fu avanzata la proposta di alzare l'età a 35 anni; poi il limite rimase, ed è tutt'oggi, a 25 anni. Le leggi dal '45 in poi non hanno stabilito che debba essere per forza un consigliere il Reggente. Però l'articolo 8 della legge costituzionale 185 del 2005 rivede il quorum su cui calcolare le maggioranze qualificate, assoluta e dei due terzi, sul numero di 58 consiglieri aventi diritto al voto: questa espressione dà per scontato che entrambi i Reggenti siano consiglieri. Sembrerebbe una disposizione tecnica a colmare un'eventuale lacuna che si sarebbe prodotta; in realtà è una decisione politica surrettizia. Sappiamo bene che la nomina dei Reggenti è anche uno strumento di equilibrio all'interno delle forze politiche e delle maggioranze, per cui è preferito nominare consiglieri. Per me questo limite va superato, consentendo l'elezione di cittadini esterni al Consiglio Grande e Generale con requisiti di esperienza in ambito istituzionale, lasciando la possibilità di nominarne uno all'interno del Consiglio e uno esterno, oppure entrambi, oppure nessuno; cioè lasciando la possibilità di scelta al Consiglio nel momento in cui se ne sentisse la necessità. Basta correggere quella norma stabilendo che i quorum vanno ricalcolati sulla base del numero dei consiglieri aventi diritto di voto. L'età: a mio modesto parere, chi incarna il ruolo di Capo di Stato e rappresenta la Repubblica all'estero dovrebbe avere una maturità e un'esperienza che, gioco forza, si formano anche con l'età. Questo senza nulla togliere ai giovani Capitani Reggenti che abbiamo avuto. I gruppi hanno sempre cercato di affiancare a un giovane anche una persona con maggiore esperienza. La durata del mandato, secondo me, va prolungata, perché ritengo che debbano essere rafforzati i poteri della Reggenza: sei mesi sono troppo pochi. Per me il fatto che siano due Reggenti è espressione di una sensibilità prevalente. Credo che il diritto di veto non debba essere



temuto: è uno strumento di collegialità, di controllo e di supporto, uno strumento consapevole, ma deve essere regolamentato. Ritengo che la Reggenza possa uscire dal Congresso di Stato, e non sto a spiegare le motivazioni, che certamente avete già presenti. Potrebbe tuttavia rientrarvi presiedendolo e coordinandolo durante la vicarianza amministrativa. Se anche non lo presiede, propongo che la Reggenza abbia il potere di esercitare un ruolo decisivo rispetto alle deliberazioni, anche attraverso un eventuale controllo esterno, se non rientra nell'organo collegiale, esprimendo una sorta di placet, benestare o autorizzazione. La Reggenza potrebbe avere un ruolo forte per le deliberazioni di competenza del Consiglio dei XII, insieme all'Ufficio, previa regolamentazione, nel periodo di ordinaria amministrazione. La sospensione dell'attività del Consiglio dei XII crea molti problemi nello svolgimento della vita civile dei cittadini e delle imprese; quindi potrebbe essere la Reggenza a farsene carico nei casi urgenti. Per quanto riguarda la promulgazione, se questa attribuzione prevede una preventiva sommaria verifica di costituzionalità, deve valere sia per le leggi che per i decreti. Ovviamente ci sono differenze, soprattutto formali e procedurali, perché la legge è approvata dal Consiglio; in questi casi la Reggenza potrebbe essere assistita da uno o due esperti in ambito istituzionale. Il conflitto di attribuzioni, escludendo quello che può essere sollevato da un giudice come organo monocratico, riguarda gli organi collegiali ed è particolarmente problematico, soprattutto per il ruolo del Consiglio Grande e Generale e della Reggenza. Ritengo sia difficile che il Congresso possa lamentare un'invasione di campo, ma potrebbe anche accadere, magari da parte della Reggenza o del Consiglio. Parlo soprattutto del Consiglio e della Reggenza. Il conflitto di attribuzioni tra organi è un processo nel quale un organo titolare di poteri, per difendere la propria sfera di attribuzioni, chiede al Collegio Garante che venga riconosciuta l'aspettanza delle proprie competenze ed eventualmente siano annullati gli atti emessi in difformità. Si parla di conflitto anche nel caso di menomazione delle attribuzioni, cioè non solo un'invasione di campo, ma anche una riduzione della possibilità per l'altro organo di svolgere appieno le proprie funzioni. La legge dice che l'illegittimità va sanata, e su questo non ci piove. Si può guardare anche alla giurisprudenza di altri ordinamenti. Io sinceramente non ho capito come il Collegio possa aver rinviato a un ricorso amministrativo l'annullamento di un atto adottato in contrasto con la norma in questione. L'esperienza ci dice che serve una riflessione. Ci sono tantissimi conflitti di attribuzioni sollevati al Collegio Garante, molti dei quali da giudici come organi monocratici. Quindi, secondo me, una revisione va fatta. Un altro problema che si intravede è quello della legittimazione attiva: un organo collegiale, per poter sollevare un conflitto di attribuzioni, ha bisogno di una deliberazione dell'organo stesso. Non può essere una parte dell'organo a rivolgersi al Collegio, deve esserci una deliberazione, normalmente assunta a maggioranza. Il dubbio è che il singolo consigliere, pur essendo riconosciuto come organo costituzionale, non abbia voce autonoma in questo ambito. Abbiamo sempre detto che, per tutelare il Consiglio, va tutelato anche il singolo consigliere. Se serve la decisione dell'organo collegiale significa che il conflitto non può essere sollevato da una minoranza. Questo dice la legge, e questo ha applicato il Collegio, ma credo che il problema vada affrontato, con chi può aiutare il legislatore a migliorare queste questioni. Un terzo aspetto riguarda l'impatto del ruolo della Reggenza come presidente di organi costituzionali collegiali. Faccio un esempio: il Collegio ha chiarito che la formazione dell'ordine del giorno del Consiglio spetta alla Reggenza, che ne risponde, non all'Ufficio di Presidenza, che peraltro non è neanche un organo costituzionale, quindi è difficile che sia chiamato in causa in un conflitto. Questo ragionamento non è contestabile, ma deve far riflettere: la presidenza di importantissimi organi collegiali da parte della Reggenza porta con sé una conseguenza notevole, qualora si verificassero determinate circostanze, ossia che il conflitto di attribuzioni può e deve essere esercitato contro gli atti della Reggenza in quanto presidente degli organi. Se ciò valorizza il ruolo di garanzia della Reggenza da un lato, dall'altro crea una sproporzione tra il potere reale e quello formale. La Reggenza è spesso schiacciata tra il Consiglio, il Congresso di Stato e gli altri organi. A proposito del Congresso, vado molto velocemente: sono d'accordo che vadano riviste le materie limitate, tolte al Congresso, cioè quelle materie che costituiscono, tra virgolette, pratiche amministrative. Il Congresso di Stato ha un ruolo importantissimo nel nostro ordinamento e deve svolgerlo a favore della collettività. Alcune competenze oggi attribuite al Congresso come organo



collegiale potrebbero essere attribuite alla competenza individuale del Segretario di Stato, come già previsto dalla legge qualificata del 2005. Non serve cercare altre figure: c'è già la possibilità per il Segretario di Stato, a livello individuale, di emettere provvedimenti, così come la delibera di Congresso è un provvedimento. Con riferimento alle competenze che potrebbero essere trasferite, ricordo che nel 2006, come Segretario di Stato agli Interni, feci una proposta per sgravare il Congresso di Stato da incombenze inutili e non rispettose del principio di separazione dei poteri e delle regole anticorruzione. La proposta prevedeva una ricognizione delle materie oggetto delle delibere fino a quel momento adottate. L'ambito in cui fu decisa una ridefinizione importante fu quello relativo al personale pubblico, attraverso l'adozione di due regolamenti. Fino ad allora il Congresso faceva delibere per far progredire di un livello retributivo un dipendente, per concedere pensionamenti, per disporre sostituzioni interne: una situazione ormai impraticabile. In altri ambiti, relativi ad altre Segreterie di Stato, fu meno facile intervenire. Tuttavia, se l'intenzione è davvero quella di liberare il Congresso dalle pratiche amministrative, basta fare questa ricognizione e indicare a chi attribuire ciascuna competenza: singolo Segretario, commissione amministrativa, dirigente. Non credo sia corretto attribuire certi compiti al Direttore di Dipartimento, nella configurazione attuale, perché gli atti di rilevanza esterna vanno demandati a chi ha un profilo di responsabilità politica, non solo organizzativa. Meglio, in questi casi, prevedere una competenza individuale del Segretario di Stato. Faccio un altro esempio: il Congresso di Stato in passato decideva se fare causa, se presentare appello o ricorso. Adottammo una delibera che stabiliva che gli appelli non dovessero essere decisi dal Congresso di Stato, ma dall'Avvocatura di Stato, sulla base di valutazioni tecniche. Poteva anche decidere di rischiare di perdere la causa o il ricorso, ma valeva la pena di affermare un principio. In questo senso c'era una valutazione di opportunità, non solo giuridica. La delibera prevedeva questo atteggiamento da parte del Congresso e dell'amministrazione. Mi pare che questa prassi sia cambiata, e non va bene, perché attraverso la decisione su un appello da intraprendere o meno si possono fare favori, costruire carriere, attribuire vantaggi economici. Non basta nemmeno il codice di condotta: ci sono molti modi per riaffermare comportamenti che pensavamo superati. Non si può tornare al passato. Per quanto riguarda i rapporti del Congresso con il Consiglio Grande e Generale e con la Reggenza, una volta il Segretario agli Interni era anche Segretario agli Affari Istituzionali, cioè ai rapporti fra Congresso e Consiglio. Tanto è vero che siede nell'Ufficio di Presidenza ed elabora una bozza di ordine del giorno del Consiglio da sottoporre all'Ufficio di Presidenza. Siede anche nell'Ufficio di Segreteria, contribuisce a risolvere questioni relative alla gestione dei lavori e ha sempre assistito la Reggenza. Oggi si lamenta la solitudine della Reggenza. Una volta, la prima preoccupazione era salvaguardare e supportare la Reggenza come soggetto, fra virgolette, "debole", perché dura sei mesi, non ha strumenti né apparati su cui contare. Questa preoccupazione esiste ancora, anche per la Segreteria Istituzionale. Ma queste sono due debolezze di fronte a un Congresso di Stato e ad altri ruoli forti sul piano istituzionale. È dunque un richiamo alla sensibilità che si dovrebbe avere per sostenere la Reggenza, soprattutto in sede di promulgazione. Mi rendo conto che la Segreteria agli Interni, pur prestigiosa, nel tempo è diventata meno imponente e meno importante di altre Segreterie. Pensiamo solo ai compiti della Segreteria di Stato al Territorio, che è diventata molto rilevante all'interno del Congresso di Stato. Con riferimento al Consiglio Grande e Generale, vorrei dire che l'indirizzo politico è trasversale: appartiene al Consiglio Grande e Generale, ma anche al Congresso di Stato, ad altri organi dello Stato e perfino al corpo elettorale, ai cittadini che promuovono iniziative dall'esterno. C'è dunque una circolarità che va tenuta in considerazione: non è tutto a compartimenti stagni. Chiudo il mio ragionamento dicendo che la valorizzazione del ruolo del Consiglio e quella dell'opposizione sono due questioni diverse, ma che possono essere considerate su piani separati, e in parte tangenti. La prima riguarda l'ambito istituzionale: in questo campo si potrebbero dedicare spazi temporali nelle commissioni permanenti e in Consiglio, anche con incontri tra gruppi consiliari o su convocazione del Congresso di Stato. Al di fuori delle sedi istituzionali, invece, hanno grande rilevanza le attività dei partiti, che ovviamente contribuiscono al confronto e alla formazione del dibattito pubblico e politico nel Paese.



Francesco Mussoni (PDCS): Vorrei porre alcune domande e approfondire alcuni temi che non sono semplici curiosità, ma anche frutto del dibattito di questa commissione. La prima domanda riguarda il ruolo del consigliere: come vede questa figura? È immaginabile un consigliere a tempo pieno, part-time, professionale o come adesso, cioè non professionale? In altre parole, immagina modelli diversi alla luce del ragionamento che hai svolto sull'organizzazione istituzionale e sulle modifiche che hai prospettato? La seconda domanda riguarda la verbalizzazione. Siamo stati anche insieme in Congresso, e il tema della verbalizzazione, affrontato con vari Segretari di Stato agli Interni, è delicato rispetto alla responsabilizzazione di ciò che dice il Segretario di Stato competente del Congresso, ma anche rispetto alla coerenza tra il detto, il fatto e i comportamenti. Alla luce della sua esperienza, è opportuno mantenere una verbalizzazione a mano, affidata a terzi o tramite registrazioni informatiche, come già avviene nella Commissione Giustizia o in altri organismi dello Stato? Può sembrare un elemento marginale, ma in realtà si lega al tema dell'evoluzione della trasparenza e della responsabilizzazione degli organismi.

Avv. Valeria Ciavatta: Parto dalla seconda questione. Per me si può fare tutto, ovviamente regolamentandolo. Potrebbe esserci una registrazione, che però resti riservata. Credo che i lavori del Congresso debbano comunque mantenere una certa riservatezza. Il verbale del Congresso di Stato non è formato solo dai testi che traducono gli interventi dei Segretari: è composto anche dalla convocazione, dalle delibere adottate e non adottate e dalla verbalizzazione del Segretario di Stato per gli Affari Interni. Quando ci fu la vicenda Scaramella il Segretario agli Interni riferì in aula su tutti gli elementi emersi in un'indagine che gli era stata affidata. Consultò anche i verbali del Congresso di Stato dell'epoca, e vidi che, in quel caso, il verbale era scritto in maniera estremamente sintetica. Questo, secondo me, era coerente con quanto prevedeva il regolamento di contabilità: se un Segretario vuole che la propria posizione sia messa a verbale, lo chiede, e viene riportata integralmente, così come avviene in molte altre circostanze. Per il resto, tutto rimane sintetico. Quando sono arrivata io, abbiamo provato ad avere un verbalizzante, ma non ha funzionato. Secondo me, il verbale dovrebbe essere sintetico. Se tornassi indietro, lo farei assolutamente sintetico, inserendo ovviamente le dichiarazioni a verbale. Questo è importante, anche perché chi mette a verbale la propria contrarietà a una delibera che poi si rivela illegittima e comporta una spesa, non risponde di quella spesa, a differenza degli altri. È una tutela per il singolo Segretario di Stato. In generale, però, c'è sempre stata una certa paura da questo punto di vista, dovuta a un fraintendimento: si pensava che, quando un Segretario non era d'accordo su una deliberazione, il Congresso non potesse adottarla e servisse l'unanimità. Era un errore. Ci è voluto tempo, anche per i Segretari che avevano già fatto parte di altri Congressi, per chiarire che una cosa è una posizione politica e un'altra cosa è una semplice delibera. Il verbale deve essere approvato, come quello di tanti altri organi collegiali, per essere riconosciuto un valido documento, anche a fini di prova. Ho poi visto che, con una modifica introdotta dal Segretario di Stato Zanolini, il regolamento è stato leggermente ampliato sotto questo punto di vista, pur mantenendo il carattere di riservatezza del verbale. Vengo ora alla figura del consigliere. C'è bisogno di riconoscere questa funzione. Il problema che hanno i consiglieri non è soltanto economico, ma riguarda soprattutto il tempo. Parlate spesso delle categorie sociali che devono poter avere accesso alla sala del Consiglio, cioè essere in grado di esercitare un ruolo in rappresentanza della società che conoscono e che possono rappresentare più di altri. Si fa sempre il discorso delle categorie economiche, ma io credo che la categoria più penalizzata sia quella dei lavoratori dipendenti del settore privato. E poi ci sono le mamme, e in particolare le neomamme, di cui non si parla mai. È impossibile conciliare il lavoro, la vita politica e il ruolo di madre. A volte si è costretti a prendere un part-time lavorativo, perché altrimenti non si riesce a partecipare alle riunioni o a svolgere le funzioni istituzionali. Le conseguenze ricadono sulla carriera, sulla retribuzione e perfino sulla pensione. Non fate di questo tema solo una questione economica — e sono sicura che non lo fate — ma considerate che c'è chi non può lavorare tante ore e ha quindi bisogno di temperare e compensare. Secondo me la vostra preoccupazione è giusta. Ho visto che avete parlato anche di part-time, e potrebbe essere una scelta dei singoli consiglieri. Più competenze vengono demandate alle commissioni consiliari



permanenti, più è possibile articolare questa impronta di maggiore o minore professionalizzazione. Se le commissioni acquisiscono competenze che oggi sono del Consiglio, chi è in pensione, per esempio, può dedicare tutto il suo tempo, mentre chi deve garantire anche ore di lavoro può partecipare in modo più flessibile.

Giuseppe Maria Morganti (Libera): Grazie veramente per questa interessantissima relazione che mette in evidenza come chi ha vissuto le istituzioni, le ha sperimentate e le ha vissute sulla propria pelle, riesce poi a declinare proposte molto efficaci, presenti e determinate. Credo che il cuore di questo intervento si colga anche nell'ultima risposta, relativa al ruolo che il consigliere può svolgere, perché si collega a una miriade di situazioni. In particolare, alla possibilità di dividere meglio il lavoro fra commissioni e Consiglio. Noi lo abbiamo rilevato: gran parte dei lavori consiliari è dedicata alla discussione dei decreti. Tant'è che oggi si sostiene l'idea di fare e mettere meno decreti possibili, perché altrimenti il Consiglio viene ingolfato da questo tipo di attività. Anche per questo, la proposta di discutere i decreti e in particolare gli emendamenti all'interno delle commissioni è davvero molto interessante e credo vada approfondita. Aggiungerei un altro aspetto: sono stato colpito da alcune suggestioni della relazione, che mi preme sottolineare. Anche secondo me, la valorizzazione del ruolo della Reggenza nella determinazione e nella promulgazione dei decreti è fondamentale. Oggi, infatti, esiste un grande vulnus nel nostro ordinamento: si concedono spesso deleghe in bianco, che poi vengono rinnovate o ampliate a moltissimi settori. Se un organo come la Reggenza potesse intervenire su questa materia, sarebbe davvero importante, così come sul momento della promulgazione, quando il decreto viene definito e deve possedere i suoi caratteri di costituzionalità al pari di qualsiasi altro strumento normativo. Sono assolutamente d'accordo su questo. Ho voluto sottolineare questi punti perché mi hanno colpito in modo particolare e credo che la relazione li abbia centrati pienamente. Ci siamo dati delle priorità e, fra queste, questa parte è particolarmente importante: non toglie spazio al dibattito politico, ma libera il Consiglio Grande e Generale da una serie di incombenze, dandogli al contempo più poteri sulle questioni fondamentali e significative. Contemporaneamente, tutto il lavoro tecnico e amministrativo, ormai assolutamente necessario, può essere svolto da altri organi, in particolare dalle commissioni consiliari permanenti.

Enrico Carattoni (RF): Vorrei provare a fare una riflessione, visto che l'oratrice di oggi ha giustamente collegato il suo intervento alla riforma del 2002 e al rapporto fra l'articolo 1 della Dichiarazione dei Diritti e il dettato giurisprudenziale della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, nonché al dettato della Convenzione stessa. Ha parlato, in particolare, della prevalenza della Convenzione in materia di diritti umani rispetto alla normativa interna. In vista del prossimo accordo di associazione con l'Unione Europea, mi chiedo se sia pensabile prevedere un meccanismo simile, in particolare per quanto riguarda il recepimento dell'acquis communautaire, che San Marino si troverà dall'oggi al domani a dover recepire in modo massivo. Penso che si dovrà individuare uno strumento più dinamico per recepire, almeno in una fase iniziale, una grande quantità di normative. Pensare di farlo attraverso leggi sarebbe estremamente complesso. Dall'altro lato, un automatismo totale sarebbe difficile, se non impensabile. Quale potrebbe essere, secondo lei, una via intermedia? E soprattutto, in caso di ambiguità, sarebbe doveroso o auspicabile inserire una norma di questo tipo, cioè ampliare lo spettro della prevalenza non solo alla CEDU ma anche all'accordo di associazione? Oppure, al contrario, sarebbe superfluo o addirittura pericoloso?

Avv. Valeria Ciavatta: Secondo me sarebbe estremamente pericoloso. Stiamo parlando di due fronti completamente diversi. Il primo riguarda i diritti umani, che in qualunque settore della legislazione e della vita di uno Stato devono essere salvaguardati. I diritti umani non appartengono solo al diritto pubblico: riguardano anche il diritto civile, il diritto penale, il diritto amministrativo, cioè invadono tutte le sfere dell'ordinamento. Nel caso dell'accordo di associazione, invece, si tratterà di normative specialistiche, che non hanno a che fare con i diritti umani. Per questo dico che siamo su piani differenti. Nel 2002 abbiamo fatto un'operazione geniale. Non lo dico per me, sia chiaro, ma per il



legislatore di allora, che decise di inserire la Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo all'interno del nostro ordinamento. Con quella scelta abbiamo ottenuto non solo l'inclusione delle norme scritte, ma anche la loro applicazione e interpretazione continua da parte del massimo organo giudiziario possibile in materia di diritti umani. In questo nuovo contesto, invece, dovremo semplicemente prepararci. Mi pare, però, che l'amministrazione sia molto indietro. In ogni settore lo Stato deve poter contare su specialisti competenti. Io ho molta stima dei dirigenti della pubblica amministrazione e degli uffici specializzati ciascuno nelle proprie materie, ma dobbiamo organizzarci meglio. Abbiamo tempi abbastanza lunghi per il recepimento, ma non dobbiamo in alcun modo modificare la Carta dei Diritti né la gerarchia delle fonti. Questo è stato detto e ripetuto sia dal Segretario di Stato per gli Affari Esteri sia dagli esperti che lo hanno accompagnato nelle presentazioni pubbliche dell'accordo e nella spiegazione dei suoi contenuti. Dovremo recepire molte normative, ma è prevista anche una fase di contrattazione, di adattamento. Bisognerà costruire un'organizzazione efficiente, fatta di persone capaci e competenti. Dobbiamo guardare prima di tutto al merito e alle capacità delle persone, più che alle appartenenze politiche.

Gian Carlo Venturini (PDCS): Anch'io mi associo ai ringraziamenti dei colleghi nei confronti dell'avvocato Valeria Ciavatta, il cui intervento è sicuramente frutto di molti anni di esperienza sia in Congresso che all'interno delle istituzioni. Alcune considerazioni, innanzitutto, sul tema dei decreti perché oggi, da una parte, rappresentano uno strumento importante e utile, ma dall'altra sarebbe opportuno coinvolgere maggiormente il Consiglio, al quale deve comunque rimanere la ratifica. Sarebbe utile che il Consiglio fosse informato e consapevole di ciò che riguarda i decreti legge e i decreti delegati. Concordo però sul fatto che la discussione degli emendamenti e delle relazioni preliminari possa essere svolta nelle commissioni, in modo che, una volta che la commissione ha completato il proprio lavoro, il testo arrivi in Consiglio solo per la votazione finale, sì o no, del decreto. L'altra riflessione riguarda il ruolo del consigliere, del Consiglio Grande e Generale e del Congresso di Stato, oltre che della Reggenza. Sulla Reggenza esistono posizioni diverse, anche perché siamo molto legati alle nostre tradizioni. Mi soffermo invece sul Congresso di Stato. Giustamente, oggi il Congresso si occupa di tutto, e spesso non si capisce di chi sia la responsabilità delle decisioni. Quindi condivido l'idea di attribuire meglio le competenze e sgravare l'organo da aspetti prettamente amministrativi. E qui pongo una domanda: come si potrebbe attuare concretamente questo obiettivo, sempre in relazione al Congresso di Stato? Concordo pienamente anche sul fatto che non possa essere discrezionale la decisione se ricorrere o meno in appello in giudizio. Condivido il principio: non può essere un organo politico a decidere in via discrezionale se fare o meno un ricorso in appello. Ci deve essere un organo tecnico, come l'Avvocatura di Stato, che possa decidere in autonomia. Forse solo nei casi di transazioni che comportano un esborso economico per lo Stato potrebbe intervenire il Congresso, ma non per decidere sull'opportunità di un ricorso. Un altro elemento importante è la verbalizzazione. La verbalizzazione, infatti, è sempre stata discrezionale del Segretario agli Interni di turno: c'è chi la fa più estesa, chi più sintetica. Qui pongo la seconda domanda: come si potrebbe risolvere questa questione? Lei ha già detto che preferirebbe una verbalizzazione sintetica, ma, a quel punto, mi chiedo quale significato e quale efficacia possa avere il verbale. Un verbale, infatti, per avere valore, dovrebbe essere approvato, come avviene in ogni commissione o organismo. Oggi invece non avviene così: non viene approvato nella seduta successiva del Congresso di Stato. Nelle ultime modifiche, il collega Zanotti, quando era Segretario agli Interni, ha ampliato la possibilità di accesso ai verbali. Prima potevano consultarli solo il Segretario agli Interni, i Capitani Reggenti pro tempore per il loro periodo di mandato e i Segretari di Stato in carica. Ora, per questioni giuridiche, anche altri possono accedervi, ed è sicuramente un passo avanti. Ma resta la domanda: che significato può avere un verbale che non viene approvato e di cui non si conosce l'esatta estensione? Se è troppo sintetico, rischia di far pensare che tutti siano d'accordo, quando invece non è così. Sulle delibere, infatti, ci sono spesso discussioni e posizioni diverse che meritano di essere documentate.



Avv. Valeria Ciavatta: Consigliere Venturini, sul verbale, sa che peso abbia per quel ruolo. È vero, è un lavoro importante. La domanda è questa: che valore ha? Secondo me il valore del verbale deve essere definito dal regolamento. Prima di tutto, lo farei approvare. In secondo luogo, lo renderei sintetico, perché non è possibile riportare tutto come in una riunione politica o di partito. Sulle questioni di rilevanza esterna, invece, ci sono le delibere. Le delibere vengono approvate o respinte; se vengono approvate, un Segretario può chiedere di mettere a verbale la propria contrarietà, ma la delibera rimane valida. Farei molta attenzione a non attribuire un rilievo eccessivo a questo aspetto, che considero un elemento di dettaglio. Il Segretario Zanotti ha ampliato la possibilità per la magistratura di accedere ai verbali, perché già in passato i giudici potevano farne richiesta. Quindi il giudice può consultarli. Si può essere d'accordo o meno, anche perché il verbale è redatto in un certo modo. Tuttavia, già prima chi aveva partecipato alla seduta poteva consultare la parte in cui aveva preso parola. Secondo me non bisogna farsi troppi problemi. Il Congresso di Stato, all'epoca, decise di verbalizzare dettagliatamente proprio per ricostruire i ragionamenti svolti da chi interveniva e da chi contestava o confermava le tesi. Siamo molto legati alle tradizioni, e penso che chi è qui le ami profondamente. Non credo che ci sia un consigliere che voglia cambiarle o sovvertirle, davvero. Tuttavia, bisogna considerare che se la Reggenza deve avere poteri effettivi, sei mesi sono pochi. Serve esperienza per resistere alle pressioni, che nella nostra realtà sono fortissime e molto vicine agli organi istituzionali. Per quanto riguarda l'attuazione delle competenze individuali dei Segretari di Stato, secondo me, laddove una delibera può essere demandata al singolo Segretario, deve diventare un atto o un provvedimento del Segretario stesso, anche congiunto con altri. Faccio un esempio: per quanto riguarda il personale, alcune pratiche vengono fatte individualmente dai Segretari competenti, al Lavoro e alla Sanità. Durante la ricognizione che avevamo fatto, scoprii con sorpresa che non erano delibere di Congresso. Tutti gli accordi di mobilità, una volta, passavano dal Congresso di Stato; ora non so se sia ancora così, ma allora riuscimmo a toglierli. Rimane però una certa resistenza. Perciò, secondo me, basta fare una ricognizione delle delibere e decidere quali competenze vanno mantenute in Congresso e quali possono passare all'amministrazione. Questo lavoro può essere affidato anche ai tecnici: penso, per esempio, alla dottoressa Giovanna Crescentini e ad altri. Tra l'altro, c'è già un lavoro in materia, consegnato alla Direzione Generale della Funzione Pubblica, che potrebbe essere ripreso.

Presidente della Commissione Nicola Renzi: Vorrei fare due precisazioni di memoria storica. La prima, a conferma che la stessa delibera a cui si faceva riferimento fu confermata anche nel governo 2016-2019. E anche se non fu formalmente rinnovata, era ritenuta assolutamente valevole. Tant'è che, quando noi come Congresso di Stato cercammo di attivare alcune azioni di costituzione di parte civile, proprio sulla base di quella delibera, ci fu risposto dall'Avvocatura che esistevano tempistiche precise di valutazione e di azione, con scadenze determinate. Quindi sì, quella delibera fu citata e considerata tuttora valida. La seconda precisazione riguarda un aspetto che forse non tutti conoscono, e che tengo a sottolineare perché va a grande merito del consigliere Guerrino Zanotti. Durante il periodo in cui fu Segretario agli Interni, si prese l'impegno di introdurre l'approvazione formale dei verbali da parte di tutti i membri del Congresso di Stato. Ci inviava i verbali via mail e ci chiedeva l'approvazione. Erano verbalizzazioni non troppo stringate, ma nemmeno eccessivamente sintetiche. Ritengo che quello sia stato un passaggio molto importante. Anche se non previsto da regolamento o da prassi, fu introdotto in quel triennio e rappresentò un significativo passo avanti.

Paolo Crescentini (PSD): Vado subito alla domanda. Da anni discutiamo dell'organizzazione dei lavori consiliari in termini di tempo. È vero che esiste un regolamento e che si potrebbe intervenire su di esso, ma mi pare un nodo che non si riesce a sciogliere. Le chiedo, sulla base della sua esperienza maturata negli anni di Consiglio, quale consiglio potrebbe darci per cercare di snellire i tempi dei lavori consiliari. È necessario trovare un equilibrio, anche perché l'Ufficio di Presidenza si impegna molto per evitare le sedute serali, dal momento che i consiglieri lavorano. Arrivare fino a mezzanotte si può fare ogni tanto, ma non sempre. Abbiamo cercato di evitare le sedute oltre la mezzanotte, che



diventano massacranti e finiscono per svilire il lavoro dei consiglieri e la stessa attività consiliare. Pertanto, alla luce della sua esperienza come interverrebbe per ridurre i tempi del Consiglio, garantendo al contempo la dignità dei lavori consiliari, senza dover tagliare argomenti o compressi importanti?

Avv. Valeria Ciavatta: Mi pare che su questo argomento ci siano ottimi consigli da parte dell'avvocato Giovanna Crescentini, che è entrata anche molto nel dettaglio. Io mi sono sforzata di pensare a cose aggiuntive, quindi rinvio a quelle perché le condivido. Credo sia impossibile fare una suddivisione "scolastica" tra ruolo di indirizzo, ruolo legislativo, ruolo di controllo. Anche una nomina, anche l'esercizio del controllo attraverso un'interrogazione, la risposta a un'interrogazione, è alla fine indirizzo, perché tu hai scelto una materia tra tante, hai scelto una priorità, hai dato valore a un interesse della comunità rispetto ad altri. È tutto molto intrecciato. Penso che questo sia abbastanza impossibile, però è giusto che alle comunicazioni sia dato spazio. Io, per esperienza, posso dire che nella prima legislatura in cui sono stata Segretario agli Interni, il Governo cercava di mettere i commi sulle questioni che venivano sollevate, perché poi lì ci sono anche i tempi, c'è più organizzazione dei lavori. Però non c'erano interventi fiume come adesso, perché effettivamente a volte pare che ci sia la volontà di parlare molto, diciamo, ripetitivamente. È cambiato un po' anche il modo del consigliere di intervenire. È il luogo in cui si può criticare l'azione di governo, si può riferire su alcuni elementi significativi della vita pubblica, presentare ordini del giorno. Vanno indicati gli argomenti, salvo vi siano urgenze dell'ultimo minuto. Io credo che la risposta alle interrogazioni e alle interpellanze non dovrebbe essere presa sotto gamba. In generale, credo che ci sia poco da aggiungere. Ad esempio, si potrebbero eliminare una serie di comunicazioni che potrebbero essere trattate attraverso una relazione scritta, come anche la partecipazione del consigliere alle sessioni degli organismi internazionali. Naturalmente ci sono materie e argomenti di assoluto rilievo per cui si farà un comma dove si tratterà la questione discussa in queste sedi. La soluzione che io ho pensato potrebbe essere quella di demandare alle commissioni una serie di materie, fra cui le istanze d'Arengo. Io credo che sia sbagliato riportare di default gli argomenti non discussi nella precedente seduta. Non ha senso. Questo, per me, è un errore del regolamento, come diceva anche la dottoressa Crescentini, e va ripristinata la situazione precedente.

Denise Bronzetti (AR): Io credo che il contributo di chi, come l'avvocato Ciavatta, ha vissuto da dentro le istituzioni porti ai lavori di questa commissione un valore aggiunto. Proprio sulla Reggenza, che è un'esperienza che per la seconda volta ho appena terminato, ho veramente condiviso molte delle considerazioni che ha fatto l'avvocato. Sono argomenti che ricorrono, tutti quelli toccati, perché da quando io sono entrata in Consiglio Grande e Generale, ormai vent'anni fa, le funzioni del consigliere, quelle della Reggenza, il modo in cui si svolgono i lavori, la necessità di avere più tempo: sono tutti temi dibattuti nel tempo, senza mai trovare soluzioni. Non mi aspetto che siano soluzioni definitive, perché anche le modalità e i tempi cambiano, la politica cambia. Sono sempre stata convinta di una cosa che potrebbe essere dirimente rispetto al ruolo del consigliere: la politica dovrebbe essere svolta a tempo pieno da parte del consigliere. C'è sempre stata una forte resistenza a questo, non tanto nel Paese ma all'interno della politica stessa. Questa "operazione verità" nei confronti del Paese, in realtà, non è mai stata fatta. Ci si è sempre nascosti dietro frasi come "non è il momento", "ci sono dei tagli da fare al bilancio", e così via. Io credo, invece, che le maggiori resistenze vengano sempre da dentro la politica, perché la politica a tempo pieno oggi è appannaggio di pochi: dei congressisti, dei reggenti per sei mesi, di qualche segretario politico. Il fatto di avere consiglieri che possono dedicare tempo alla loro attività significa "mettere il naso nelle questioni". E mettere il naso nelle questioni significa che, quando si arriva poi in Consiglio non c'è più un Congresso di Stato che ha assolto anche alla funzione legislativa invece che solo a quella esecutiva. Questo è accaduto perché i consiglieri non avevano modo né tempo di svolgere appieno le proprie funzioni. È questo che va corretto in primo luogo, perché si possano riequilibrare i poteri dello Stato, che oggi sono sbilanciati. Non si arriverebbe in Consiglio senza avere le informazioni, senza che i consiglieri abbiano potuto valutare, studiare,



proporre. Di conseguenza, i tempi dei dibattiti, dell'elaborazione delle proposte di legge, degli emendamenti e dei controemendamenti si allungano. Mi sbaglierò, ma sono pronta a lanciare la sfida, perché si possono migliorare tutti i regolamenti consiliari. Però credo che la questione stia proprio lì: nel riconoscere finalmente che non è solo un mero fatto economico ma è proprio il riconoscimento di un ruolo che, ad oggi, è impedito di essere svolto almeno come andrebbe fatto.

Avv. Valeria Ciavatta: In passato si era cercato di migliorare l'organizzazione dei lavori stabilendo a priori qual era la settimana del mese interessata dalle convocazioni del Consiglio. Si dovrebbe comunque stabilire a priori, perché una persona possa organizzare la propria vita. A prescindere dal tempo pieno o non tempo pieno, bisognerebbe sapere quali sono le settimane e quali sono i giorni della settimana in cui il Consiglio viene convocato e le commissioni vengono convocate. Questa è una piccola cosa, ma è rispettosa dell'organizzazione della vita delle persone. Seconda questione: tempo pieno o non tempo pieno. Io credo che bisogna trovare il modo e valorizzare il ruolo del consigliere. Quando è valorizzata la Reggenza, serve a tutti; quando si valorizza il ruolo del consigliere, serve a tutti; ma anche il ruolo del Segretario serve a tutti. Mi preoccupa però una cosa: che non siano troppe le persone dentro le istituzioni, che dirigono lo Stato, ognuna con le proprie competenze, ma che non lavorano, che non sono in mezzo. Questo lo temo: non essere in mezzo al lavoro, alla vita, alla socialità del lavoro. C'è bisogno di persone che siano dentro le cose e non fuori. Bisogna stare attenti a non creare solo professionisti che non vivono più la realtà dei loro cittadini. Quindi l'equilibrio bisogna trovarlo. Non è che il tempo pieno sia la soluzione e che, con il tempo pieno, saremo tutti più bravi, più preparati e faremo tutti del nostro meglio. Secondo me è importante anche mantenere una professionalità e un'aderenza con il mondo del lavoro, perché lì c'è una socialità completamente differente da quella del tempo libero, per capirci.

Fabio Righi (D-ML): Ritorno un po' al discorso della decretazione. Il fatto che all'interno del nostro ordinamento ci siano istituti diversi, per esempio rispetto al contesto italiano, io credo che non sia stata all'inizio una scelta campata in aria. C'era una ratio e una logica: quella di riportare sempre all'attenzione del Consiglio Grande e Generale, una volta definito "Principe Sovrano", che di fatto ha l'ultima parola sulle decisioni che vengono prese. La mia domanda è il suo punto di vista su questo, perché c'è sempre un po' la tendenza a dire che bisognerebbe dedicare più tempo, bisognerebbe avere più tempo. Ma il nostro diritto e le nostre istituzioni sono molto più cariche di valori rispetto ad altre realtà. Necessitano di approfondimento, di più tempo. Il ritorno del decreto, quindi, ha un senso nel mantenere la centralità di un organo come il Consiglio. La domanda è: quanto di questa disfunzione dipende dall'impoverimento della cultura politica? Dico questo perché vorrei capire dal suo punto di vista se sia solo una questione tecnica su cui intervenire, oppure se non rischiamo di storpiare istituti che sono nostri e che hanno elementi di competitività. Vengo a un'altra domanda. Mi pare molto limitato al lavoro istituzionale consiliare, quando invece la politica oggi è molto di più. Secondo me, per mantenere il giusto equilibrio che lei giustamente indicava, probabilmente il tema del part-time, individuando una somma che sia dignitosa per la gestione della vita all'interno delle istituzioni, potrebbe essere una soluzione. Oggi siamo in una situazione che, per me, nei fatti è anticostituzionale, perché abbiamo creato nel medesimo contesto soggetti che fanno politica di professione e altri che la fanno per volontariato. Oggi siamo in questa situazione perché la legge che applichiamo ha portato a una condizione in cui non c'è una giusta proporzione. Che ci siano pesi politici diversi è normale: può essere giusto che chi ha maggiore rappresentatività abbia anche un contributo maggiore, in funzione del dover gestire gruppi più ampi. Però oggi, a parità di ruoli politici, abbiamo una situazione in cui uno prende dieci e un altro prende zero. Quindi, dal suo punto di vista, meriterebbe una revisione anche il contributo alle forze politiche? Forse meriterebbe un approfondimento il fatto che ogni forza che ottiene una rappresentanza all'interno delle istituzioni possa avere una base di lavoro che le garantisca la possibilità di avere una sede, dei funzionari, dei dirigenti, in un numero naturalmente equilibrato. Questo perché non c'è solo la politica dentro le istituzioni: c'è anche la politica del Paese. Questo è il concetto. Si parlava prima di spostare



determinate funzioni dal Consiglio alle Commissioni. La domanda che volevo farle è: potrebbe essere una strada, se parallelamente a questo spostamento di funzioni, si aprisse anche un ragionamento sulla rivisitazione della composizione delle stesse Commissioni? Se noi trasliamo parte del lavoro, e quindi anche dell'approfondimento che viene fatto in Consiglio, il pericolo è che alcune tematiche vengano vagliate da una cerchia troppo ristretta di persone si ritroverebbe solo a dover dire sì o no su un provvedimento. Forse questo si potrebbe ottenere riequilibrando la rappresentanza all'interno delle Commissioni. L'ultima considerazione riguarda la verbalizzazione. Oggi esistono nuove tecnologie che trascrivono in tempo reale ciò che si dice. Potrebbe essere una soluzione applicare queste tecnologie, per poi fare un vaglio da parte del Segretario agli Interni, o di ogni singolo Segretario, tra una seduta e l'altra, ai fini dell'approvazione del verbale. Questo permetterebbe di essere molto più veloci, e al Segretario agli Interni di partecipare più attivamente alla seduta.

Avv. Valeria Ciavatta: Io ho fatto il reggente nel 2003-2004. Nel 2003-2004 c'erano i decreti reggenti e basta, che per la Carta dei Diritti erano decreti d'urgenza. Oggi abbiamo i decreti legge di necessità e urgenza: devono esserci entrambi i requisiti. Qualcuno dice che non sono spiegati bene o che vengono usati troppe volte. Secondo me, invece, sotto questo profilo ci si sta attenti: la Reggenza ci sta attenta, almeno per la mia esperienza. Poi ci sono i decreti delegati. Il Collegio Garante ha detto che il decreto delegato, anche se sfiora o "deborde" rispetto alla delega, è comunque costituzionale in quanto viene ratificato dal Consiglio Grande e Generale. Questo è assolutamente differente rispetto a quanto avviene in Italia. Io non copierei l'esperienza ordinamentale italiana. Però, secondo me, per aiutare il Consiglio e il Congresso nei loro lavori e nelle loro attività, la delega circostanziata toglie molte discussioni, e l'aderenza del decreto alla delega toglie molti disturbi. La Reggenza potrebbe avere un ruolo in più su questo elemento. Chiaramente la politica si fa non solo nelle istituzioni. Quando uno è consigliere, ha riunioni di partito, incontri con altre forze politiche, deve poter avere anche incontri con la popolazione, con la realtà sociale. Quindi certamente, nell'attività, va considerato anche tutto questo lavoro e la preparazione sui contenuti e sui provvedimenti che dovranno essere adottati. Per quanto riguarda le commissioni consiliari permanenti, per me hanno un numero troppo alto di consiglieri, ma questo diventa obbligatorio per garantire a tutti il diritto di tribuna. Se volessimo portare le commissioni consiliari permanenti ad essere il luogo di lavoro che alleggerisce il Consiglio da molte attività e discussioni, secondo me il numero dovrebbe essere inferiore, non superiore. Il verbale redatto dall'intelligenza artificiale, o comunque da strumenti tecnologici, va benissimo, ma non cambia niente rispetto ai discorsi che abbiamo fatto. Il problema è sempre il valore del verbale, chi lo può vedere. Quei problemi restano e sono quelli da risolvere, più che la questione materiale. Invece, rispetto ai partiti politici, volevo ricordare una cosa. Nel 2005, all'unanimità, tutte le forze politiche cambiarono la legge sul finanziamento ai partiti, o meglio, introdussero con la legge 170 il finanziamento ai partiti. Prima non era così: esisteva solo il finanziamento ai gruppi consiliari. I partiti hanno un ruolo importantissimo nella società: formano le liste elettorali e seguono la vita del Paese dal loro ruolo. Però lo Stato, secondo me, dovrebbe supportare i gruppi o la rappresentanza consiliare. Nei fatti, si sostituì il contributo per la sede e il contributo per i funzionari, uno o due a seconda della dimensione del partito, con un contributo onnicomprensivo che la forza politica può utilizzare come ritiene più appropriato. Permane la confusione che c'è nelle leggi tra partito, lista elettorale e gruppo consiliare. Partito, lista elettorale, gruppo consiliare: alcune leggi richiamano la lista, altre il gruppo, altre ancora i partiti.

Guerrino Zanotti (Libera): Volevo veramente fare un ringraziamento sentito e sincero all'avvocato Ciavatta per il suo intervento, perché lo ritengo molto utile. Ritengo che audizioni come questa ci aiutino in modo particolare ad entrare più nello specifico di quello che dovrebbe essere il lavoro che questa Commissione è chiamata a produrre. Sul passaggio relativo alla presenza o meno della Reggenza all'interno del Congresso di Stato: se riteniamo che la Reggenza debba avere un ruolo più pregnante rispetto all'emissione dei decreti delegati, allora la presenza della Reggenza all'interno del



Congresso di Stato può rappresentare un ostacolo a questa funzione. Ritengo quindi che probabilmente la Reggenza non debba essere presente alle sedute del Congresso di Stato. È interessante, tuttavia, la suggestione rispetto alla sua eventuale presenza nel momento in cui si entra in ordinaria amministrazione. Sono inoltre assolutamente d'accordo sul fatto che, per ottimizzare ed efficientare il lavoro del Consiglio Grande e Generale, sia necessario potenziare il lavoro delle Commissioni. In questo senso credo sia necessario fare un passaggio verso modalità di lavoro più efficaci per l'organo legislativo. Ritengo anche indispensabile che tutto questo venga fatto e che si faccia ogni sforzo per migliorare ed efficientare i lavori del Consiglio, prima ancora di parlare di una professionalizzazione del ruolo del consigliere — a tempo pieno o part-time che sia. Personalmente non credo che una trasformazione “tout court”, senza preoccuparsi di modificare tanti altri aspetti dell'attività di questo organismo, possa essere garanzia di un risultato finale. La mia preoccupazione è la stessa già espressa: bisogna dare la possibilità di partecipare a tutte le categorie di cittadini, non solo ad alcune che sono privilegiate nella possibilità di svolgere l'attività politica. Penso, per esempio, ai lavoratori del settore privato e alle donne, in particolare alle madri, che oggi sono praticamente tagliate fuori da questo discorso. In questo senso credo che prima si debbano affrontare i temi legati all'efficientamento dell'attività parlamentare e al potenziamento del lavoro delle Commissioni, prima di decidere che il ruolo del consigliere debba essere valorizzato in modo diverso rispetto alla condizione attuale. Un'ultima considerazione riguarda la necessaria valorizzazione delle opposizioni e delle minoranze all'interno del Consiglio Grande e Generale. Vorrei chiedere cosa ne pensa rispetto alla necessità di potenziare la delega in capo al Segretario degli Interni, la delega cioè ai rapporti con il Parlamento. Credo che, per rendere più efficienti i lavori del Consiglio Grande e Generale, ci sia la necessità di un corretto coinvolgimento delle minoranze in modo preventivo su molti temi che poi verranno portati in aula. In questo senso vedrei bene la figura del Segretario agli Interni come tramite fra il Congresso di Stato e il Parlamento nel suo complesso, cioè il Consiglio Grande e Generale, con particolare attenzione alle minoranze. Le minoranze avrebbero così la possibilità di prendere visione in modo più trasparente e tempestivo degli impegni del Consiglio. Quindi volevo chiederle se vedrebbe positivamente il potenziamento di questa delega ai rapporti con il Parlamento.

Avv. Valeria Ciavatta: Io credo che, per come è titolata la Segreteria di Stato agli Affari Interni, non renda pienamente il senso della funzione. Quello è il Dipartimento Affari Istituzionali, creato con la legge qualificata n. 188, ma secondo me ci starebbe bene la dicitura “Affari Istituzionali”. Quindi per me la dicitura corretta sarebbe “Affari Istituzionali”, che già in parte esiste, ma renderebbe meglio l'idea. Per quanto riguarda i rapporti con il Parlamento, in Italia esiste un ministro dedicato a questa funzione, ma io non la vedo come una necessità così impellente. Credo però che ogni Segretario debba farsi carico di presentare le proprie proposte. Io non ho parlato di statuto dell'opposizione, ma credo che ci stia e che si debba fare. Fra l'altro si sarebbe già dovuto fare. Per me ci sono due piani distinti: uno più prettamente politico-partitico e uno istituzionale. Devono essere previsti degli spazi per la rappresentazione delle questioni di governo ai consiglieri, siano essi di opposizione o di maggioranza. Poi è chiaro che i consiglieri di maggioranza non parteciperanno se le informazioni le hanno già. Una volta si discuteva molto di più nei partiti: si guardavano i progetti di legge, si analizzavano le proposte. Oggi, spesso, i consiglieri non hanno nemmeno visto le proposte di legge o di decreto dei propri partiti. È una funzione, quella dei partiti, che si è un po' ridotta rispetto al ruolo che poi dovrebbero svolgere i loro rappresentanti nelle sedi istituzionali. Non si fa più quel lavoro di preparazione e di confronto politico che prima veniva svolto altrove. Per me, quindi, nell'ambito istituzionale, gli spazi per il confronto fra i gruppi e tra il Congresso di Stato e i gruppi devono assolutamente essere previsti. Le informazioni devono circolare, e tutto questo senz'altro contribuirebbe a ridurre anche la durata del comma “Comunicazioni”.

Massimo Andrea Ugolini (PDCS): La sollecitazione che vorrei fare è questa: noi, come Commissione, ci siamo dati delle priorità di intervento, quindi in primo luogo il Consiglio Grande e



Generale e la gerarchia delle fonti. Perché, come ha detto anche l'avvocato Ciavatta, esiste una disfunzionalità, con interventi molto spesso ripetitivi. Come ha detto bene l'avvocato Ciavatta, alla fine questa dispersione e queste tempistiche, portano a un impegno considerevole da parte di tutte le persone, che non riescono più a seguire la propria attività familiare, privata, lavorativa, insieme a quella politica per la quale sono state chiamate a dare il proprio contributo. Da questo punto di vista, credo che il suggerimento che sta emergendo anche oggi — cioè cercare di intervenire sull'organizzazione — sia importante. È stato posto più volte anche il tema di ridurre il numero dei membri del Consiglio Grande e Generale, portandoli da sessanta a trenta, e di farli diventare consiglieri di professione. Io, invece, colgo con favore quanto ha portato lei come contributo, avvocato Ciavatta, nel dire che serve un collegamento forte con la realtà, con la collettività, con la società. Quindi si potrebbe cominciare a ragionare su una responsabilizzazione maggiore delle commissioni. Bisogna cercare di ragionare per lavorare meglio tutti, anche perché in Commissione spesso si riesce ad avere una capacità politica di raggiungere risultati migliori. Quindi l'idea di lavorare meglio, anche attraverso le Commissioni, responsabilizzandole, e cominciando magari a portare in Commissione i decreti delegati per la valutazione degli emendamenti, può essere utile. Lo stesso vale per i progetti di legge. Noi abbiamo la possibilità di operare in sede referente e in sede redigente. Credo che potenziare l'idea della sede redigente, e quindi responsabilizzare i gruppi e chi segue i singoli temi all'interno delle Commissioni, possa essere molto positivo. Chiaramente va temperata la questione della possibilità di espressione e di opinione politica sul progetto di legge per permettere al gruppo politico di esprimere la propria posizione. Ma gli aspetti più tecnici, che riguardano il provvedimento, andrebbero vagliati in modo più approfondito, sia per i progetti di legge sia per i decreti delegati, direttamente all'interno delle Commissioni. Questo può aiutare a migliorare la qualità normativa e, sicuramente, anche ad alleggerire i tempi dei lavori. Bisognerebbe cercare di essere più produttivi ma, al tempo stesso, aumentare la qualità normativa, facendo emergere l'opinione politica dei gruppi o dei singoli consiglieri sul progetto di legge, senza inutili ripetizioni. Questo aiuterebbe anche la qualità di vita dei consiglieri, permettendo di temperare tutti gli impegni e le assenze. Accolgo quindi con favore anche gli spunti di riflessione portati dall'avvocato Ciavatta, perché conosce bene tutti i gangli delle nostre istituzioni, e credo che cercare di far uscire un messaggio di maggiore efficacia e produttività aiuterebbe anche a far percepire meglio il valore delle nostre istituzioni.