

Commissione Consiliare Speciale per le riforme istituzionali

Martedì 2 dicembre, mattina

Nel corso della seduta mattutina della Commissione Speciale di martedì 2 dicembre 2025, prosegue il ciclo di audizioni. In programma l'audizione della delegazione della Commissione europea per la Democrazia attraverso il Diritto, composta dal Dott. Michael Frendo, ex Vice-Presidente e membro della Commissione di Venezia per Malta e dal Dott. Domenico Vallario, funzionario legale della Commissione di Venezia.

Il dottor Michael Frendo, intervenendo a nome della Commissione di Venezia, ringrazia per il coinvolgimento nel processo di revisione del quadro costituzionale di San Marino e chiarisce anzitutto la natura consultiva dell'organo: la Commissione non monitora né impone "liste di cose da fare", ma elabora pareri non vincolanti, che gli Stati sono liberi di utilizzare come ritengono più opportuno. Sottolinea che questi pareri nascono sempre da una metodologia inclusiva, basata sul dialogo continuo con autorità, Parlamento, governo, magistratura, società civile e tutti gli stakeholder, fino all'ultimo momento prima dell'approvazione in plenaria.

Frendo richiama con forza il tema del contesto nazionale, particolarmente delicato nei piccoli Stati, dove la ridotta dimensione territoriale, politica e sociale non significa "piccoli problemi", ma spesso produce complicazioni specifiche. Nel caso di San Marino, egli insiste sulla necessità di conciliare tradizioni secolari e quadro costituzionale storico con i moderni principi di separazione dei poteri, stato di diritto e rispetto dei diritti umani. Per questo orienta l'attenzione su alcuni nodi centrali della riforma: il Consiglio Grande e Generale, il Congresso di Stato e il modello di governo, la Reggenza e l'eventuale figura di un primo ministro definito come primus inter pares.

Frendo osserva che nei piccoli Stati il rapporto tra numero di parlamentari e popolazione non segue standard europei predeterminati. Tuttavia evidenzia la necessità di un equilibrio tra rappresentanza democratica, efficienza dell'assemblea e capacità di svolgere il ruolo di controllo sull'esecutivo. La Commissione rileva che non esiste uno standard europeo che richieda parlamentari full-time, ma chiarisce che, qualora siano part-time, è indispensabile rafforzare i supporti tecnici e amministrativi, aumentare le garanzie di indipendenza e ridurre i conflitti di interesse. Frendo invita San Marino a riflettere attentamente sulla scelta tra modelli parlamentari, semi-presidenziali o più marcatamente presidenziali. Evidenzia che forme presidenziali amplificano il rischio di concentrazione del potere, soprattutto dove la magistratura non gode di piena autonomia o dove il contesto politico è polarizzato. Nel caso sammarinese, la questione si lega anche al ruolo attuale dei Segretari di Stato, che sono scelti tra i parlamentari. Frendo sollecita poi una riflessione sull'introduzione di un primo ministro con funzioni di coordinamento — un primus inter pares — capace di dare coerenza all'azione dell'esecutivo senza concentrare poteri personali. Un passaggio centrale riguarda l'unicità della figura dei Capitani Reggenti, che presiedono sia il Parlamento sia il governo, fungendo al tempo stesso da garanti costituzionali e Capi di Stato. Frendo riconosce che non esiste alcuno standard europeo che vieti la doppia carica o la durata semestrale, elementi che appartengono alla tradizione sammarinese. Tuttavia invita a interrogarsi su come preservare queste tradizioni garantendo al contempo una più netta separazione dei poteri, soprattutto rispetto alle funzioni legislative ed esecutive



Un altro filone centrale dell'intervento riguarda i documenti di riferimento elaborati dalla Commissione: la checklist sullo Stato di diritto, i Principi di Venezia sull'Ombudsman, il Codice di buona condotta in materia elettorale e i rapporti sui sistemi elettorali. Frendo usa questi strumenti per inquadrare temi come la struttura del Parlamento, le forme di governo presidenziali e parlamentari e il rafforzamento del Parlamento rispetto a esecutivi molto forti. Richiama inoltre la necessità di un sistema che garantisca indipendenza della magistratura, procedure di nomina il più possibile depoliticizzate, attenzione all'integrità delle cariche pubbliche e un quadro di revisione costituzionale che eviti interventi frammentari, privilegiando un disegno complessivo coerente e stabile.

Infine, Frendo dedica una parte significativa all'importanza di istituire un Difensore civico/Ombudsman, fondato su una solida base giuridica e dotato di indipendenza, competenze chiare, poteri effettivi di indagine e raccomandazione, accessibile gratuitamente a tutti i cittadini. Ricorda che secondo i Principi di Venezia l'Ombudsman contribuisce in modo decisivo a rafforzare democrazia, buona amministrazione e tutela dei diritti umani, e che il suo mandato deve essere protetto da maggioranze qualificate e regole rigorose di nomina e revoca. In chiusura ribadisce che la Commissione di Venezia non scrive le Costituzioni, ma offre orientamenti, criteri e raccomandazioni concrete affinché ogni Paese, nel rispetto della propria storia e del proprio contesto, possa raggiungere i più alti standard possibili in materia di democrazia, stato di diritto e diritti umani.

Di seguito una sintesi dei lavori

Comma 2 - Audizione della delegazione della Commissione europea per la Democrazia attraverso il Diritto, composta dal Dott. Michael Frendo, ex Vice-Presidente e membro della Commissione di Venezia per Malta e dal Dott. Domenico Vallario, funzionario legale della Commissione di Venezia.

Dott. Michael Frendo: Innanzitutto vi voglio ringraziare per aver coinvolto la Commissione di Venezia in questo esercizio di revisione del quadro costituzionale della Repubblica di San Marino. Come sapete, la Commissione di Venezia, formalmente nota come Commissione Europea per la Democrazia attraverso il Diritto, è un organo consultativo del Consiglio d'Europa composto da esperti giuridici degli Stati membri della Commissione, che attualmente conta 61 membri. Devo dire prima di tutto che la Commissione di Venezia è un organo del Consiglio d'Europa, come per esempio il GRECO, però le funzioni del GRECO e le funzioni della Commissione di Venezia sono molto diverse e quindi anche la nostra metodologia, come Commissione di Venezia, non è una metodologia di monitoraggio o di dare una lista di cose da fare. La Commissione di Venezia è un organo consultativo e dà pareri, però lascia alle controparti di decidere come utilizzare quei pareri. Sicuramente ci sono dei momenti, non in questo caso, dove i pareri parlano anche delle norme del diritto internazionale e quindi sarà importante aderire alle norme del diritto internazionale. Volevo fare questa precisazione perché la metodologia nostra è una metodologia molto inclusiva di discussione. Quando c'è l'opinione della Commissione di Venezia, è un'opinione che si costruisce col dialogo e che continua fino all'ultimo momento prima di decidere nella plenaria di approvare l'opinione. Quindi anche nell'ultimo momento ci sono dei cambiamenti nell'opinione, perché uno deve sempre continuare ad ascoltare le autorità, la società civile e tutti gli stakeholders della società. La Commissione riunisce l'esperienza costituzionale e giuridica dei suoi Stati membri, modellandola in un patrimonio costituzionale comune. Fornisce consulenza giuridica per aiutare i paesi ad allineare le loro strutture giuridiche e istituzionali agli standard europei e internazionali, nei settori della democrazia, dello stato di diritto e dei diritti umani. Il metodo di funzionamento della Commissione, come ho detto prima, è inclusivo e si basa su un dialogo continuo con tutte le parti interessate di un paese. Essa gode di una



reputazione di obiettività e indipendenza nella formulazione dei suoi pareri, che sono consultativi e non vincolanti. Sono originario della Repubblica di Malta, uno dei piccoli Stati europei, e ho maturato un'esperienza come avvocato e per un periodo di 26 anni come parlamentare, ricoprendo una serie di incarichi ministeriali nel governo, tra cui quello di Ministro degli Affari Esteri ed Europei immediatamente dopo che abbiamo aderito all'Unione Europea, quindi dal 2004 al 2008, e infine quello di Presidente del Parlamento maltese. Sono membro della Commissione di Venezia dal 2013 e ho ricoperto per due mandati anche la carica di vicepresidente. Per quanto riguarda la metodologia della modifica costituzionale, la Commissione di Venezia ha sempre sostenuto la necessità di una consultazione il più ampia possibile con tutte le parti interessate della società, compresi il Parlamento, l'esecutivo, la magistratura, tutti i settori della società civile e i cittadini del paese. In particolare, la Commissione di Venezia ha ritenuto che "il processo di introduzione di emendamenti alla Costituzione dovrebbe essere caratterizzato dai più alti livelli di trasparenza e inclusività". L'obiettivo di tutte le revisioni costituzionali non è solo quello di consultare, ma, come la Commissione di Venezia ha costantemente affermato nei suoi vari pareri, quello di cercare il più ampio consenso possibile. Parliamo dell'adozione di una nuova e valida Costituzione, che dovrebbe basarsi sul più ampio consenso possibile all'interno della società. A tal fine, la nuova Costituzione dovrebbe soddisfare nella misura più ampia possibile le aspettative di numerose e diverse categorie di persone e gruppi politici; essere sufficientemente chiara, tecnicamente accurata e solida; essere realizzabile al fine di poter essere attuata correttamente e tempestivamente dopo la sua adozione. Pertanto, una consultazione ampia e il più ampio consenso possibile su tale quadro sono essenziali per il benessere delle società che praticano un sistema democratico pluralistico. Ciò favorisce anche un senso collettivo di appartenenza, quindi il successo di qualsiasi riforma costituzionale, ed è un indicatore del livello di maturità democratica di un paese. Devo dire che, in questo senso, mi congratulo con la Commissione e con la Repubblica di San Marino per le procedure utilizzate per arrivare alle revisioni costituzionali desiderate. Per quanto riguarda la realtà di ciascun paese, che è diversa, la Commissione di Venezia ha sempre insistito sul fatto che il contesto di un paese non è mai uguale a quello di un altro ed è quindi molto importante comprendere il contesto in cui vengono proposte le modifiche legislative. A questo proposito, la Commissione di Venezia ha sempre svolto missioni sul campo nei paesi interessati, di volta in volta, per comprendere meglio di prima persona il contesto in cui si stanno verificando le modifiche giuridiche in esame. Per quanto riguarda la Repubblica di San Marino, abbiamo davanti a noi la più antica Repubblica del mondo, con fondamenti antichi e tradizioni consolidate e un quadro costituzionale che le è stato utile per molti secoli. Pertanto, nell'esaminare le revisioni costituzionali occorre tenere conto delle tradizioni secolari di San Marino e di come queste si adattino o possano essere adattate al concetto moderno di democrazia che aderisce alla separazione dei poteri, allo stato di diritto e al rispetto dei diritti umani.

Le dimensioni territoriali piccole, politiche, sociali ed economiche dello Stato giocano un ruolo importante nel funzionamento della democrazia e nell'adesione ai principi fondamentali della separazione dei poteri, dello stato di diritto e dei diritti umani. È sbagliato che gli Stati più grandi molte volte assumano atteggiamenti per cui dicono: piccoli paesi, piccoli problemi. Noi che veniamo da piccoli paesi sappiamo che non è vero. Molto spesso la piccola taglia crea particolari complicazioni che i paesi più grandi potrebbero non incontrare. Complicazioni causate dalla familiarità, dalla mancanza di risorse umane, dalla facilità con cui è possibile esercitare il controllo su una serie di funzioni statali. Nel valutare il progetto di legge o le costituzioni degli Stati di piccole dimensioni, ad esempio Andorra, Liechtenstein, Monaco, la Commissione si è sempre sforzata di tenere conto delle peculiarità che distinguono gli Stati di piccole dimensioni dagli altri Stati: dimensioni del territorio, popolazione, sistema di governo. Allo stesso tempo, abbiamo sempre ricordato come Commissione che l'acquis europeo doveva essere rispettato e che le dimensioni dello Stato non dovevano influire sul "se", ma piuttosto sul "come" attuare i principi dello stato di diritto, considerando che potrebbero rivelarsi necessarie disposizioni specifiche. Ho esperienza diretta di tali questioni provenendo io stesso da un piccolo Stato europeo. Mi risulta che la Commissione stia riflettendo su una serie di temi



di rilevanza costituzionale. Tra questi figura la riflessione sulle riforme delle disposizioni relative agli ambiti sui cui vorrei concentrarmi in questa presentazione introduttiva: il Consiglio Grande e Generale, il Parlamento; il Congresso di Stato, il governo; la Reggenza di Stato, il Capo dello Stato; il Difensore Civico o Ombudsman. Mi concentrerò su questi quattro. Vorrei precisare fin dall'inizio che esistono alcuni documenti fondamentali della Commissione di Venezia che suggerisco di utilizzare come guida in tutte le nostre discussioni e che presento alla Commissione come documenti che potrebbero rivelarsi utili nelle sue deliberazioni e proposte di riforma. Quattro documenti in particolare rivestono un'importanza significativa. Primo documento: la lista dei criteri dello stato di diritto adottata dalla Commissione di Venezia nella sua 106^a sessione plenaria, tenutasi a Venezia nel marzo del 2016. Questa checklist sarà al centro della nostra discussione. Si tratta di una guida essenziale per la nostra discussione e di un documento che stabilisce i limiti invariabili in termini di autonomia istituzionale ed equilibri dei poteri. La lista dei criteri dello stato di diritto è attualmente in fase di aggiornamento per tenere conto dei nuovi sviluppi e delle nuove sfide, quali le tecnologie digitali, l'intelligenza artificiale e il loro effetto sulla democrazia, sullo stato di diritto e sui diritti umani. Sarà sottoposta all'approvazione della prossima sessione plenaria della Commissione, che si terrà la prossima settimana a Venezia. Il secondo documento: i principi sulla protezione e la promozione dell'Ombudsman, conosciuti come Principi di Venezia, adottati dalla Commissione di Venezia nel marzo del 2019. Il terzo documento: il Codice di buona condotta in materia elettorale. Quarto documento: i rapporti sui sistemi elettorali, panoramica delle soluzioni disponibili e criteri di selezione. Parliamo delle dimensioni del Parlamento. Una delle questioni relative al Parlamento di San Marino è naturalmente, come in molti altri piccoli paesi europei, il livello di rappresentanza dei deputati in rapporto al numero di elettori. La questione è se il potere legislativo, il Parlamento, sia sbilanciato verso l'alto o se vi sia una sovrarappresentanza dell'elettorato. Dobbiamo dire in modo molto chiaro che non esiste una norma o uno standard europeo in relazione ai livelli di rappresentanza dei cittadini in un Parlamento. Sebbene una migliore rappresentanza rafforzi la rilevanza di ciascun elettore, sussiste la questione dell'efficienza, dell'efficacia in termini di costi e dell'efficacia effettiva dell'istituzione. Un confronto tra quattro dei piccoli Stati europei può tuttavia fornire un'indicazione sulla posizione di San Marino in relazione al numero di parlamentari e al livello di rappresentanza che essi riflettono. Nel suo parere congiunto con l'Ufficio per le Istituzioni Democratiche dell'OSCE sulle modifiche alle leggi elettorali federali in Germania, adottato nella sua sessione di giugno 2023, la Commissione di Venezia afferma molto chiaramente che non esistono norme internazionali che raccomandino un rapporto particolare tra i seggi parlamentari e la popolazione. D'altra parte, osserva — e anche questo parere si riferisce al grande Parlamento tedesco, con 630 seggi —: “Un numero elevato di membri del Parlamento rende la cooperazione tra loro più dispendiosa in termini di tempo e quindi rende più difficile trovare il tempo per l'interazione con altre istituzioni statali e con gli elettori. La Commissione approva la limitazione dei seggi a un numero fisso in un Parlamento, affermando che semplificare il sistema elettorale fissando un numero fisso di seggi può anche contribuire a una migliore comprensione del processo elettorale da parte del pubblico e può contribuire alla legittimità del risultato elettorale”.

Forse anche più rilevante è il commento formulato dalla Commissione di Venezia nel suo parere su Malta, dove ha fatto un'opinione sulle disposizioni costituzionali, la separazione dei poteri, l'indipendenza della magistratura e delle forze dell'ordine, nel dicembre 2018. In tale parere la Commissione ha osservato che, poiché tutti i membri del governo devono essere parlamentari — che è la regola della Costituzione maltese — la percentuale di parlamentari che ricoprono anche cariche governative o lavorano in commissioni nominati dal governo è sproporzionatamente più alta. Si tratta di una questione di separazione dei poteri. In un parlamento più grande, non solo l'opposizione, ma anche parlamentari del partito di governo fungono da controllo sui poteri del governo e del primo ministro. Un parlamento più piccolo ha bisogno di garanzie ancora maggiori per poter svolgere il suo ruolo di controllo dell'esecutivo. Qui si parlava anche di una consuetudine entrata molto recentemente, di dare incarichi esecutivi anche ai membri parlamentari dalla parte del partito di



governo, e quindi della riduzione del controllo sui poteri del governo nel Parlamento. In teoria, anche i deputati del partito di governo dovrebbero fungere da controllo sul governo. Il parere osserva che, poiché molti parlamentari sono ministri, il numero di deputati è necessariamente ulteriormente ridotto. Osserva inoltre che molti parlamentari del partito di governo sono stati assegnati a ruoli esecutivi nel governo. Il sistema di pesi e contrappesi, essenziale per la democrazia, e la stessa autonomia del Parlamento ne risentono chiaramente in modo negativo. Il punto da sottolineare qui è che qualsiasi riduzione del numero dei parlamentari deve anche tenere conto della necessità di disporre di un numero sufficiente di parlamentari per svolgere in modo efficace le funzioni del Parlamento. Non esiste un unico approccio a questa questione, che è estremamente sensibile al contesto del paese. Questo ci porta ad un altro punto relativo al tipo di sistema parlamentare adottato. Si continua con un sistema in cui i membri dell'esecutivo sono anche membri del Parlamento o si abbandona tale modello per passare a uno in cui i parlamentari e i membri del governo sono completamente separati gli uni dagli altri? Il sistema esistente a San Marino, dove i Segretari di Stato sono in linea di principio scelti tra i parlamentari eletti, prevede la sospensione del mandato parlamentare. Tale disposizione è controbilanciata dal fatto che i deputati che diventano Segretari di Stato sono sostituiti nel loro mandato parlamentare dal primo tra i non eletti nella loro lista. Questo è quanto raccomandato dalla Commissione di Venezia, ad esempio nel parere sul progetto di legge relativo all'introduzione di modifiche e emendamenti della Costituzione della Repubblica del Kirghizistan. La Commissione di Venezia, nella sua esperienza, ha affrontato questa questione e, nella sua relazione del 2012 sulla democrazia, la limitazione dei mandati e l'incompatibilità delle funzioni politiche, ha esaminato la teoria e la pratica della compatibilità dei mandati parlamentari con le cariche ministeriali e ha sottolineato che le risposte dipendono dal metodo istituzionale e dalle garanzie del paese. Non ha approvato un modello unico per tutti gli Stati. Presidenziale o parlamentare? Governo del primo ministro o governo di gabinetto? In un sistema che non è presidenziale, la domanda da porsi è se l'alternativa dovrebbe essere quella di un governo di gabinetto guidato da un primo ministro che sarebbe un *primus inter pares*. Pur affermando che la scelta in tal senso è di natura politica, e senza rifiutare in linea di principio i sistemi presidenziali, la Commissione di Venezia ha espresso in numerosi pareri scetticismo nei confronti dei pesi e contrappesi nei sistemi presidenziali, tenendo privilegio per la democrazia parlamentare. I pareri sulla Georgia ne sono un esempio calzante. Nel 2004 la Commissione di Venezia aveva raccomandato di rivedere la Costituzione della Georgia al fine di garantire un migliore equilibrio tra i poteri dello Stato, in particolare quelli del Presidente e quelli del Parlamento. Nel suo parere del 2010, sul progetto di legge costituzionale relativo alle modifiche e alle revisioni della Costituzione della Georgia, la Commissione di Venezia ha affermato che la riforma costituzionale in corso in Georgia mira a passare da un sistema di governo presidenziale a un sistema misto in cui il potere esecutivo è nelle mani del governo, che è responsabile nei confronti del Parlamento. Le modifiche costituzionali proposte prevedono diversi miglioramenti importanti e passi significativi nella giusta direzione, che la Commissione di Venezia accoglie con favore. Nel parere del 2017 sul progetto di revisione, ancora una volta, della Costituzione, la Commissione ha riconosciuto il completamento dell'evoluzione del sistema politico della Georgia verso un sistema parlamentare. Lo stesso vale per il parere sulla Turchia relativo anche alla modifica della Costituzione. La Commissione di Venezia, tuttavia, ripetutamente ha accolto con favore e sostenuto le riforme costituzionali volte a ridurre i poteri del Presidente e ad aumentare quelli del Parlamento. I principi fondamentali dello stato di diritto, della separazione dei poteri e dell'indipendenza della magistratura creano il quadro che legittima i vari sistemi politici e le forme di governo, purché rimangano democratici. La negligenza di queste regole fondamentali potrebbe portare alla trasformazione, o meglio alla degenerazione, dell'intero sistema in uno autoritario. Questo pericolo è più forte nel caso dell'introduzione di un sistema presidenziale al posto di uno parlamentare. Nella letteratura giuridica il presidenzialismo è spesso considerato generalmente meno favorevole alla democrazia, soprattutto nei paesi con profonde divisioni.



Un regime presidenziale richiede pesi e contrappesi molto forti. Si parlava della Turchia qui, in particolare: una magistratura forte e indipendente è essenziale, perché le controversie che in un regime parlamentare sono normalmente risolte attraverso il dibattito pubblico o i negoziati, in un regime presidenziale spesso finiscono davanti ai tribunali. Il concetto di primo ministro come *primus inter pares* contribuirebbe al sistema di pesi e contrappesi necessari in una democrazia. Ciò vale tanto per le democrazie nuove quanto per quelle più antiche. Qualsiasi introduzione della figura del primo ministro, e lo dico particolarmente in relazione al contesto di San Marino, richiederebbe quindi un attento esame dei poteri esecutivi esercitati dal primo ministro, nonché un'enfasi sulla responsabilità collettiva dei ministri nel loro insieme, che agiscono in gabinetto. Nel parere sul progetto definitivo di Costituzione della Tunisia la Commissione di Venezia ha commentato l'introduzione della responsabilità individuale dei ministri, quindi la responsabilità non collettiva ma anche individuale dei ministri. Ha commentato così: sebbene ciò abbia il vantaggio di evitare il trasferimento alla responsabilità penale, questo sistema di doppia responsabilità nei confronti del primo ministro e dell'assemblea non dovrebbe minare la coesione della squadra di governo, né l'assemblea dovrebbe essere paralizzata dal moltiplicarsi delle richieste rivolte ai ministri uno dopo l'altro. Nel suo parere su Malta, già citato, la Commissione di Venezia ha osservato così: ai sensi della Costituzione maltese, il potere esecutivo di Malta è esercitato dal Presidente (articolo 78 della Costituzione) e dal Consiglio dei Ministri guidato dal primo ministro (articolo 79 della Costituzione). Tuttavia, poiché il Presidente ha un ruolo più cerimoniale e agisce di concerto con il primo ministro, è chiaramente il primo ministro il centro del potere politico. La predominanza del primo ministro e la concentrazione dei poteri consentiti dalla Costituzione richiedono che il sistema di pesi e contrappesi sia rafforzato. La Commissione di Venezia ritiene che l'esecutivo dovrebbe essere più equilibrato al suo interno e sostiene che, al fine di bilanciare il potere del primo ministro, alcune delle sue competenze, in particolare per quanto riguarda la nomina dei membri delle commissioni dipendenti, dovrebbero essere trasferite dal primo ministro al Consiglio dei Ministri. Nel parere del 2013 sul progetto di nuova Costituzione dell'Islanda, la Commissione di Venezia ha evidenziato alcune contraddizioni nel modo in cui era concepito il Consiglio dei Ministri, che sembrava oscillare tra due concezioni. Da un lato quella di un Consiglio dei Ministri di vecchio stile, composto da personalità individuali, con il primo ministro limitato al ruolo di *primus inter pares*. Dall'altro un gabinetto collegiale saldamente unito attorno al suo primo ministro, visto come un leader di tipo "cancelliere". Nell'ambito della prima concezione spettava ai ministri presentare i disegni di legge, sebbene questi necessitassero dell'approvazione del gabinetto, nonché nominare i funzionari ad alte cariche. Inoltre il gabinetto prendeva decisioni collettive su tutti i disegni di legge e su qualsiasi altra questione importante. Nonostante questa dimensione e la posizione di forza del primo ministro nei confronti dei suoi ministri, il ruolo del primo ministro era descritto nel disegno di legge in termini di coordinamento. Nell'ambito di questo ruolo di coordinamento il primo ministro convoca le riunioni dei membri del gabinetto. Tuttavia le questioni su cui devono essere prese decisioni collettive sono determinate dalla legge. Il primo ministro sembra quindi non detenere né esercitare alcun potere effettivo. La seconda concezione però deriva dal fatto che solo il primo ministro è eletto dal Parlamento e nominato dal Presidente, e il primo ministro nomina successivamente i suoi ministri senza nemmeno coinvolgere il Presidente. Il primo ministro, parliamo della realtà dell'Islanda, è inoltre responsabile della progettazione dell'organizzazione dei ministeri e detta la definizione del loro numero e l'attribuzione delle responsabilità tra di essi. La Commissione di Venezia ha quindi raccomandato, in quel caso, che l'organizzazione del governo sia attentamente riconsiderata al fine di ottenere un sistema più unificato e coerente. Sebbene il primo ministro costituisca un controllo sul Presidente, occorre anche valutare attentamente il rapporto tra il primo ministro e il governo da un lato e il Parlamento dall'altro. Il potere esecutivo non è subordinato a quello legislativo e deve essere in grado di promuovere leggi in linea con la propria politica. La maggior parte dei paesi con un sistema parlamentare ha regolamentato i rapporti di fiducia tra governo e Parlamento attraverso mozioni di fiducia o mozioni di sfiducia. Uno dei principali strumenti che l'esecutivo può utilizzare per disciplinare i propri membri e i membri della maggioranza parlamentare che sostiene il governo, assicurandosi così il suo segno della



maggioranza, è quello di sollevare una questione di fiducia in relazione all'adozione di un disegno di legge che, se non concessa, può portare alle dimissioni del governo, al potenziale scioglimento della Camera eletta e alle elezioni anticipate. Le mozioni di fiducia e la questione di fiducia sono due strumenti chiave utilizzati dai governi per costringere la maggioranza a sostenerli sotto la minaccia delle dimissioni del governo. Essi contribuiscono quindi alla stabilità del governo, limitano le possibilità del Parlamento di controllare l'esecutivo, indebolendo così la posizione del Parlamento all'interno della forma di governo parlamentare. In particolare la questione di fiducia legata all'adozione di un disegno di legge specifico modifica il potere dell'esecutivo nel processo legislativo, in quanto limita il potere del legislatore di deliberare sui contenuti del disegno di legge, a meno che il governo non sia sconfitto nelle procedure di voto di sfiducia.

A tempo pieno o a tempo parziale, la questione dei pesi e contrappesi si pone anche in relazione all'efficacia del singolo membro del Parlamento. Un membro del Parlamento dovrebbe essere a tempo pieno o è accettabile anche che sia a tempo parziale? Ancora una volta è difficile individuare uno standard europeo da seguire, perché non esiste. È chiaro che la prassi generale in Europa è che i parlamentari siano a tempo pieno. Tuttavia, ci sono alcuni paesi, in particolare la Svizzera, i Paesi Bassi, la Svezia e Malta, in cui alcuni o tutti i parlamentari sono a tempo parziale e svolgono altre attività lavorative mentre prestano servizio in Parlamento. La Commissione di Venezia si è mai pronunciata su questo argomento solo in modo molto specifico nel contesto maltese. Non esiste una dottrina generale o uno standard europeo che stabilisca che i parlamentari debbano essere a tempo pieno o part-time. Nel contesto maltese la Commissione di Venezia ha identificato la natura part-time dei parlamentari maltesi come un fattore che, insieme ad altri fattori, tra cui le dimensioni del Parlamento, contribuisce a rendere il Parlamento meno efficace. Nella mia esperienza personale questa medaglia ha due facce. È vero che la complessità della vita moderna richiede studio e attenzione da parte dei parlamentari per svolgere i loro compiti di legislatori e di forza di controllo sul funzionamento del governo. Tuttavia, si può sostenere che avere un altro lavoro oltre a quello di parlamentare mantiene la persona con i piedi per terra nella vita quotidiana, è in contatto con le realtà della società, non solo teoricamente ma anche nella pratica quotidiana. Ciò che è certamente necessario, in termini dei parlamentari, part-time o no, è un sostegno forte, forse anche più forte se sono part-time: sostegno alla ricerca, sostegno amministrativo, sostegno di una segreteria e di uno stipendio indipendente che garantisce l'assenza di conflitti di interesse, o almeno diminuisce la possibilità di conflitti di interesse. La Commissione di Venezia commenta in questo modo nel parere su Malta, l'unico caso in cui affronta direttamente la questione, e dice questo, al paragrafo 21: il fatto di pagare ai parlamentari stipendi part-time influisce inevitabilmente sulle loro capacità di operare in modo indipendente dall'esecutivo, e quindi commenta anche sugli stipendi dei parlamentari. E poi, nel paragrafo 86, dice così: "Ciò è aggravato dal fatto che i membri della Camera dei Rappresentanti agiscono come parlamentari part-time. Gli stipendi che ricevono dal Parlamento sono troppo bassi per vivere. Ciò significa che i parlamentari hanno altre professioni e possono dedicare meno tempo al loro lavoro parlamentare, in particolare al controllo sull'operato del governo". A mio avviso non è ancora chiaro quale sia il sistema migliore. Tuttavia è indubbio che il principio della responsabilità del governo nei confronti del Parlamento, così come l'efficacia dei membri del Parlamento, debbano essere al centro della questione. Una caratteristica particolare di San Marino è la sua doppia presidenza nella figura dei Capitani Reggenti. Questi due Capi di Stato, eletti per un periodo di sei mesi, non solo svolgono una funzione cerimoniale di rappresentanza della Repubblica, ma sono anche i protettori della Costituzione, promulgando leggi e, ove richiesto dalla legge, emanando decreti, e inoltre svolgono le seguenti funzioni: presiedono il Parlamento, il Consiglio Grande e Generale, e il governo, il Congresso di Stato, il Consiglio dei Ministri. I cittadini possono fare loro petizioni direttamente. Qui tocchiamo un quadro costituzionale tradizionale tipico della Repubblica di San Marino. Come ho detto prima, lo faccio con molta cautela. Tuttavia non possiamo ignorare le questioni fondamentali relative alla separazione dei poteri e allo stato di diritto. A mio avviso, in questo caso si dovrebbe considerare la realtà di una democrazia moderna, preservando al tempo stesso



le tradizioni della Repubblica. Così, ad esempio, è prassi diffusa che la legislazione, per diventare effettiva, debba essere firmata, promulgata, dal Capo dello Stato. In alcune costituzioni il Capo dello Stato non ha il potere di opporsi a tale firma. Mentre in altre il Presidente ha il potere di rinviare la legge al Parlamento per una nuova valutazione, ritardandone la promulgazione, e anche altri poteri. Ciò che è peculiare è che il Capo dello Stato, in questo caso doppio, il Capo dello Stato presiede il Parlamento e il governo, in quanto presiede il Congresso di Stato. È chiaro che, al fine di rafforzare l'istituzione del Parlamento, potrebbe essere necessario che vi sia un leader di tale istituzione che sia distinto dal governo e dalla presidenza. Tale figura sarebbe quella del Presidente, speaker del Parlamento, che in questo caso manca, poiché il ruolo è occupato dal Capo dello Stato. Il Presidente è una carica elettiva, eletta dal Parlamento stesso per un mandato definitivo. Se c'è la preoccupazione della concentrazione del potere, non vi sono restrizioni per limitare la durata del mandato di tale Presidente in termini di tempo o anche in termini di mandati. Allo stesso modo, in un contesto democratico moderno, non è comune vedere un Capo dello Stato che presiede il governo, a meno che non si adotti un sistema presidenziale in cui il Presidente nomina il proprio governo. È ovviamente una possibilità, tenendo conto delle considerazioni fatte in precedenza e della tradizione della Repubblica di San Marino di evitare la concentrazione del potere in uno o più individui, una tradizione che ha avuto molto successo. Questo ragionamento milita a favore della creazione di una carica come quella del primo ministro, sottolineando forse lo status di *primus inter pares* e con poteri molto definiti. Qui entra di nuovo in gioco la questione della separazione dei poteri. Il tema di fondo è che i poteri principali dello Stato dovrebbero essere amministrati separatamente. In un parere riguardante un altro stato di piccole dimensioni, Monaco, la Commissione di Venezia ha affermato così, al paragrafo 14: i principi della separazione dei poteri e dell'equilibrio dei poteri richiedono che le tre funzioni dello Stato democratico non siano concentrate in un unico ramo, ma siano distribuite tra diverse istituzioni. E poi, al paragrafo 15: il concetto di separazione dei poteri è realizzato in modo più evidente per quanto riguarda il potere giudiziario, che deve essere indipendente dagli altri due poteri.

Questo principio fondamentale della separazione dei poteri dovrebbe disciplinare il quadro costituzionale che si delinea per il paese. È stato un leitmotiv in molti pareri della Commissione di Venezia. Facciamo la domanda: non dovrebbe esserci una doppia carica di Capo di Stato? Non credo che vi siano norme europee o di altro tipo che ostacolano questo sistema. Si tratta di un sistema peculiare di San Marino, che ha resistito alla prova del tempo. Dovrebbe rimanere tale o la Repubblica dovrebbe scegliere una sola persona come Capo dello Stato? Il mandato di 6 mesi dovrebbe essere considerato troppo breve e quindi prolungato per un periodo di tempo sufficiente a rendere significativa la permanenza in carica? Questa è un'altra opzione che la Commissione e il popolo di San Marino dovrebbero prendere in considerazione. Forse la considerazione generale potrebbe essere: quale opzione rafforza ulteriormente la democrazia e lo stato di diritto? Approccio frammentario o approccio globale integrato. La Commissione di Venezia ha espresso numerose opinioni in cui ha sostenuto un approccio integrale al cambiamento costituzionale, piuttosto che un flusso costante di modifiche frammentarie. Ciò è dovuto all'importanza di un quadro costituzionale per la democrazia, per il senso di appartenenza dei cittadini a tale quadro. La Commissione ha recentemente ricordato che la Costituzione di un paese dovrebbe fornire un senso di "costituzionalismo" della società, la consapevolezza che si tratta davvero di un documento fondamentale e non semplicemente di una dichiarazione politica incidentale. Pertanto, sia le modalità di adozione come quelle di attuazione devono creare nella società la convinzione che, per sua stessa natura, la Costituzione è un atto stabile, non soggetto a facili modifiche secondo il capriccio della maggioranza del momento, per non danneggiare la coerenza complessiva del quadro legislativo e lo status specifico e l'*auctoritas* di cui la Costituzione deve godere all'interno dell'ordinamento giuridico. Si apprezza quindi lo sforzo di inserire le modifiche al quadro costituzionale in un contesto generale, a seguito di un lungo processo di consultazione e di costruzione del consenso, al fine di garantire la stabilità a lungo termine. La lista dei criteri dello stato di diritto della Commissione di Venezia inizia con una domanda sulla



supremazia della legge e la domanda è questa: esiste una Costituzione scritta? Ciò può andare contro alcune tradizioni specifiche, come quella del Regno Unito. Qui vedete alcuni paesi nel mondo dove la Costituzione non è integrale, è scritta ma in diversi documenti, o non è neanche scritta. Quindi ciò può andare contro alcune tradizioni specifiche, come quella del Regno Unito, che continua a funzionare efficacemente senza una Costituzione scritta, sebbene con forti convenzioni costituzionali che hanno assunto forza di norme, e questo concetto esiste anche a San Marino; oppure quella della Nuova Zelanda, dove non esiste un unico documento ma diverse fonti scritte e, ancora una volta, convenzioni costituzionali, ovvero pratiche non scritte che hanno assunto forza di norme, come in Nuova Zelanda il ruolo del primo ministro o del gabinetto. Anche San Marino ha fonti diversificate di norme costituzionali che costituiscono il suo quadro di riferimento. Dovrebbe esserci un documento costituzionale unificato che comprende tutte queste diverse pietre che hanno costituito storicamente la Costituzione di San Marino? Questo è un argomento che rientra pienamente nella lista dei criteri dello stato di diritto. Da tale documento si evince che la Commissione di Venezia sostiene Costituzioni che stabiliscono standard di stato di diritto o procedure legislative trasparenti, prevedendo la separazione o l'equilibrio dei poteri, che garantisce indipendenza della magistratura e responsabilità dell'esecutivo nei confronti del Parlamento, ma non c'è l'esigenza di avere un solo documento. Esiste una Costituzione scritta, né troppo rigida né troppo flessibile. La Costituzione dovrebbe consentire cambiamenti in modo ordinato, in modo che non siano troppo facili, ma nemmeno impossibili da realizzare, come le maggioranze qualificate o il referendum. La legittimità del cambiamento di una Costituzione è un principio fondamentale. La Commissione ha riscontrato che non è né possibile né auspicabile cercare di formulare in astratto un modello ottimale per la modifica costituzionale. Il punto di equilibrio ottimale tra rigidità e flessibilità può variare da uno Stato all'altro a seconda del contesto politico e sociale, della cultura costituzionale, dell'età, dei dettagli e delle caratteristiche della Costituzione e di una serie di altri fattori. Inoltre, tale equilibrio non è statico, ma può variare nel tempo riflettendo le trasformazioni politiche, economiche e sociali. Una buona procedura di modifica prevede normalmente una maggioranza qualificata in Parlamento, che non dovrebbe essere troppo rigida, e un certo lasso di tempo che garantisca un periodo di dibattito e riflessione. Il ricorso al referendum popolare per decidere in merito a una modifica costituzionale dovrebbe essere limitato ai sistemi politici in cui ciò è richiesto dalla Costituzione, applicato in conformità con la procedura stabilita, e non dovrebbe essere utilizzato come strumento per aggirare le procedure parlamentari o per minare i principi democratici fondamentali e i diritti umani fondamentali. L'indipendenza della magistratura è un concetto fondamentale per la democrazia. Indipendenza significa che la magistratura è libera da pressioni esterne e interne. I giudici non devono essere soggetti a influenze o manipolazioni politiche, in particolare da parte del potere esecutivo, né a direttive o pressioni da parte di colleghi giudici, ad esempio presidenti del tribunale o di sezione, corti superiori, consigli giudiziari o persino associazioni giudiziarie. L'indipendenza si traduce spesso nella stabilità del mandato del giudice a vita. La Commissione ha inoltre criticato la mancanza di una normativa specifica sui diritti sociali dei giudici nella legge. A questo proposito ha sottolineato che i giudici non sono semplici funzionari pubblici, in quanto svolgono una funzione costituzionale unica e fondamentale. È quindi importante preservare la specificità delle norme applicabili alla magistratura quando lo richiede lo status speciale dei giudici, al fine di proteggere e sostenere il principio fondamentale dell'indipendenza giudiziaria. L'indipendenza si traduce inoltre nella questione della modalità di nomina dei giudici. La nomina e la regolamentazione della magistratura rappresentano spesso un punto di incontro tra il Capo dello Stato, il potere esecutivo, il potere legislativo e lo stesso potere giudiziario. La Commissione di Venezia si è sempre opposta alla nomina dei giudici esclusivamente da parte del potere esecutivo, che, per esempio, era l'esperienza di Malta. La Commissione è sempre stata opposta a questa nomina esclusivamente da parte del potere esecutivo ed ha preferito sistemi parenti in cui la magistratura stessa è responsabile, se non in modo esclusivo, delle nomine e delle promozioni, nonché della disciplina. Nel documento del parere sulle disposizioni costituzionali su Malta, la Commissione ha riscontrato una grande varietà nei metodi di nomina dei giudici negli ordinamenti giuridici nazionali. Ha detto: non esiste un unico modello che possa rispettare in modo



ideale il principio della separazione dei poteri e garantire la piena indipendenza della magistratura. Tuttavia è corretto affermare che gli standard internazionali sono più favorevoli a un'ampia depoliticizzazione del processo.

La dipendenza dai consigli giudiziari e dagli organi equivalenti e deve essere evitata la politicizzazione e, dall'altra parte, il corporativismo nella loro composizione. L'integrità delle cariche pubbliche. Qualsiasi modifica costituzionale, in particolare in relazione alle istituzioni, deve tenere conto dell'importanza dell'integrità delle persone che ricoprono cariche pubbliche. Cosa fanno le persone che ricoprono cariche pubbliche per un periodo limitato, dopo aver cessato di servire il pubblico ed essere tornate alla vita privata? A differenza della magistratura, dove esistono casi di incarichi a vita, in altre istituzioni si pone la questione dell'integrità personale, di uno stipendio indipendente, del fatto che i regolatori non diventino operatori senza un periodo di pausa. La mancanza di regolamentazione in questo ambito è un invito alla corruzione o almeno a conflitti di interesse. Il GRECO ha affrontato la questione fornendo misure volte a mitigare i rischi associati a questa pratica nei settori delle funzioni dirigenziali di alto livello. Politiche o regolamenti specifici che affrontano il cosiddetto fenomeno delle porte girevoli devono integrare le norme sulla divulgazione dei beni, l'occupazione esterna e le attività di lobbying per creare un quadro coerente di integrità. La Commissione di Venezia ha affrontato questioni simili in una serie di pareri, incluso un parere che ha dato sulla Bosnia Erzegovina. Difensore civico, il famoso Ombudsman di cui si parla anche a San Marino in questi giorni. L'introduzione di un difensore civico al quale i cittadini possono rivolgersi non significa necessariamente eliminare il diritto dei cittadini di presentare petizioni, per esempio, ai Capitani Reggenti. Non significa eliminare questo diritto. Tuttavia l'ufficio del difensore civico diventerà in pratica un punto di riferimento per i reclami dei cittadini, in particolare in relazione alla cattiva amministrazione. In molte giurisdizioni il difensore civico è un funzionario parlamentare o interagisce direttamente con il Parlamento, con il Presidente, laddove tale figura sia prevista dal Parlamento. La Commissione di Venezia ha elaborato i Principi di Venezia, che stabiliscono alcune caratteristiche importanti dell'ufficio del difensore civico e fissano gli standard richiesti per il funzionamento di questa istituzione. I Principi rappresentano la serie più completa di principi costituzionali e giuridici relativi al difensore civico esistente ad oggi, redatti per essere applicabili a diversi sistemi giuridici e politici, e sono stati riconosciuti come standard globale anche dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite nella risoluzione di quell'Assemblea del dicembre 2020. Alcuni punti chiave derivati da questi Principi sono: primo, le istituzioni del difensore civico hanno un ruolo importante da svolgere nel rafforzamento della democrazia, dello stato di diritto, della buona amministrazione e della protezione e anche della promozione dei diritti umani e delle libertà fondamentali. Secondo, lo Stato deve sostenere e proteggere l'istituzione del difensore civico ed astenersi da qualsiasi azione che ne comprometta l'indipendenza. Terzo, l'istituzione del difensore civico, compreso il suo mandato, deve basarsi su un solido fondamento giuridico, preferibilmente a livello costituzionale. Il difensore civico deve essere preferibilmente eletto dal Parlamento con una maggioranza qualificata adeguata, ad esempio i due terzi dei voti in Parlamento. Il difensore civico può essere rimosso dalla carica solo in base a un elenco esaustivo e limitato di condizioni chiare e ragionevoli stabilite dalla legge, quali incapacità o inidoneità a svolgere le funzioni dell'ufficio o cattiva condotta o comportamento scorretto, che devono essere interpretate in modo restrittivo. La maggioranza parlamentare richiesta per la destituzione da parte del Parlamento stesso, o di un tribunale su richiesta del Parlamento, deve essere pari e preferibilmente superiore a quella richiesta per l'elezione. La competenza istituzionale del difensore civico copre la pubblica amministrazione a tutti i livelli. Il mandato del difensore civico copre tutti i servizi di interesse generale e pubblico forniti al pubblico, siano essi erogati dallo Stato, dal Comune, da organismi statali o anche da enti privati. Qualsiasi persona fisica o giuridica, comprese le organizzazioni non governative, ha il diritto di accedere liberamente, senza ostacoli e gratuitamente al difensore civico e di presentare un reclamo. Il difensore civico ha il potere discrezionale, di propria iniziativa o a seguito di un reclamo, di indagare sui casi tenendo debitamente conto dei rimedi amministrativi disponibili. Il difensore civico ha il



potere di presentare pubblicamente raccomandazioni al Parlamento e all'esecutivo, anche per modificare la legislazione o adottare nuove leggi. A seguito di un'indagine il difensore civico ha preferibilmente il potere di contestare la costituzionalità di leggi e regolamenti o atti normativi generali. Il difensore civico riferisce al Parlamento sulle attività dell'istituzione almeno una volta all'anno, e per parlare anche di un buon livello di scrutinio parlamentare si deve anche fare il dibattito in Parlamento sul rapporto del difensore civico. I Principi di Venezia forniscono una tabella di marcia per qualsiasi legislatore che desideri istituire l'ufficio del difensore civico. È probabilmente interessante ricordare che la Commissione di Venezia ha recentemente emesso un parere sulla legge relativa alla creazione e al funzionamento del difensore civico in Andorra, un altro piccolo Stato europeo. In tale parere la Commissione di Venezia ha risposto a una richiesta delle autorità andorrane di sviluppare l'istituzione del difensore civile, rafforzandone il ruolo e ampliandone le competenze al fine di garantire una protezione significativa dei diritti umani e di avvicinarne l'operato a quello di un'istituzione nazionale per i diritti umani, anche al fine di attuare le precedenti raccomandazioni delle Nazioni Unite. A seguito del parere della Commissione di Venezia, il Parlamento di Andorra ha avviato un processo legislativo per modificare la legge, che si è concluso nel novembre 2024 con l'adozione della nuova legge che attua la maggior parte delle raccomandazioni della Commissione di Venezia al fine di allinearle ai Principi di Venezia. Per concludere, come sapete, la Commissione di Venezia non redige testi, non redige Costituzioni. Fornisce orientamenti in conformità con i principi da essa enunciati e formula osservazioni sui testi, formulando raccomandazioni pratiche specifiche per garantire che siano sempre raggiunti i più alti livelli standard possibili nei settori della democrazia, dello stato di diritto e dei diritti umani. Quindi diamo delle opinioni e delle raccomandazioni, ma non scriviamo noi le leggi.

Presidente della Commissione, Nicola Renzi: Come ci è stato detto e come ci è stato ripetuto, la Commissione di Venezia non scrive testi, non redige testi, ma dà pareri, e questo credo che sia molto importante sottolinearlo e tenerlo presente nel proseguimento dei nostri lavori. Credo che sia davvero molto utile, molto qualificante, questo contributo davvero prezioso. Una collaborazione che io, a titolo personale, spero non si esaurisca nella giornata odierna, al netto appunto dei sistemi di frequentazione e collaborazione che già esistono. Ma io credo, e quindi invito anche i commissari a riflettere su questo tema, che sarà nostra premura cercare, nello svolgimento dei nostri lavori, le modalità più adatte e consone per cercare di mantenere vivo questo confronto. Detto ciò, la panoramica che abbiamo avuto questa mattina, all'inizio della mattinata, è davvero molto esaustiva e ci dà tanti temi di riflessione. Tra l'altro, durante la pausa, condividevamo un'idea che voglio dire anche al microfono: il fatto che questa commissione, oltre a svolgere tutti i suoi lavori in maniera totalmente trasparente, ha preso una decisione, a mio avviso, molto utile, quella di far precedere alla fase di elaborazione una fase di approfondimento, una fase di studio e di confronto serio. I contributi che voi ci avete dato, sono stati tutti contributi molto utili e che ci hanno portato a ragionare su tematiche di estrema rilevanza per i lavori che dovremo fare, e credo che ciascuno dei commissari che fa parte di questa commissione possa dire, dopo questi tre mesi di approfondimento, che ci siamo tutti arricchiti molto e siamo, di conoscenza, in questo ambito dei meccanismi di funzionamento istituzionali.

Enrico Carattoni (RF): L'esigenza della creazione di questa commissione nasce proprio da un lato dall'esigenza di ammodernare le istituzioni sammarinesi che sono da un lato storiche, secolarizzate, dall'altro invece hanno subito influssi e modifiche più recenti. Quindi il Consiglio Grande e Generale unanimemente ha ritenuto di dover creare un sistema che sia più razionale e che soprattutto sia in grado di recepire le sfide che la Repubblica di San Marino sta affrontando, in particolare quella dell'accordo di associazione con l'Unione Europea. La mia prima domanda era rivolta a un paio di criticità che spesso gli organismi internazionali fanno presente a San Marino, in particolare quella dell'Ombudsman, che è una figura che è presente già in tanti ordinamenti e che il Consiglio d'Europa suggerisce alla Repubblica di San Marino di introdurre. Il confronto che volevo chiedervi è questo: la figura del difensore civico è una figura che ha, nelle esperienze quantomeno europee, dei limiti che



sono più o meno sempre uguali? Quindi è una figura che viene nominata dal Parlamento piuttosto che dal governo? È una figura che pone solo dei pareri, quindi delle opinioni consultive ma ovviamente non vincolanti? Riguarda solo, come destinatari, Parlamento e governo, o anche il potere giudiziario? Quindi, se dagli approfondimenti che voi avete fatto potete offrirci una panoramica rispetto al difensore civico, che a San Marino oggi è un istituto ancora del tutto sconosciuto.

Dott. Michael Frendo: Io posso parlare anche un po' personalmente della mia esperienza come presidente del Parlamento, perché in molte giurisdizioni si parla dell'Ombudsman parlamentare, quindi è un ufficiale del Parlamento. Credo che non sia necessario fare questo, ma di solito è una nomina parlamentare, di un ufficiale parlamentare che fa rapporti al Parlamento e quindi crea un rapporto tra l'Ombudsman e il Parlamento, tra l'Ombudsman e lo speaker, cioè il presidente del Parlamento. Questo è molto importante perché, in un certo senso, lo speaker del Parlamento è anche il protettore dell'Ombudsman e funziona come garante dell'indipendenza dell'Ombudsman. Questo rapporto è secondo me molto importante. L'Ombudsman dà opinioni che non sono vincolanti, ed è nella natura dell'Ombudsman dare opinioni non vincolanti ma autorevoli. Infatti si parla dell'istituzione dell'Ombudsman come un'istituzione che aiuta anche le altre istituzioni. Per esempio, siccome può esaminare la mala amministrazione e può trovare delle soluzioni o fare raccomandazioni per trovare una soluzione a un'ingiustizia che un cittadino ha avuto tramite questo tipo di mala amministrazione, l'Ombudsman, in un certo senso, rafforza anche la credibilità dell'amministrazione stessa. Risolvendo questi problemi, cresce la credibilità dei cittadini nell'amministrazione. Quindi i governi che non prendono atto delle decisioni dell'Ombudsman pagano un prezzo. Ha molto senso attuare le raccomandazioni dell'Ombudsman, ma ci sono cose che, forse, il governo non può attuare o che non vuole attuare. Quali sono le best practice? Possiamo dire che in questo caso l'Ombudsman fa il rapporto al Parlamento e c'è l'idea che le raccomandazioni non attuate dalle autorità, devono ricevere pubblicità, e la pubblicità si fa con un dibattito in un comitato del Parlamento, per esempio, dove il governo deve spiegare perché non ha attuato questa decisione dell'Ombudsman. In inglese c'è un'espressione name and shame: menzionare la cosa e poi uno deve pagare il prezzo per non aver attuato la raccomandazione. Io ho avuto esperienze, come politico, non come presidente della Camera, dove una persona mi ha detto: "Io sono andato dall'Ombudsman e non mi ha dato ragione." Ho chiesto: "Allora sei arrabbiato?" E la persona mi ha detto: "No, per me è stato un modo di chiudere la cosa, perché l'Ombudsman è una persona oggettiva, e quando lui ha detto che io non ho ragione, io ho accettato quella decisione. Per me, come cittadino, è stata una chiusura." Gli spagnoli lo chiamano "difensore del popolo". È un personaggio indipendente che deve rispondere al Parlamento e che può fare il suo lavoro per aiutare le altre istituzioni. Nel sistema che conosco io, l'Ombudsman non credo che abbia giurisdizione sulla parte giudiziaria, ma di solito sì, c'è un principio nei Principi di Venezia che parla della competenza dell'Ombudsman riguardo al sistema giudiziario e dice che deve limitarsi ad assicurare l'efficienza procedurale e il funzionamento amministrativo di quel sistema; non può entrare nel merito delle decisioni, perché altrimenti diventa una corte d'appello. Abbiamo avuto Ombudsman che per noi, come piccolo Stato, erano un'esperienza abbastanza nuova; non è stata un'istituzione presente da molto tempo. Abbiamo avuto un ex primo giudice della Corte, e adesso c'è un giudice. L'esperienza è quindi quella di giudici, ex giudici o personaggi che sono stati nell'amministrazione del governo, che conoscono l'amministrazione e che sono ritirati, e poi sono stati scelti dal Parlamento. La nomina, anche nei Principi di Venezia, si raccomanda che sia fatta dal Parlamento con una maggioranza qualificata, così c'è un consenso verso una persona. Non è facile trovare la persona, particolarmente in paesi piccoli: trovare delle persone è un dono. Però, se si cerca abbastanza, si trova la persona, ed è molto importante non avere una scelta che non abbia questo consenso. I Principi di Venezia parlano di un mandato lungo, parlano di sette anni e non rinnovabile. Questo dicono i Principi di Venezia. In un paese piccolo, se c'è il consenso per farlo rinnovabile, può essere, anche se va contro il Principio di Venezia. E poi il problema è che se non si trova la persona, secondo i Principi è importante che ci sia la proroga della persona che sta in carica, così non c'è mai una sede vacante. Questo è molto importante, anche se un Ombudsman che vuole andare via e che



rimane contro la sua volontà non è sempre il migliore Ombudsman che potete avere, ma almeno l'ufficio continua a funzionare. Poi è importante anche avere un ufficio che dà appoggio. Esistono anche Ombudsman particolari che abbiamo introdotto dopo un certo tempo. Prima avevamo un Ombudsman per tutto; poi, poco a poco, l'ufficio dell'Ombudsman ha chiesto di creare Ombudsman particolari, anche scelti e approvati dal Parlamento: Ombudsman che lavorano sotto la direzione dell'Ombudsman generale, per esempio l'Ombudsman per le autorità ambientali, per le autorizzazioni di sviluppo, un Ombudsman per l'educazione, Ombudsman per settori particolari. Le richieste in quel settore vanno specificamente all'Ombudsman del settore, però può intervenire anche l'Ombudsman generale, che è il capo dell'ufficio. E lì abbiamo anche ex giudici; uno era giudice della Corte Europea dei Diritti Umani ed è l'Ombudsman per l'educazione e l'università. È utile come istituzione, anche per la governance del paese.

Presidente della Commissione Nicola Renzi: Chiedo se l'Ombudsman possa determinare in qualche modo un cortocircuito o una sovrapposizione con il potere giudiziario, cosa sulla quale noi dobbiamo stare ovviamente molto attenti. Allora, lei ci ha già dato una risposta, cioè che l'Ombudsman si occupa prevalentemente degli aspetti procedurali, ovviamente non entrando nel merito. Ecco, ci sono degli esempi, magari si possono avere poi come casi di studio, di azione-reazione-relazione sul potere dell'Ombudsman e il potere dell'ordinamento giudiziario generale? E anche degli esempi delle buone pratiche di come questa cosa viene regolata in altre legislazioni in cui magari l'Ombudsman è già attivo.

Dott. Michael Frendo: L'Ombudsman ha una funzione separata e credo che avevo anche un po' risposto a questa cosa dicendo che può vedere il metodo dell'amministrazione, le procedure, eccetera, però non può entrare in merito. Ma io credo anche che qualche volta le decisioni dell'Ombudsman possono essere influenti nelle decisioni della Corte. E posso dire un mio esempio: quando ero ministro responsabile per le strade, ero responsabile anche per le buche nelle strade; quindi se uno andava con la macchina e faceva danno alla sua macchina perché c'era un grande buco nella strada, può andare all'Ombudsman e può dire: "Io voglio essere risarcito". Siccome quando ero ministro per le strade c'erano tantissimi buchi che dovevamo riempire, e quindi quando l'Ombudsman ha detto "Dovete risarcire", io ho avuto una grande esitazione a fare questo, perché non avevo il budget per fare tutte queste cose. Qualcuno ha fatto causa, e nella causa sicuramente la decisione dell'Ombudsman ha avuto effetto, e la causa ha detto chiaramente, giustamente, che si deve risarcire il cittadino per quello che ha sofferto. Ci sono momenti in cui uno che è in governo trova un po' difficile attuare le raccomandazioni dell'Ombudsman per ragioni di non avere il budget, per ragioni dell'effetto di una decisione simile. Però è un cammino che l'Ombudsman ha cominciato a fare in favore degli interessi del cittadino. È un cammino che arriva a dare più diritti al cittadino. Si può vedere anche un po' l'Ombudsman come un *amicus curiae*, se vogliamo, un amico della Corte nelle sue raccomandazioni. Quindi è un iniziatore di altri diritti del cittadino che possono essere molto utili, ma non è in contrasto con il diritto giudiziario e non può entrare in merito. Deve essere una persona che può riconoscere questa cosa perché altrimenti crea dei problemi costituzionali. Ma siccome le decisioni dell'Ombudsman sono raccomandazioni, non possono sostituire una decisione della Corte, non possono mai sostituire la decisione della Corte.

Iro Belluzzi (Libera): Mi unisco ai ringraziamenti già svolti dal collega Carattoni per la vostra presenza, per l'importante relazione, per l'importante confronto. Mi è piaciuta l'idea, forse già svolta e realizzata, dell'Ombudsman parlamentare, che potrebbe intervenire e confrontarsi all'interno della nostra struttura parlamentare con le commissioni competenti per cercare di dare quelle risposte immediate che la cittadinanza, il singolo caso, magari può diventare un caso, un elemento di ordine generale. Mi concentrerei un attimo invece su alcune valutazioni che ho fatto in funzione di quello che ha ricordato sull'importanza della Costituzione dei singoli paesi. Sarebbe — e qui è la riflessione che voglio fare con tutti i membri della commissione — quello che probabilmente dovremmo attuare



nel tempo: un'integrazione maggiore, il fatto che devono essere superate le Costituzioni non scritte, che riguardano soprattutto piccoli Stati come la Repubblica di San Marino, piccoli Stati che vantano una democrazia lunghissima. Il collega Zanotti mi ha ricordato, ad esempio, un suggerimento del parlamentare De Luca, esperto in diritto internazionale comparato, che ci indicava anche la possibilità di modificare alcune norme, alcuni articoli della Costituzione per andare poi ad acquisire automaticamente quelle che sono le norme di diritto della CE, di diritto europeo. Un'altra questione: voglio far nostro l'indicazione che ci ha dato sul fatto che quando si vanno a modificare le Costituzioni ci deve essere un grande lavoro di condivisione da parte di tutti i soggetti che costituiscono la società di una nazione, di un paese: quindi dal potere giudiziario, esecutivo, legislativo, alla comunità in senso ampio. E ci sono norme alle quali è stato dato il rango di norma costituzionale, ma che probabilmente avevano un rango inferiore rispetto alla situazione in cui sono incardinate oggi. Il richiamo è quello di affrontare il fatto che le Costituzioni vanno cambiate soltanto dopo una grande condivisione; non possono essere aggiustate con piccoli interventi. Questo è l'elemento che lei ci ha indicato. Io vorrei condividerlo con l'aula, e l'aula ne faccia propria la riflessione anche in funzione delle norme che dovremmo andare a modificare.

Dott. Michael Frendo: Confermo che la Commissione di Venezia ha affermato che la best practice migliore è fare cambiamenti costituzionali più integrati invece di molti piccoli passi uno dopo l'altro, perché questo può avere un effetto sulla stabilità della Costituzione. È sicuramente un esercizio molto importante quello che fate voi in questa commissione, anche un momento di definizione della storia di San Marino, e quindi questa deve essere una considerazione che dovete mantenere sempre davanti a voi. Devo dire che, per esempio, io sono stato anche relatore in un'opinione della Commissione di Venezia riguardo alla Georgia, dove ad ogni elezione facevano emendamenti della legge elettorale. Abbiamo commentato molte volte che sarebbe molto più utile, darebbe molta più fiducia ai cittadini, e ci sarebbe molta più credibilità nella legge elettorale, se si facesse un cambiamento unico, dopo aver discusso tutto con tutti e trovato il consensus più ampio, invece di fare piccoli passi ogni volta che ci sono le elezioni, che ovviamente influiscono sulla credibilità del documento. La stessa cosa vale per la Costituzione. I piccoli Stati hanno tutti i problemi dei grandi Stati, ma qualche volta questi problemi si ampliano proprio per il fatto che sono piccoli Stati. Voi avete una esperienza lunghissima di democrazia, anche un sistema ibrido. La cosa utile di avere un documento scritto è che i cittadini possono leggere un documento scritto, sapere qual è lo stato del diritto e quali sono le regole. È più difficile per i cittadini capire convenzioni o cose non scritte. Questo è soltanto il punto da dire. Adesso voi avete di fronte a voi anche il percorso dell'Association Agreement verso l'Unione Europea. L'Unione Europea — anche se la Commissione di Venezia fa parte del Consiglio d'Europa, ma non dell'Unione Europea — molte volte ha chiesto a alcuni Stati di cercare un'opinione della Commissione di Venezia su un tale bozzetto di legge o sullo stato di diritto nel paese. Quindi il soft law, la soft diplomacy della Commissione di Venezia diventa hard diplomacy quando l'Unione Europea dice: "Se voi non fate come dice la Commissione di Venezia, noi non apriamo le discussioni con voi". E lo ha detto in alcune occasioni. Secondo me — qui parlo a livello personale — i cambiamenti che voi dovete fare anche in vista dell'Association Agreement con l'Unione Europea devono essere cambiamenti che voi volete fare, che secondo voi vale la pena fare per San Marino. Però devo dire che può aiutare moltissimo l'attitudine dell'Unione Europea verso i cambiamenti fatti, se c'è un'opinione favorevole della Commissione di Venezia. Quindi è un altro percorso che potete considerare: facendo il draft, se la Commissione di Venezia commenta favorevolmente, questo può essere di grande aiuto non solo con il Consiglio d'Europa ma con l'Unione Europea, che è un'altra istituzione che però rispetta moltissimo le opinioni della Commissione di Venezia. Volevo dire questo perché lei ha parlato dell'Association Agreement, ed è sicuramente un percorso molto importante per un piccolo Stato europeo. È stato un percorso che noi, come piccolo Stato a Malta, abbiamo fatto anche prima di aderire all'Unione Europea, e lo abbiamo fatto per moltissimo tempo. Avere questo Association Agreement apre possibilità di mercati, di investimenti stranieri nell'economia vostra, perché dà possibilità di fare cose con l'Unione Europea che sono molto importanti per il futuro



economico del paese. E quindi questo può essere un percorso dove potete utilizzare l'opinione della Commissione di Venezia anche in questa direzione. Se voi volete far entrare il diritto europeo direttamente nel vostro diritto, dovete riflettere su questo, perché è interessante far entrare il diritto europeo nel diritto interno, ma almeno avere qualche controllo su quel diritto quando uno non è membro dell'Unione Europea.

Giuseppe Maria Morganti (Libera): Trovare una forma intermedia oppure individuare una modalità che possa in qualche maniera semplificare il lavoro del Consiglio Grande Generale nel rapporto con il diritto europeo: esiste un metodo oppure ci dobbiamo inventare qualcosa di nuovo, cioè dobbiamo creare qualcosa ad hoc per la Repubblica di San Marino? Perché a me fa molto piacere il suo punto di vista, lo devo dire con grande sincerità, perché anche noi riteniamo che la possibilità di ragionare intorno al diritto europeo per poi applicarlo in una nostra realtà micro-macro, è particolarmente importante. Ciò nonostante, la necessità di non sobbarcare l'intero carico del diritto europeo se si vuole, ad esempio, accedere a determinati mercati, a determinate questioni: ci sono questioni merceologiche, questioni relative alla salute, ma sono davvero una miriade le questioni intorno alle quali occorre confrontarsi. Ecco, trovare una formula che in qualche maniera possa, da un lato, sgravare il lavoro del Consiglio Grande Generale e, dall'altro, mantenere la possibilità di decidere di implementare il diritto europeo sulla base delle esigenze della Repubblica di San Marino.

Dott. Michael Frendo: Questo non fa parte del mandato della Commissione di Venezia, per dire la verità. Quindi non è che voglio entrare molto in questa materia. Dirò però che, a titolo personale, secondo me dovete fare quello che è necessario. Quello che è necessario per avere questo Association Agreement, ma non di più.

Guerrino Zanotti (Libera): Anche io volevo ringraziarvi per l'ampia e stimolante relazione che ci avete fatto e che ci offre una prospettiva anche comparata delle piccole realtà statuali, che credo sia molto preziosa per il processo che abbiamo espresso come Consiglio Grande Generale di volere andare verso riforme costituzionali. Devo dire che, principalmente, il lavoro di questa commissione è partito dalla necessità di rafforzare quello che è il ruolo del Consiglio Grande Generale all'interno degli equilibri istituzionali della Repubblica di San Marino. Lei ha affrontato il tema dell'introduzione della possibile figura del primo ministro, di una figura inter pares all'interno del Congresso di Stato. Ecco, io volevo chiederle come può, l'introduzione o la creazione di questa figura, modificare nel concreto i rapporti, anche di forza, fra il Congresso di Stato e il Consiglio Grande Generale, vista la necessità di partenza di rafforzare quello che è il ruolo del Parlamento, e quali possono essere le contromisure, comunque il giusto bilanciamento nella creazione di una figura di tale portata che non rischi di far prevalere ancora una volta le ragioni del Congresso di Stato rispetto a quello che è il ruolo dell'esecutivo. Diciamo che, nella sostanza, mi interesserebbe conoscere se ci possono essere delle azioni, degli accorgimenti che possiamo adottare, perché effettivamente, anche nel dibattito interno, ha preso piede la volontà di voler in qualche modo affrontare il ragionamento sull'introduzione di questa figura che però, devo essere sincero, personalmente mi preoccupa proprio in ragione degli equilibri che ci devono essere fra l'esecutivo e il legislativo. Anche alla luce del fatto che effettivamente non ci sono strumenti ai quali lei faceva riferimento, come la questione di fiducia, che da noi non esiste. Di conseguenza, in questo senso è un elemento peculiare che va tenuto in considerazione.

Dott. Michael Frendo: Io ho presentato la possibilità di creare la figura del primo ministro come un'opzione. Non c'è uno standard europeo, non c'è un'esigenza di farlo e, in un certo senso, non voglio neanche fare raccomandazioni a San Marino su questa cosa. Quindi è una cosa che dovete decidere voi. Adesso posso dire quello che ha detto la Commissione di Venezia in relazione a Malta, dove l'idea di un primus inter pares è cambiata un po' ed è diventato il primo ministro. Ha fatto la riflessione che il primo ministro è molto potente nel sistema costituzionale maltese e ha raccomandato



che più decisioni che adesso fa il primo ministro diventino decisioni collegiali del gabinetto. Ci sono, nella Costituzione maltese, molte cose che devono essere decise dal gabinetto. Quindi, in generale, la governance è decisa dal gabinetto, non soltanto dal primo ministro. Questo dice la legge; non è sempre la realtà. E quindi, almeno secondo la Commissione di Venezia, dovete decidere di fare le decisioni, le nomine — ho parlato particolarmente delle nomine — come decisioni del gabinetto. Perché il primo ministro, nella Costituzione maltese, fa nomine in varie agenzie, in varie istituzioni, dopo che avrà consultato il leader dell'opposizione. E la Commissione di Venezia ha detto che sarebbe meglio se queste le faceste come decisioni del gabinetto, così diventano decisioni collegiali. Non vuol dire che debba essere la vostra esperienza, ma in molti paesi la norma è avere un primo ministro, avere un leader del paese. Ma c'è anche l'esigenza di controllare i poteri del primo ministro. La Commissione di Venezia non ha parlato dell'esigenza di avere un primo ministro; la Commissione di Venezia ha parlato, nel caso di Malta, dell'importanza di controllare il potere del primo ministro. Quindi, se fate una decisione di avere un primo ministro, secondo l'opinione della Commissione di Venezia dovete essere attenti a controllare quel potere, a cercare di avere il controbilanciamento a quel potere internamente nel governo e anche nelle relazioni con il Parlamento. Nella relazione con il Parlamento c'è anche sempre questa situazione dove il Parlamento può sfiduciare il governo e, a quel punto, si devono avere elezioni se non c'è un'altra persona che ha la maggioranza. Questa è una decisione che deve prendere il presidente, il Capo dello Stato. E il Parlamento deve essere sempre la prima istituzione, perché è soltanto nel Parlamento dove tutta la volontà degli elettori è espressa e quindi, secondo me c'è sempre stata una grande valorizzazione della funzione del Parlamento. In molte sfere il Parlamento è l'istituzione molto importante nell'equilibrio costituzionale. E quindi avere controlli a livello di governo internamente, ma anche a livello di relazione col Parlamento, è molto importante.

Fabio Righi (D-ML): Ho cercato di individuare quelle che potrebbero essere le domande prioritarie, dal mio punto di vista, che si concentrano oggi sul ruolo del parlamentare, del consigliere e del Parlamento. Perché dico questo? Perché ce lo avete detto anche nelle vostre risposte: il ruolo del Parlamento resta comunque centrale in un ordinamento come il nostro, costituzionale e con la divisione dei poteri, dove non a caso il nostro Consiglio Grande e Generale veniva definito “principe sovrano”. Questo rende molto l'idea. Oggi, dal mio punto di vista, abbiamo una situazione però che rischia — uso una parola forte — quasi di essere anticonstituzionale, per certi versi, in questi termini: il ruolo oggi del parlamentare a San Marino non è un ruolo professionalizzato. È un ruolo che viene svolto non volontariamente, cioè non è volontariato, però è un ruolo non retribuito, e questo limita molto il tempo che il parlamentare può dedicare all'attività politica fuori dall'ambito del Consiglio Grande e Generale. E questo lo ritengo un problema, perché oggi le questioni che la Repubblica deve affrontare non sono più soltanto questioni territoriali o del territorio limitrofo, ma hanno un taglio internazionale molto più spiccato. L'Accordo di associazione ne è un esempio, ma ce ne sono molti altri. Noi abbiamo una normativa che prevede una retribuzione, con gettoni di presenza dei consiglieri, agganciata a una retribuzione fissa che viene riconosciuta alle forze politiche all'interno del Parlamento. Cosa succede oggi? La retribuzione che viene prevista per ogni forza politica, purtroppo, nei fatti non è sufficiente a strutturare la forza politica stessa, salvo essere forze particolarmente grandi, ma da noi non è l'ordinario avere forze particolarmente grandi da avere risorse per poter professionalizzare i propri politici. Quindi oggi abbiamo una situazione un po' sbilanciata, tale per cui c'è chi lo può fare in modo professionale e chi invece non lo può fare in modo professionale. Questo crea una disparità all'interno della stessa aula parlamentare, in cui ci sono dei politici che vengono pagati dai partiti per fare i politici e altre forze che non hanno risorse sufficienti per poter pagare, di fatto, quei politici per fare politica. Allora, la domanda è se, dal vostro punto di vista, è necessario riequilibrare questa situazione e quali potrebbero essere gli strumenti per farlo. Perché forse, per una dimensione piccola come la nostra, un parlamentare a tempo pieno diventa quasi troppo. Però l'idea, ad esempio, di un part-time, quindi prevedere una retribuzione che garantisca la possibilità di mantenere anche un lavoro, come accade oggi, ma con una retribuzione più robusta alla



base per il singolo parlamentare, potrebbe essere una strada. Non è detto che la retribuzione garantisca maggiore qualità, però sicuramente garantisce più tempo per approfondire le materie. Quindi questo è un punto: se ritenete che riequilibrare un contributo base per le forze politiche, affinché si possa garantire una struttura base delle forze politiche anche piccole, possa essere qualcosa di adeguato. L'altro elemento, che invece dovrebbe puntare ad aumentare la qualità, è se rivedere anche l'assetto degli uffici connessi all'attività istituzionale possa essere qualcosa di utile. Oggi non ci sono uffici dedicati alle forze politiche che possano supportare l'approfondimento delle tematiche; la forza politica deve eventualmente appoggiarsi a propri tecnici o a consulenti che paga in autonomia. Ma qui torniamo al ragionamento iniziale, dove le risorse oggi non sono sufficienti nemmeno per poter garantire dei ruoli dirigenziali di partito, in alcuni casi; quindi è difficilmente pensabile che ci siano risorse per affiancare delle parti tecniche. Però forse, in un paese piccolo come questo, centralizzare questa funzione negli uffici già esistenti, e quindi rafforzare la relazione tra l'organo politico-istituzionale e gli uffici competenti, potrebbe essere una strada. Chiedo se può essere una strada. Velocemente, altre due cose. La prima: il paese piccolo, dal mio punto di vista, ha veramente una grossa difficoltà a tenere sott'occhio il tema del conflitto di interessi. Quindi, quali possono essere gli strumenti anche giuridici per implementare non solo il controllo del Parlamento, ma in generale una struttura di controllo? Perché il rischio, anche con la creazione di un primo ministro, è quello di non avere solo un problema di gestione del premierato, ma, a cascata, di avere tutta una situazione per cui si va a inficiare i singoli uffici con tutti i poteri di nomina, con tutti i poteri. Quindi come si evita il fatto che la democrazia diventi un'oligarchia o qualcosa di ancora più stringente in un paese così piccolo, dove magari l'assunzione dello strapotere e la vicinanza, soprattutto con la cittadinanza, fanno sì che l'esercizio dei poteri istituzionali sia molto vicino alla singola richiesta del cittadino? Quindi, come si può controbilanciare questo, che, attendendo, può diventare una distorsione nell'esercizio e nell'abuso del potere, per poter mantenere invece le caratteristiche di una democrazia come quella sammarinese? Questa è una domanda che si collega anche al difensore civico, perché anche questo è un tema: essendo le istituzioni così vicine alla cittadinanza e alle richieste della cittadinanza, mi chiedo se il ruolo di un difensore civico trovi un senso in un paese piccolo come San Marino, dove tutto è molto accessibile. Noi abbiamo anche strumenti di democrazia diretta come l'istanza d'Arengo, che permette al cittadino di interrogare immediatamente l'organo legislativo su questioni di interesse pubblico, così come funzioni di poter avere un'opinione qualificata sulla bontà o meno di una posizione che, a volte, viene addirittura espressa nell'ambito degli stessi ministeri. Quindi mi chiedo se vedo bene questo ruolo in un paese, ancorché piccolo, ma dove le istituzioni magari possono essere più distanti rispetto al cittadino. Da noi questa situazione, nella pratica, si compenetra spesso e volentieri; quindi mi chiedo se non rischi di diventare una sovrastruttura.

Dott. Michael Frendo: La prima domanda è sui parlamentari e sulla professionalità del parlamentare. Come ho detto, non c'è uno standard europeo. Ma c'è sempre l'intenzione di avere un Parlamento che funziona e che è efficace e che risponde alle esigenze del momento, e sappiamo che le esigenze della vita moderna sono più onerose di quelle di prima e quindi c'è un grande bisogno di avere parlamentari che possono esercitare il loro ruolo parlamentare in modo effettivo. Nel caso di Malta, la Commissione ha fatto la riflessione che si deve avere una retribuzione giusta per il lavoro che fa il parlamentare e che la retribuzione per il part-time, secondo la Commissione di Venezia in quell'opinione, forse non era abbastanza per avere un Parlamento così effettivo. Perché l'autonomia vera del Parlamento vuol dire che tutti i membri parlamentari, tranne quelli che fanno parte del governo in una situazione di Westminster, possono fare il monitoraggio di quello che fa il governo. E per fare questo, secondo me, si deve avere una remunerazione giusta del parlamentare che può aiutare l'indipendenza del parlamentare. Quindi si deve sicuramente trovare la soluzione di avere una remunerazione giusta e di aiutare l'indipendenza del membro del Parlamento. Non c'è uno standard europeo ancora. Abbiamo detto che ci sono dei paesi dove sono part-time, incluso paesi come la Svizzera. Ci sono dei vantaggi di avere membri parlamentari che fanno soltanto quel lavoro quando sono membri parlamentari: sicuramente dedicano più tempo, sono focalizzati su questo. Nel nostro



ordinamento maltese lo Speaker può fare la scelta, può dire: “Io sono uno Speaker a tempo pieno” o “io continuo come tutti i parlamentari, come part-time”, anche se non è part-time di fatti. La conseguenza di fare quella scelta è che, se uno non fa più il lavoro di Speaker, se è part-time non c’è nessuna remunerazione perché poteva continuare la sua professione. Ma se non è part-time c’è una compensazione per aiutare la persona a rientrare nella vita privata, e quindi compensazione di sei mesi di salario nel nostro sistema per aiutarti a reinserirti nel sistema. Questa idea di avere una remunerazione per il periodo che uno ha fatto di servizio pubblico a pieno tempo è indirizzata per cercare di evitare conflitti di interesse. La terza cosa della quale lei ha parlato è stata l’ombudsman. Voi avete la possibilità dell’Istanza d’Arengo, che è una tradizione molto antica. L’ombudsman ha una funzione diversa da questo, perché se un cittadino crede che ha sofferto un’ingiustizia, l’ingiustizia può essere come risultato di una malamministrazione o può essere anche nella giusta implementazione di una legge che però produce un’ingiustizia, che può anche accadere nella vita. E quindi l’ombudsman ha una funzione diversa: uno può raggiungere l’ombudsman con una lettera, può scrivere una lettera, l’ombudsman dice: “Questo è il mio problema”, e l’ombudsman agisce su questa lettera..