

# CRONISTORIA DEL PROCESSO DI COSTITUZIONALIZZAZIONE DELL'ORDINAMENTO SAMMARINESE. DAL 1974 AD OGGI

---

DI GIOVANNA CRESCENTINI  
DIRIGENTE UFFICIO SEGRETERIA ISTITUZIONALE

## **1. PREMESSA**

Ritengo doveroso fare, in premessa, una precisazione per il lettore.

Con questo scritto ho inteso tracciare una sintesi delle tappe più importanti che hanno contrassegnato il processo di costituzionalizzazione dell'ordinamento sammarinese, dalla vigilia del 1974 – anno in cui è stata adottata la Dichiarazione dei diritti dei cittadini e dei principi fondamentali dell'Ordinamento Sammarinese (Legge 8 luglio 1974 n.59) - ad oggi.

E' un articolo, questo, che non ha alcuna velleità né di essere esaustivo né – tanto meno – di avere un qualche valore tecnico o giuridico. Vuole essere, piuttosto, una storia, un riassunto “scolastico” di alcune delle fasi salienti del percorso di riforma costituzionale ed istituzionale iniziato quarantacinque anni fa.

Un percorso – in particolare per quanto concerne il periodo da inizio anni '90 ad oggi - visto da un punto di osservazione, oserei dire, privilegiato, quello, cioè, di un funzionario dello Stato che, in virtù del suo ufficio, ha potuto assistere ai passaggi fondamentali che lo hanno contrassegnato. Passaggi che – nonostante siano stati oggetto di dibattito parlamentare, e perciò pubblico e diffuso - sono probabilmente sconosciuti ai più e che un utente interessato e curioso può maggiormente approfondire consultando gli atti e i verbali del Consiglio Grande e Generale - o le registrazioni delle sedute consiliari.

Se l'excursus che svolgerò nel prosieguo riuscirà, dunque, anche solo in parte, a sollecitare la curiosità di qualche lettore, invogliandolo a scandagliare quegli atti e quei verbali, avrò sicuramente realizzato un desiderio ambizioso, nella convinzione che la conoscenza di ciò che è stato fatto, del come e del perché è stato fatto, sia un elemento imprescindibile per una piena e consapevole partecipazione alla vita dello Stato.

## **2. INTRODUZIONE**

Perché San Marino non ha una vera e propria costituzione scritta? Il fatto di non avere una costituzione scritta è il sintomo della storia positiva, secolare, della nostra Repubblica. Le costituzioni sono nate, infatti, nei momenti in cui, di fronte al potere assoluto del sovrano, si voleva rivendicare la sovranità dello Stato, del Parlamento quale rappresentante dello Stato. Così è stato per la gran parte delle costituzioni.

In Europa la nascita degli Stati costituzionali è direttamente connessa ai moti di reazione all'assolutismo monarchico che hanno caratterizzato la storia dell'Europa continentale fino al XVIII secolo. Nel contesto di queste vicende l'emanazione delle Carte Costituzionali ha codificato in forma documentale l'avvento di un nuovo ciclo politico ed ha sanzionato soprattutto una serie di conquiste tra cui il principio di sovranità nazionale, la garanzia della legislazione come unico strumento di manifestazione della volontà generale, la divisione dei poteri come strumento di limitazione dei poteri stessi e come garanzia per la tutela dei diritti pubblici soggettivi.

Questo fenomeno non ha riscontri in San Marino perché il carattere repubblicano dell'ordinamento e la costante conservazione di "forme di reggimento libero e democratico" non hanno preconstituito le premesse, valide altrove, per la rivendicazione di un nuovo patto costituzionale da sanzionare ufficialmente.

Il problema della sovranità a San Marino è stato risolto sin dall'origine in favore del Consiglio Grande e Generale. L'Assemblea

parlamentare non nasce dall'alto, per limitazione o autolimitazione del monarca, ma dal basso, e cioè dall'Arengo dei Capi Famiglia.

Fino al 1974 San Marino, dunque, non ha conosciuto né una dichiarazione dei diritti né una costituzione formale.

L'assenza di una costituzione formale, tuttavia, non autorizza a credere che la Repubblica non conoscesse quei principi, e questo perché, comunque, l'ordinamento li aveva affermati negli Statuti, nelle consuetudini, nella giurisprudenza e nella legislazione, nonché, quale fonte sussidiaria, nel diritto comune.

Ciò nonostante, a partire dal secondo dopoguerra, la contrapposizione est-ovest e la concreta partecipazione della Repubblica alla attività internazionale accanto alle democrazie occidentali, rendevano evidenti, nel raffronto con le esperienze estere, alcune carenze dell'ordinamento interno.

La necessità di un rinnovamento delle regole fondamentali della Repubblica era avvertita anche per la pressione di alcuni avvenimenti interni che avevano messo a dura prova le capacità del sistema. Il riferimento va ai fatti di Rovereta, allo scandalo della Legge Elettorale sul voto per corrispondenza, al sorgere di forze politiche come il Movimento delle Libertà Statutarie che espressamente miravano alla revisione costituzionale ed alla tutela dei diritti.

Nell'ambito delle riforme più significative di questo periodo si inserisce l'adozione della Dichiarazione dei Diritti che, assieme al Codice Penale del 1974 (ispirato alle più moderne concezioni penalistiche), rappresenta una originalissima innovazione e il formidabile avvio di un processo di costituzionalizzazione nell'ordinamento sammarinese che, da Stato di diritto, si evolverà, negli anni dal '74 al 2006 e oltre, in Stato costituzionale secondo quelle che sono le caratteristiche indefettibili dello Stato costituzionale contemporaneo.

Della Dichiarazione dei Diritti del 1974 ricorre, quest'anno, il 45° anniversario. Così come ricorre quest'anno anche il 30° anniversario dell'entrata in vigore, dopo la firma e la ratifica, dell'adesione della Repubblica alla Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo. Scelta

importantissima, questa, forse determinata dal rispetto di dover dare attuazione all'unico comma dell'allora vigente articolo 1 della Dichiarazione dei Diritti che testualmente recitava “*La Repubblica di San Marino riconosce le norme del diritto internazionale generale come parte integrante del proprio ordinamento, rifiuta la guerra come mezzo di risoluzione delle controversie fra Stati, aderisce alle Convenzioni internazionali in tema di diritti e di libertà dell'uomo, riconferma il diritto di asilo politico*”. Questa scelta, a sua volta, ha costituito la spinta decisiva per la terza fondamentale decisione del Consiglio e cioè quella con la quale, nel febbraio del 2002, con la Legge n.36, si è revisionata la Dichiarazione del '74.

### **3. PRIMA DEL 1974**

Era il 17 marzo 1969 quando il Consiglio Grande e Generale approvava la proposta di nominare una Commissione per lo studio dei problemi istituzionali dell'ordinamento sammarinese, nomina che il Consiglio deliberava nella seduta del 22 maggio, su indicazione del Governo. Della Commissione andavano a far parte autorevolissimi giuristi: il Prof. Avv. Guido Astuti, Giudice delle Appellazioni della Repubblica, Presidente; il Prof. Giuseppe Chiarelli, Professore di diritto pubblico alla Università di Roma e Giudice costituzionale; il Prof. Vezio Crisafulli, ordinario di diritto costituzionale a Roma e Giudice costituzionale; il Prof. Giovanni Cassandro, già Giudice costituzionale e Professore ordinario nell'Università di Roma; il Prof. Leopoldo Elia, ordinario di diritto costituzionale nell'Università di Torino; il Prof. Cesare Sanfilippo, Rettore dell'Università di Catania, Professore ordinario di diritto romano, (membro del Consiglio di Giustizia Amministrativa della Regione siciliana); il Prof. Orio Giacchi, dell'Università Cattolica, uno dei massimi esperti di diritto pubblico del tempo.

In quella seduta il Segretario di Stato Federico Bigi sottolineava come la notorietà degli studiosi che accettavano di far parte della Commissione offriva la massima garanzia di uno studio approfondito dei

problemi del nostro ordinamento istituzionale. Aggiungeva che, qualora ogni raggruppamento politico sammarinese avesse voluto o avesse ritenuto opportuno nominare un esperto di propria fiducia, questi andassero ad integrare la Commissione sopra proposta. La designazione degli esperti da parte dei Partiti avrebbe dovuto avvenire entro un limite di tempo che il Governo proponeva di trenta giorni. Il Governo raccomandava che gli esperti di fiducia dei Partiti potessero figurare degnamente accanto ai membri della Commissione sopraindicati, in modo che la Commissione medesima fosse il più possibile armonica ed omogenea e ciò anche ai fini di offrire i migliori risultati. Il Governo proponeva altresì che, una volta insediata la Commissione, ogni schieramento politico facesse pervenire entro breve volgere di tempo i suoi punti di vista sull' ordinamento costituzionale della Repubblica, le sue proposte di innovazione o di riforma, allo scopo di consentire alla Commissione il vaglio e l'esame più obiettivo, lo studio il più organico e approfondito di tutte le posizioni e la presentazione di proposte adeguate.

Il Governo riteneva, infatti, che la materia fosse di importanza vitale per il Paese e che quindi su di essa potessero e dovessero trovarsi convergenze di fondo, nell' interesse superiore dello Stato.

La Commissione veniva insediata dalla Reggenza e dal Governo il 30 settembre del '69. Poche settimane prima – e precisamente il 7 settembre 1969 - si erano tenute le elezioni generali per il rinnovo del Consiglio Grande e Generale.

In occasione del suo insediamento la Commissione dava atto che il compito alla stessa affidato era quello dello studio dei problemi istituzionali dell'ordinamento sammarinese perché ne derivassero suggerimenti da sottoporre al vaglio del Consiglio. Si dava, cioè, atto di come, con la nomina della Commissione, non si fosse inteso aprire un procedimento costituente ma incaricare la Commissione di prospettare soluzioni per la revisione o l'integrazione di taluni istituti e al contempo fornire elementi utilizzabili per le riforme che la Repubblica, nell'esercizio della sua sovranità, avesse ritenuto di adottare.

La Commissione rilevava altresì come l'oggetto del compito affidatole fosse lo studio dell'ordinamento istituzionale, e non l'intero

ordinamento giuridico sammarinese, e come pertanto la sua indagine dovesse rivolgersi allo studio dell'organizzazione fondamentale (costituzionale ed amministrativa) dello Stato e allo studio dei rapporti tra cittadino e Stato.

L'8 marzo 1972 la Commissione consegnava alla Reggenza la relazione conclusiva, conosciuta negli anni a seguire come Relazione Astuti, in virtù del suo estensore nonché presidente della Commissione medesima.

Nelle considerazioni conclusive la Commissione, al termine dell'illustrazione di molteplici proposte di riforma, sottolineava l'importanza che il rinnovamento di organi e di istituti fondamentali della costituzione sammarinese fosse affiancato ad un prudente apprezzamento delle esigenze di conservazione dell'antico ordinamento. Vi si legge: *“Lo studio dei problemi istituzionali ha condotto la Commissione ad enucleare alcuni principi generali che costituiscono, nel loro complesso, gli elementi normativi fondamentali dell'ordinamento sammarinese ed appaiono pertanto meritevoli di essere gelosamente custoditi traendone ispirazione per ogni riforma o innovazione intesa ad adeguare le istituzioni dello Stato alle esigenze dei tempi”*.

E ancora: *“La Commissione si è studiata di essere ugualmente aderente allo spirito della tradizione sammarinese e alle esigenze attuali della vita sociale”*.

Nel porre in risalto le tipicità dell'ordinamento della Repubblica, la Relazione Astuti rimarcava come queste continuassero ad essere la radice, anzi il segreto della libertà e della democrazia sammarinesi, la soluzione più appropriata per dar riscontro *alla complessa vita giuridica della comunità arroccata sul Titano, fatta indenne dall'elefantiasi della legislazione, dalle costruzioni astratte e dal particolarismo, che sarebbero potuti derivare da un arbitrario interventismo legislativo*. Respingeva, tuttavia, con tenacia l'idea che la fedeltà al vecchio ordinamento andasse considerata come una forma di immobilità, ma anzi ribadiva costantemente che, proprio per conservare il grande patrimonio di tradizione giuridica, si rendeva necessario il suo continuo ammodernamento, il suo sviluppo.

In particolare si evidenziava come la definizione dei poteri dei Capitani Reggenti, del Consiglio Grande e Generale e del Congresso di Stato avrebbe richiesto la più attenta considerazione della interdipendenza tra le funzioni dei Capi dello Stato, del Corpo legislativo e del Governo *che debbono essere separate e al tempo stesso armonicamente coordinate in un sistema idoneo a mantenere un equilibrio tra i maggiori poteri dello stesso e a dirimere con sicurezza ogni eventuale conflitto.*

Si sottolineava altresì come particolare cura avrebbe dovuto porsi ai rapporti tra Parlamento e Governo, rilevando come ogni eventuale innovazione avrebbe dovuto considerare le esigenze *della stabilità e continuità dell'azione governativa, pur nell'ambito di un efficiente regime di controllo parlamentare.*

Terminava, la Relazione, escludendo la soluzione di enunciare i principi fondamentali in una carta costituzionale: *“consacrazione ingiustificata rispetto alla tradizione storica ed all'attuale situazione politica sammarinese e inopportuna sotto il profilo più strettamente giuridico perché sarebbe inutile se si limitasse all'affermazione di principi generici e condurrebbe logicamente ad un sistema di costituzione rigida se si volesse addivenire ad una particolareggiata formulazione di essi con valore vincolante per il legislatore.* Proponeva, invece, di prendere in considerazione l'opportunità di riaffermarli – tali principi - in un documento solenne, da considerarsi come enunciazione dei principi direttivi cui avrebbe dovuto ispirarsi l'attività dei pubblici poteri nella continuità della vita della Repubblica.

La relazione continuava poi con l'elenco sintetico di tali principi:

- sovranità ed indipendenza della Repubblica;
- neutralità e partecipazione alle organizzazioni internazionali per la cooperazione, la pace e la giustizia tra le nazioni;
- sovranità popolare e suo esercizio nelle forme dell'ordinamento istituzionale repubblicano e democratico dello Stato;
- ordinamento della Repubblica fondato sulla separazione dei poteri e sui principi della elettività e collegialità delle cariche;
- elezione del Consiglio Grande e Generale a suffragio universale diretto come supremo organo legislativo e di indirizzo politico;
- nomina consiliare dei Capitani Reggenti, capi e rappresentanti dello Stato, per scrutinio segreto e a maggioranza assoluta, per sei mesi senza possibilità di immediata conferma;

- nomina del Congresso di Stato, organo responsabile del Governo e della Pubblica Amministrazione, fra i membri del Consiglio per la durata della legislatura, salvo il potere del Consiglio stesso di revocarlo in base alla legge;
- indipendenza della magistratura e garanzia della tutela giurisdizionale dei diritti e degli interessi legittimi da parte degli organi della giustizia ordinaria e amministrativa;
- riconoscimento dei diritti inviolabili della persona e dell'uguaglianza giuridica di tutti i cittadini senza distinzioni di condizioni personali, politiche, economiche e sociali;
- garanzia dei diritti di libertà civili e politici, nell'ambito delle leggi che ne regolano l'esercizio;
- libertà religiosa, di coscienza e di culto;
- inviolabilità della libertà personale, del domicilio, di circolazione e di comunicazione;
- libertà di manifestazione del pensiero;
- libertà di riunione, di associazione per fini non vietati dalla legge penale e nei limiti delle leggi di tutela della sicurezza e dell'ordine pubblico;
- libertà di organizzazione di partiti politici e sindacati;
- diritto di sciopero nei limiti della legge;
- diritto all'istruzione scolastica e all'informazione;
- diritto alla pubblica assistenza sanitaria, previdenziale e sociale;
- tutela del lavoro;
- libertà dell'iniziativa economica privata;
- riconoscimento della proprietà privata;
- obbligo dei cittadini di concorrere alla spesa pubblica in ragione della loro capacità contributiva;
- tutela dell'ambiente naturale e del patrimonio storico ed artistico.

#### **4. LA DICHIARAZIONE DEL 1974**

A distanza di poco più di due anni dalla presentazione della Relazione Astuti, e precisamente il 1° luglio 1974, veniva presentato in Consiglio Grande e Generale, per la prima lettura, dall'Avv. Renzo Bonelli Deputato alla Giustizia, il progetto di legge concernente l'enunciazione dei diritti dell'uomo e del cittadino, progetto di legge che, solo sette giorni dopo, e precisamente l'8 luglio, veniva approvato in seconda lettura con il titolo "Dichiarazione dei Diritti dei Cittadini e dei principi fondamentali dell'Ordinamento Sammarinese".

La legge veniva approvata a maggioranza semplice, con 31 voti favorevoli e 26 voti contrari. Non trovava seguito, quindi, l'appello che



il Deputato aveva formulato nella sua relazione illustrativa affinché il progetto di legge potesse essere accolto ad ampia maggioranza.

Da rilevare come questa legge veniva approvata nell'ultima seduta del Consiglio di quella legislatura. Il Consiglio, infatti, veniva sciolto in quella stessa seduta e i comizi elettorali venivano convocati per l'8 settembre 1974.

Particolarmente interessante è leggere i verbali della seduta del Consiglio dell'8 luglio 1974.

Da parte di alcuni si lamentava la scarsa presenza dei Consiglieri in Aula che *“dà la misura del clima in cui viene esaminato il documento, nonostante la sua importanza fondamentale in un Paese democratico”*. E ancora *“La dichiarazione dei diritti ha la sua radice nella lotta che i popoli hanno sostenuto e vinto per l'affermazione di un diritto superiore per la sopravvivenza dell'uomo come entità giuridica, morale e politica, ma affrontare nell'ultima seduta della legislatura un tema conosciuto nel mondo e che è a fondamento di ogni Paese civile ha il senso di una commemorazione. Se questi principi fossero stati portati a conoscenza dei sammarinesi avrebbero avuto un altro significato. Invece, come altri progetti portati all'esame del Consiglio da questo Governo, anche il documento in oggetto ha la caratteristica dell'improvvisazione”*. Ancora: *“La presentazione del progetto nell'ultima seduta consiliare ha un sapore puramente strumentale e di propaganda per la prossima campagna; la maggioranza ha svilito la Carta dei diritti per farne una misera arma per la prossima campagna elettorale”*. Difficile non vedere nelle affermazioni e nelle considerazioni sopra riportate alcuni *leit motiv* ricorrenti anche nella storia istituzionale e parlamentare più recente.

D'altra parte il Deputato alla Giustizia Bonelli puntualizzava: *“Sappiamo di non aver realizzato un'opera compiuta, ma di aver dato il LA a molte altre fondamentali innovazioni che si dovranno affrontare da tutti coloro che credono nello Stato come comunità di eguali. Il documento che viene presentato, nella forma e nella sostanza viene ad essere una serie di enunciazioni che si pongono come guida della futura legislazione. E' un*

*binario morale in primo luogo ma prevede anche quorum e procedure che creano difficoltà per eventuali violazioni”.*

Composta di sedici articoli, la Dichiarazione costituisce – invero - un testo breve che tratteggia un quadro ampio di principi che spaziano dalla proclamazione dei diritti, all’organizzazione di pubblici poteri, alla previsione delle istituzioni di garanzia. La Dichiarazione, soprattutto, afferma per la prima volta il principio di rigidità delle sue statuizioni che, tuttavia, per il limitato numero e la generalità dei contenuti non altera il tradizionale carattere aperto dell’Ordinamento.

Secondo quanto dichiarato nello stesso Preambolo, la Dichiarazione dei Diritti assolve una funzione di sintesi, tra passato e presente, tra “continuità della vita dello Stato e delle sue istituzioni fondamentali” e innovazione costituzionale.

Risulta evidente, dunque, il condizionamento esercitato sul Legislatore del 1974 dalle raccomandazioni della Relazione Astuti che implicitamente anticipavano il carattere meramente dichiarativo della emananda Legge 8 luglio 1974 n.59, da intendersi quale atto ricognitivo e di consolidamento di precetti e istituzioni che affondano le loro radici nella costituzione sammarinese delle origini.

D’altra parte lo stesso Prof. Astuti, all’indomani della approvazione della Dichiarazione, sottolineava come *“La Dichiarazione sancisce unicamente i principi ai quali si informa l’organizzazione e l’azione dei poteri costituzionali”*: cioè li rappresenta quali risultano e non già li pone. Con questo, rinvia ad una costituzione materiale sottostante e preesistente. Il Preambolo sottolinea del resto la continuità della vita dello Stato e delle sue istituzioni fondamentali”.

E come ebbe a evidenziare il Prof. Giorgio Lombardi - insigne giurista e costituzionalista italiano, primo presidente del Collegio Garante della costituzionalità delle norme della nostra Repubblica – *“Nel comporsi, l’elemento della permanenza e quello della innovazione rendono evidente il carattere di continuità che denota il giuridico e lo rende indifferente rispetto alle variazioni del politico. L’asserto di continuità che si legge nel preambolo della Dichiarazione del 1974 non esprime alcuna scelta compiuta allora dal Consiglio Grande e Generale né pregiudica scelte future. Dice solo*

*che l'evento normativo cui prelude quel prologo non è la fattispecie da cui prese origine la Repubblica”.*

Nel dichiarare la continuità della vita dello Stato e delle sue istituzioni fondamentali, come valore fondante da inserire nel Preambolo, il ricordo della funzione svolta dall'Arengo del 1906 ha, di fatto, esercitato una influenza fondamentale. Prova ne è anche il disposto dell'articolo 2 della Dichiarazione.

*“La sovranità della Repubblica risiede nel popolo, che la esercita nelle forme statutarie della democrazia rappresentativa.*

*La legge disciplinerà l'Arengo e gli altri istituti di democrazia diretta”*

La Dichiarazione, dunque, nel costituzionalizzare, innova solo parzialmente e per il resto rinvia semplicemente alla costituzione sottostante quale situazione originaria e fondante della Repubblica. Non ha la pretesa di costituzionalizzare tutto, sia quando tratteggia il quadro istituzionale sia quando elenca diritti e libertà, per il fatto che la cultura costituzionale sammarinese può contare su una costituzione materiale ricca di principi e di valori fondamentali non codificati.

## **5. L'ARTICOLO 16 DELLA DICHIARAZIONE DEI DIRITTI DEL 1974**

### **5.1 Il principio di rigidità**

Nonostante la peculiare rappresentazione minimalista del potere costituzionale ricognitivo esercitato nel 1974, c'è un fatto che la ridimensiona e cioè il principio di rigidità che, almeno a livello revisionale, attribuisce alla Dichiarazione un carattere altamente innovativo. L'articolo 16, primo comma, della Dichiarazione del 1974 recita infatti: *“Le disposizioni della presente Dichiarazione possono essere oggetto di revisione da parte del Consiglio Grande e Generale solo con la maggioranza dei due terzi dei suoi componenti”.*

Pur adempiendo principalmente ad una ricognizione del consolidato costituzionale – e non v'è dubbio che gli elementi di continuità prevalgono su quelli di rottura – e pur ponendosi a garanzia del costituito piuttosto che come fatto costituente, la Dichiarazione, nell'affermare il principio di rigidità, introduce alcune regole a tutela dello stesso, per il presente e il futuro.

Il disposto del primo comma del suo articolo 16, infatti, fa sì che la Dichiarazione del '74 anche sul piano formale, assuma una posizione particolare nel sistema delle fonti, contenendo elementi propri delle costituzioni rigide.

Nata con atto riconducibile a una maggioranza di Governo, la Dichiarazione implica tuttavia, per ogni sua modificazione, quel necessario coinvolgimento di una parte più ampia del Consiglio (fino a coinvolgere l'opposizione) che è tipico delle Carte Costituzionali. In questo modo realizzando anche una dissociazione tra forma e contenuto e soprattutto tra forza attiva e forza passiva.

La protezione gerarchica introdotta con il primo comma del suo articolo 16 è tuttavia rimasta piuttosto esigua in relazione al quantum costituzionalizzato e alla laconicità e genericità che hanno determinato anche dopo il 1974 l'integrazione costituzionale dell'ordinamento da parte di altre fonti di rango ordinario. A causa delle limitatezze di quanto formalmente statuito, molto della materia costituzionale è rimasta demandata alla competenza della legge ordinaria. Del resto - come già più sopra evidenziato - la stessa fonte che ha disposto l'aggravamento non è mai stata una fonte speciale ma solo una legge ordinaria.

La conseguenza più rilevante di tutto ciò è che sono stati consentiti moltissimi interventi nell'ambito costituzionale tramite ricorso a fonti non di rango costituzionale. Di tale anomalia si sono fatti interpreti molte voci che hanno rivendicato la formale istituzionalizzazione per via costituzionale del principio di gerarchia delle fonti, pur evidenziando tuttavia che non sarebbe stato tanto la previsione formale di tale principio che avrebbe risolto il problema, quanto semmai l'individuazione, all'interno delle procedure aggravate, di un riparto di competenza tra l'ambito della flessibilità e l'ambito della rigidità.

La riforma del 2002 della Dichiarazione tenderà a dare alcune risposte in questo senso, indicando le materie in cui il legislatore deve intervenire con procedura aggravata.

## 5.2 Il sindacato di costituzionalità

Altro elemento importante e sicuramente innovativo è quello introdotto dall'articolo 16, secondo comma, della Dichiarazione del '74. *“I giudici sono tenuti ad osservare i principi della presente dichiarazione nella interpretazione ed applicazione del diritto. Qualora la legittimità di una norma sia dubbia o controversa, il giudice può chiedere al Consiglio Grande e Generale che si esprima, sentito il parere di esperti.”*

Viene introdotta, con questa norma, una sorta di sindacato di costituzionalità delle leggi ancorché con tutti i limiti derivanti dal fatto che l'ultima parola sulla legittimità di una legge è rimessa comunque al Consiglio Grande e Generale e cioè all'organo che tale legge ha approvato.

Nel 1989, ben quindici anni dopo, con la Legge n.4 viene proceduralizzato il giudizio di legittimità costituzionale introdotto con la sopra citata norma. Tale legge prevede la nomina di un esperto in diritto per la durata della legislatura da farsi a maggioranza dei due terzi del Consiglio per le prime due votazioni e a maggioranza semplice nelle successive. Il parere dell'esperto, una volta reso, viene sottoposto in due letture all'esame del Consiglio Grande e Generale, la prima per la presentazione e la seconda per la discussione e decisione. Il Consiglio, comunque, è chiamato ad esprimersi in maniera palese circa l'accettazione del parere e quindi la decisione resta sempre nelle mani del Consiglio.

L'individuazione nel Consiglio Grande e Generale dell'organo preposto a pronunciarsi sulla verifica della legittimità di una norma rispetto ai principi enunciati nella Dichiarazione dei diritti, e dunque l'affidare il controllo di costituzionalità delle leggi allo stesso organo che le ha emanate - diventando il Consiglio giudice e parte nello stesso tempo - rendeva tuttavia oggettivamente carenti, se non addirittura vanificava, le disposizioni introdotte in materia di sindacato di costituzionalità dalla stessa Dichiarazione.

Inoltre il fatto che, in questo modo, il potere politico, sollecitato da una pronuncia del Giudice, potesse intervenire con il pretesto del controllo di costituzionalità, legiferando per il caso concreto, andava a svotare il principio stesso della legge generale e astratta. Attraverso il controllo di costituzionalità si poteva legiferare per il caso concreto andando al di là della questione che il giudice aveva sollevato. Il legislatore legiferava, quindi, conoscendo la causa, i soggetti e le persone interessate, per giunta senza alcun obbligo di motivazione. Praticamente in questo modo saltava ogni principio del costituzionalismo moderno.

Questo probabilmente spiega il motivo per cui dal 1989 al 2003 le verifiche di legittimità trasmesse al Consiglio sono state soltanto 13.

Si devono attendere quasi trent'anni – e precisamente la Legge di revisione della Dichiarazione dei Diritti del 26 febbraio 2002 n.36 - perché venga istituito il Collegio Garante della Costituzionalità delle Norme, e cioè un organo ad hoc, preposto – appunto - alla verifica della legittimità costituzionale delle norme aventi forza di legge (e non solo).

In merito al potere attribuito ai Giudici dall'articolo 16, secondo comma, prima parte, della Dichiarazione dei diritti del 1974 (*I giudici sono tenuti ad osservare i principi della presente Dichiarazione nella interpretazione ed applicazione del diritto*) occorre rilevare come di tale potere i Giudici ne abbiano fatto un uso parsimonioso, sulla base della generale cautela con cui un sistema di tipo assembleare può valutare l'attribuzione, ad organi giurisdizionali, del potere di interferire sulla legislazione. La verifica di costituzionalità non poteva, così, che restare relegata per lungo tempo tra le prerogative del Consiglio Grande e Generale. Per le stesse ragioni i Giudici hanno esercitato la massima cautela nel fare uso delle proprie prerogative forse anche per non correre il rischio di causare possibili conflitti interistituzionali.

## 6. DOPO IL 1974

Negli anni successivi al '74 il Legislatore approva molte leggi che danno attuazione ai principi contenuti nella Dichiarazione dei Diritti, sia per quanto riguarda, appunto, i diritti – e i doveri – dei cittadini in essa enunciati, sia per quanto riguarda le libertà dell'individuo e sia per quanto riguarda l'ordinamento istituzionale.

La Legge n.23/1981 sulla tutela dell'attività sindacale dà attuazione all'articolo 8 della Dichiarazione dei Diritti e alle convenzioni internazionali sottoscritte in materia dalla Repubblica di San Marino.

La Legge n.61/1976 disciplina il controllo preventivo di legittimità sugli atti dell'Amministrazione coerentemente all'articolo 14, primo comma, della Dichiarazione.

Sempre in attuazione del suddetto articolo 14 viene adottata la Legge n.55/1979 che riforma la Commissione di Controllo preventivo di legittimità e la Legge n.26/1979 che disciplina la pubblicità degli atti amministrativi e degli atti di regolamentazione, così come la Legge n.105/1988 che regola la documentazione amministrativa.

All'articolo 16, secondo comma, della Dichiarazione viene data attuazione con la Legge n.4/1989 che disciplina le procedure per il giudizio sulla legittimità di una norma in relazione alla Dichiarazione dei Diritti stessa.

Con la Legge n.68/1989 vengono istituiti organi propri della giurisdizione amministrativa, in attuazione dell'articolo 15, primo comma, della Dichiarazione. Li preconizzava Guido Astuti nella sua relazione il quale pure auspicava una *“prudente revisione delle norme che regolano la composizione del Consiglio dei XII”* e le sue svariate attribuzioni.

L'Ordinamento Giudiziario trova ampia disciplina con la Legge n.83/1992 (modificata ed integrata dalle Leggi n.29/1994 e n.2/1995) in

attuazione dell'articolo 3, comma quarto, della Dichiarazione. Così come con la Legge n.81/1995 vengono disciplinati – sotto il profilo del rito – gli istituti della *querela nullitatis* e della *restitutio in integrum*, in osservanza di quanto disposto dalla sopraddeffa legge di ordinamento giudiziario.

Il referendum e l'iniziativa legislativa popolare trovano la prima disciplina, imposta dall'articolo 2 della Dichiarazione, con la Legge n.82/1981 sostituita poi dalla Legge n.101/1994.

Con la Legge n.72/1995, sempre in attuazione all'articolo 2 della Dichiarazione, viene regolamentato il diritto di petizione popolare mediante le istanze d'Arengo.

Tra le leggi di attuazione dell'articolo 2 della Dichiarazione dei diritti può essere annoverata anche la Legge Elettorale n.6/1996.

Leggi di attuazione della Dichiarazione dei Diritti, e più precisamente dell'articolo 3, comma secondo, possono essere considerati il Regolamento del Consiglio Grande e Generale adottato con Legge n.21/1981, modificata e integrata con la Legge n.47/1994, così come la Legge n.13/1976 che istituisce le Commissioni politico consiliari poi sostituita con la Legge n.42/1995 che istituisce le Commissioni Consiliari Permanenti.

Sono tutte leggi ordinarie, approvate a maggioranza semplice, maggioranza che spesso coincide con quella stessa maggioranza che sostiene il Governo del momento.

## **7. VERSO LA RIFORMA DEL 2002**

Il 25 marzo 1996 viene celebrato il 90° Anniversario dell'Arengo Generale dei Capifamiglia. La commemorazione di un evento fondamentale della nostra storia istituzionale e politica diventa motivo per formalizzare l'intenzione del Consiglio Grande e Generale e del



Governo di avviare una fase di riforme profonde per rendere più attuale e cogente quella Dichiarazione dei Diritti.

Ad onor del vero, già negli anni precedenti il Consiglio Grande e Generale aveva affrontato, con dibattiti molto articolati, il tema delle riforme istituzionali, adottando anche diversi ordini del giorno il cui tema principale era quello di addivenire, a più livelli, alla riforma degli organi istituzionali al fine di assicurare *“una più puntuale e definitiva separazione dei poteri dello Stato, la determinazione degli ambiti e dei livelli di responsabilità pubblica e l’ammodernamento complessivo dell’assetto istituzionale per un ordinamento statale moderno ed efficiente”*. Tornava il tema della separazione dei poteri dopo quasi trent’anni dalla Relazione Astuti che di esso aveva fatto il perno delle proprie raccomandazioni. In questo contesto avrebbe dovuto trovare spazio anche la ridefinizione del sistema delle fonti.

Quegli ordini del giorno, tuttavia, non trovarono seguito.

Il 15 luglio 1996 il Congresso di Stato, invece, traendo, appunto, stimolo dalle celebrazioni del novantesimo anniversario dell’Arengo, nominava una Commissione Tecnico Scientifica con il compito di *“effettuare una ricognizione dell’ordinamento sammarinese nella sua effettività e nelle sue linee evolutive, nella prospettiva di una più compiuta democrazia per un nuovo secolo”*.

Anche questa Commissione veniva ad essere composta di insigni giuristi italiani (il Prof. Severino Caprioli con funzioni di Coordinatore, il Prof. Luigi Ferrari Bravo, il Prof. Giovanni Gualandi, il Prof. Antonio La Pergola, il Prof. Mario Patrono, il Prof. Stefano Rodotà e il Prof. Carlo Russo).

Contestualmente a questa Commissione Tecnico-Scientifica il Congresso di Stato costituiva un Comitato Permanente di confronto, composto dagli Avvocati sammarinesi Giuseppe Lonfernini, Gian Luigi Berti, Gloria Giardi, Alvaro Selva, Luigi Mazza e Manuel Micheloni.

La Commissione Tecnico Scientifica, insediatasi il 1° novembre 1996, sottoponeva a disamina una serie di problemi ritenuti di interesse

preminente per una più compiuta democrazia e strettamente congiunti tra loro, individuando possibili soluzioni da formulare al Governo.

**In ordine alla posizione della Repubblica nella comunità degli Stati** propone la costituzionalizzazione dei diritti e delle libertà fondamentali sanciti nella Convenzione Europea.

La Commissione ritiene che a San Marino sono vigenti norme di diritto internazionale non solo per effetto del richiamo operato dall'articolo 1 della Legge n.59/1974 ma anche in conseguenza delle ratifiche delle Convenzioni internazionali in materia di diritti civili e politici consacrati sia dalla Nazioni Unite sia dal Consiglio d'Europa. E che attraverso lo strumento della ratifica queste convenzioni devono intendersi recepite nell'ordinamento sammarinese e quindi parte integranti dello stesso. Per conseguenza rigorosa la Convenzione Europea diventa lo strumento e la chiave di lettura dei diritti enunciati nella Legge n.59/1974 e al contempo lo strumento di integrazione della stessa per quei diritti che non vi siano esplicitamente richiamati ed enunciati. In tal modo viene recepita anche l'interpretazione che di tali diritti è data dagli organismi giurisdizionali operanti in senso al Consiglio d'Europa.

**In ordine alla posizione dei cittadini nell'ordinamento** propone una nuova formulazione dei diritti fondamentali che svolga l'enunciato dell'articolo 5 della Dichiarazione e che integri i disposti degli articoli 6 – 9 della stessa e perciò un sistema di garanzie da apprestare ai singoli e alle formazioni sociali per l'attuazione dei principi contenuti nella Dichiarazione.

**In ordine all'assetto delle istituzioni** sottolinea la necessità di sancire espressamente l'indipendenza della Magistratura dal Legislativo come dall'Esecutivo, per il pieno rispetto della reciproca autonomia tra i poteri dello Stato; raccomanda un procedimento di indole giurisdizionale per il sindacato di costituzionalità delle leggi con l'istituzione di un organo collegiale competente a pronunciarsi in merito; sollecita una marcata distinzione degli organi cui competono le funzioni elementari dell'ordinamento esonerando i Capitani Reggenti dalle funzioni che non si addicono ai Capi di Stato.

Al riguardo, difficile – sottolinea la Commissione - ritenere veramente indipendenti quegli organi istituzionali (gli organi giurisdizionali) i cui componenti sono eletti da una commissione parlamentare come prevedeva l'articolo 6 della Legge n.83/1992 generando il paradosso che i Giudici, soggetti soltanto alla legge, vengono nominati da coloro che fanno la legge, i quali Giudici sono d'altro canto istituzionalmente responsabili verso il Consiglio Grande e Generale. La Commissione Tecnica ritiene che sull'argomento dovranno risolversi tre problemi fondamentali: requisito di non cittadinanza per i Magistrati; statuto dei magistrati; organo di autotutela dei magistrati. Evidente è risultata per la Commissione la necessità di un organismo cui spettino le assunzioni, le assegnazioni, i trasferimenti, le promozioni e i provvedimenti disciplinari dei magistrati e che riassume, componendole razionalmente, le competenze della Commissione Consiliare

per gli Affari di Giustizia. La Commissione tecnico scientifica suggerisce altresì che il reclutamento dei Magistrati avvenga attraverso concorso pubblico con un collegio di garanti che sovrintenda alle procedure concorsuali e/o sia affidata a un collegio composito con membri designati dal Consiglio Grande e Generale e dai Consigli Giudiziari.

**In ordine, infine, alla funzione normativa** la Commissione propone la distinzione fra leggi di attuazione costituzionale e leggi ordinarie, corrispondenti al carattere di rigidità che spetta a tutti gli enunciati delle Dichiarazione; l'avvio di una soluzione progressiva al problema tecnico della codificazione civile sia sostanziale che processuale.

Una notevole spinta al processo di revisione era nel frattempo intervenuta anche a seguito della moltiplicazione dei ricorsi alla Corte Europea, per l'inadeguatezza del procedimento parlamentare interno di verifica della costituzionalità delle leggi.

Il 17 gennaio 1998 la Commissione Tecnico-Scientifica consegnava alla Reggenza la sua relazione finale la quale, tra le sue linee guida, sottolineava che *“prima ancora di darsi una costituzione formale che descriva nel più minuto articolarsi il corpo delle istituzioni, conviene alla Repubblica svolgere le potenzialità racchiuse nella sua costituzione materiale”* essendo necessari *“alcuni complementi della Dichiarazione che informino più strettamente l'organizzazione e l'azione dei poteri costituzionali ai principi sanciti nella Legge n.59/1974”*.

Il rapporto tracciava le seguenti linee fondamentali di intervento:

- l'adozione di un procedimento per la revisione della Dichiarazione sulla base di emendamenti alla stessa senza riscrittura di un nuovo testo;
- la negazione della utilità della redazione di un formale catalogo dei diritti fondamentali;
- l'attribuzione del carattere costituzionale al diritto internazionale pattizio con esplicito riconoscimento della Convenzione Europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo;
- l'introduzione della legge organica per delineare la composizione e la competenza dei poteri dello Stato;
- l'abbandono del principio secondo cui i Giudici non possono essere cittadini sammarinesi;

- l'istituzione di un Collegio Garante della costituzionalità delle norme;
- la sottrazione ai Capitani Reggenti delle funzioni non consone alla dignità di Capi di Stato;
- l'attribuzione delle funzioni giurisdizionali del Consiglio dei XII agli organi del potere giudiziario.

Contestualmente si proponevano gli emendamenti da apportare alla Dichiarazione del '74 al fine del recepimento delle suddette linee di intervento.

Parallelamente alla Commissione Tecnico Scientifica il 31 ottobre 1996 il Consiglio Grande e Generale, a larghissima maggioranza, approvava un Ordine del Giorno per la nomina di una Commissione Consiliare Speciale per le Riforme istituzionali. Commissione che si insediava il 7 gennaio 1997 e concludeva i suoi lavori il 19 gennaio 1998. La relazione di questa Commissione veniva discussa nella seduta del Consiglio Grande e Generale del 18 marzo 1998: anche in questo caso l'ultima seduta della legislatura. Nonostante i buoni propositi, dunque, anche quella legislatura si concludeva con un nulla di fatto dal punto di vista della riforma istituzionale.

Peraltro, la stessa relazione veniva presentata dalla Commissione a firma dei soli membri di maggioranza. L'allora opposizione, infatti, aveva abbandonato la Commissione dopo l'approvazione da parte del Consiglio Grande e Generale, il 5 settembre 1997, della Legge sul Congresso di Stato - Legge ordinaria (Legge n.97/1997), approvata con la maggioranza semplice. Scriveva allora l'opposizione: *“L'inaccettabile protervia con cui il Governo, in piena fase di confronto, ha voluto procedere all'esame del progetto di legge di riforma del Congresso di Stato, ha fatto venir meno le condizioni di dialogo politico e di etica negoziale necessarie per affrontare la delicatissima materia. L'unilateralità dell'atto, palesemente compiuto nella più totale indifferenza degli impegni assunti al momento della istituzione della Commissione e in aperta contraddizione con gli stessi orientamenti espressi dal Presidente e dai membri di maggioranza - che indicavano nella scelta delle leggi organiche da approvare con maggioranze qualificate il rango delle norme con cui procedere alla riforma dei pubblici poteri compreso ovviamente quello del Congresso di Stato - ha di fatto sottratto alla*

*Commissione uno dei temi più significativi del più vasto disegno di riforma e l'ha esautorata nell'espletamento del mandato conferitole."*

Nella sua relazione, la Commissione Consiliare Speciale sulle riforme istituzionali individuava alcune proposte di integrazione della Dichiarazione dei Diritti del 1974 riguardo ai seguenti argomenti:

- le fonti dell'Ordinamento sammarinese;
- i poteri dello Stato;
- la tutela giurisdizionale;
- il controllo di legittimità costituzionale;

#### **Con riferimento alle fonti del diritto**

- la riconferma delle norme di diritto internazionale generale come parte integrante del proprio ordinamento a cui conformare i suoi atti e la sua condotta;
- il riconoscimento dei diritti e delle libertà fondamentali enunciati dalla CEDU come principi costituzionali e quindi gerarchicamente sovraordinati alle leggi dello Stato;
- la prevalenza degli accordi internazionali regolarmente stipulati e resi esecutivi in caso di contrasto sulle norme locali;
- l'istituzione della categoria di leggi qualificate da approvare con maggioranza qualificata, che intervengono su materie tassativamente indicate dalla Dichiarazione dei Diritti e che in particolare intervengono in materia di perfezionamento degli organi dei poteri dello Stato. Con legge qualificata dovranno essere adottati anche la legge elettorale e disciplinati gli istituti di democrazia diretta;
- leggi qualificate che si distinguono da quelle costituzionali che intervengono sui principi contenuti nella Dichiarazione dei Diritti (poteri organi dello stato, diritti e libertà fondamentali) che richiedono una maggioranza ancora più ponderosa e cioè i due terzi.

#### **Riguardo ai poteri dello Stato**

##### **Per i Capitani Reggenti:**

- la collegialità dell'organo e il diritto di veto l'uno nei confronti dell'altro;
- la conferma della durata semestrale della carica e il divieto di rielezione come sancito dagli Statuti;
- la funzione di garanzia per la tutela della Carta dei Diritti;
- il mantenimento della presidenza del Consiglio Grande e Generale e del Consiglio dei XII nonché del coordinamento del Congresso di Stato in quanto si ritiene la Reggenza in grado di svolgere in maniera autentica ed autorevole la rappresentanza degli interessi del popolo esercitando contemporaneamente un ruolo di garanzia e di equilibrio fra i poteri;
- la presidenza degli organi di controllo parlamentare relativi all'ordinamento giudiziario;
- precisi poteri di garanti della costituzione, tra questi il potere di rinvio al Consiglio delle leggi prima della loro promulgazione;

- l'attribuzione del potere di interpellare l'organo di controllo di legittimità costituzionale per orientamenti e suggerimenti in materia costituzionale;
- la valutazione dell'opportunità che i Reggenti conservino la loro funzione consiliare con partecipazione attiva alle decisioni;
- la modifica delle procedure per il sindacato della Reggenza.

#### **Per il Consiglio Grande e Generale:**

- stabilire il numero dei Consiglieri e la durata della legislatura;
- sancire che la nomina e la revoca dei membri del Congresso di Stato è potere del Consiglio Grande e Generale;
- confermare espressamente in capo al Consiglio il potere di nomina dei Magistrati;
- sancire che il Consiglio può operare attraverso Commissioni Consiliari rappresentative delle diverse componenti del Consiglio stesso fra cui il Consiglio dei XII;
- confermare il ruolo centrale, fondamentale del Consiglio quale organo del potere legislativo e di indirizzo politico nonché – da aggiungere – di controllo sull'esecutivo;
- rafforzamento delle Commissioni Consiliari Permanenti;
- sottrazione dei competenze di carattere amministrativo e giurisdizionale;
- riforma del Regolamento consiliare in merito alla discriminante a favore dei Consiglieri per qualunque opinione, apprezzamento o affermazione e contemperamento con la tutela dei diritti dei terzi perché la polemica politica non cada nell'immunità per illeciti suscettibili di ingiustificata protezione.

#### **Per il Congresso di Stato:**

- stabilire per legge il numero massimo dei Segretari di Stato senza lasciare alle forze politiche e alle maggioranze che si alternano, la determinazione del numero dei componenti;
- sancire il principio della responsabilità personale di ciascun Segretario di Stato in merito alla legittimità degli atti amministrativi da lui compiuti e la responsabilità politica collegiale verso il Consiglio Grande e Generale;
- mantenimento in capo ai membri del Governo del mandato consiliare in quanto ricevuto dal popolo attraverso le elezioni politiche;
- introduzione di un istituto che consenta la revoca del Governo sia nel suo complesso che ad un singolo membro di esso;
- competenze collegiali del Congresso nel potere di iniziativa legislativa e nella predisposizione dei decreti reggenziali;
- competenze individuali di autonomia delegata per l'attuazione delle politiche di settore e dei programmi di intervento deliberati sì collegialmente ma delegati ai singoli segretari.

#### **Per gli organi del potere giudiziario:**

- elettività e durata dell'incarico;
- possibilità di accesso alla magistratura per i cittadini sammarinesi;
- superamento dell'organo monocratico nel grado dell'appello penale;

- verificare la necessità di costituire un organo di riscontro e verifica della legittimità dei processi;
- adozione del modello professionale lasciando al Consiglio il potere di nomina dei giudici pur con preventivo esame delle proposte da parte di Commissioni ad hoc e stabilimento del principio della conferma periodica del mandato.

#### **Per il controllo di legittimità:**

l'istituzione della Corte di legittimità ovvero Collegio dei Garanti, indipendente da qualunque potere con il compito di verificare la rispondenza delle leggi ordinarie e sovraordinate e degli atti aventi forza di legge ai principi fondamentali sanciti dalla Dichiarazione dei Diritti comprensivi di quei principi che la andranno ad integrare nello spirito della riforma.

#### **Per gli istituti di democrazia diretta:**

- regolamentazione più completa del referendum confermativo particolarmente come sistema per approvare le modifiche costituzionali che il Paese riterrà opportuno introdurre anche in caso di inerzia del Consiglio Grande e Generale;
- introduzione del referendum consultivo come strumento di verifica della volontà popolare su temi importanti riguardo ai quali il Governo intende intervenire;

#### **Per il Consiglio dei XII:**

sostanziale revisione delle sue funzioni soprattutto in materia giurisdizionale.

#### **Per le Giunte di Castello:**

potenziamento ed ampliamento dei loro compiti soprattutto in materia ambientale con maggiore autonomia e potere in settori preventivamente determinati.

Nel marzo del 1998 il Comitato di iniziativa per la riforma costituzionale – capitanato dall'Avv. Renzo Bonelli - pubblicava un documento che prefigurava l'ipotesi di redigere integralmente una nuova carta costituzionale. In esso si ritrovavano alcune idee comuni: dare maggior contenuto alle libertà fondamentali, irrigidire il sistema delle fonti con la creazione della legge qualificata, l'istituzione di una corte costituzionale.

Il 2 marzo 2001 il Comitato, modificando l'originario proposito, presentava un progetto di legge di iniziativa popolare per la costituzione di un organismo costituente per l'aggiornamento della Carta dei Diritti.

Anche la Legislatura che inizia a giugno del 1998 e termina anticipatamente l'11 marzo 2001 si conclude comunque con un nulla di fatto.

Occorre attendere quindi la legislatura successiva.

E' nella sessione consiliare del settembre 2001 che viene esaminato in prima lettura il progetto di legge presentato dalla Segreteria di Stato per gli Affari Interni per l'aggiornamento della Dichiarazione dei Diritti. Progetto di legge che recepisce in gran parte le indicazioni della Commissione Tecnico Scientifica del '97-'98 e che viene portato in seconda lettura nel Consiglio del 19-20 novembre 2001 con una serie di emendamenti soprattutto a livello degli articoli che disciplinano i poteri dello Stato, la gerarchia delle fonti e l'istituzione del Collegio Garante; emendamenti che conseguono ai numerosi confronti politici succedutisi nei mesi precedenti.

Nonostante gli incontri e nonostante soluzioni che sembravano ampiamente condivise a livello politico, il progetto di legge ottiene però solo 39 voti a favore, insufficienti per la sua approvazione che richiede il quorum dei due terzi (40 voti) previsto dall'articolo 16 della Dichiarazione medesima.

Il 4 gennaio 2002 la Segreteria di Stato per gli Affari Interni deposita, dunque, un nuovo progetto di revisione della Dichiarazione dei Diritti che recepisce in gran parte gli emendamenti apportati al precedente testo in fase di esame in seconda lettura dello stesso. Questo nuovo progetto viene sottoposto alla prima lettura del Consiglio il 15-16 gennaio 2002, non senza critiche da parte di chi, interpretando in maniera restrittiva la norma dell'allora vigente Regolamento Consiliare, sosteneva che un oggetto respinto dal Consiglio non poteva essere ripresentato se non decorse almeno tre sedute.

Nella stessa seduta del 16 gennaio 2002 il Consiglio Grande e Generale esamina in seconda lettura il progetto di legge di iniziativa popolare – promosso dal Comitato di iniziativa per la Riforma Costituzionale – per la costituzione di una Commissione per l'aggiornamento della Carta dei Diritti, una sorta di costituente. Questo



progetto di legge viene respinto dal Consiglio con 36 Voti Contrari, 18 Voti Favorevoli e 2 Astenuti.

## **8. LA REVISIONE DELLA DICHIARAZIONE DEI DIRITTI DEL 2002**

Si arriva così alla sessione consiliare del 25-26 febbraio 2002 in cui viene esaminato in seconda lettura il progetto di legge di revisione della Dichiarazione dei Diritti presentato dalla Segreteria di Stato per gli Affari Interni.

Nelle settimane precedenti si svolgono moltissimi incontri a livello istituzionale e politico per apportare ulteriori emendamenti – sia nel merito sia nella forma - al progetto, al fine di trovare una formulazione condivisa, che assicuri il raggiungimento del quorum necessario per la sua approvazione.

La necessità di una condivisione ampia per garantire i voti necessari si traduce anche in soluzioni di mediazione che, elaborate poi in norme, spesso rendono queste, a livello tecnico-giuridico, non facilmente comprensibili.

Mi riferisco, ad esempio, all'articolata gerarchia delle fonti introdotta dalla revisione del 2002 e più precisamente a quella – apparentemente inspiegabile - suddivisione tra leggi costituzionali e leggi qualificate che certamente ha posto – e pone tuttora - più di un interrogativo a chi si trova a dovervi dare attuazione e non ha contezza dei confronti politici propedeutici alla sua formulazione definitiva.

Tale articolazione, in realtà, è il risultato della sintesi e della mediazione tra due orientamenti politici contrapposti: da una parte la posizione di coloro che ritenevano che le norme sui poteri dello Stato e sugli organi che esercitano tali poteri dovessero essere tutte contenute nella Dichiarazione dei Diritti – dovendo la stessa quindi divenire una vera e propria Carta Costituzionale – e dall'altra la posizione di chi sosteneva che nella Dichiarazione dovessero essere integrati solo gli enunciati principali, demandando a leggi organiche la loro successiva declinazione. Prevalsa questa seconda impostazione, la contrapposizione

si incardinava tra due ulteriori differenti posizioni: tra chi sosteneva che queste leggi organiche - andando a individuare e disciplinare requisiti, attribuzioni, responsabilità, incompatibilità, attività, di organi costituzionali - dovessero essere approvate con la stessa maggioranza prevista per la Dichiarazione dei Diritti, e cioè con il voto favorevole dei due terzi degli aventi diritto; l'altra parte che sosteneva che un tale quorum avrebbe di fatto bloccato qualsiasi futura riforma e dunque l'attuazione di qualsiasi principio contenuto nella Dichiarazione dei Diritti. Anche questa volta si scese "a patti".

Per l'individuazione/istituzione di organi costituzionali, per l'attribuzione ad essi dei rispettivi poteri nonché per la disciplina delle relative responsabilità sarebbe stata prevista la legge costituzionale (da approvarsi con il voto favorevole dei due terzi degli aventi diritto al voto). Per le norme relative alla nomina di tali organi, per l'individuazione dei requisiti, delle incompatibilità, per la disciplina delle rispettive attività, si sarebbe adottata la legge qualificata approvata a maggioranza assoluta (da approvarsi con il voto favorevoli della maggioranza assoluta degli aventi diritto al voto – 31 Consiglieri). La mediazione veniva altresì tradotta nell'istituzione del referendum confermativo costituzionale da attivarsi automaticamente per le leggi costituzionali o di revisione della Dichiarazione dei Diritti che non ottenessero i due terzi dei voti favorevoli ma solo la maggioranza assoluta.

L'introduzione di questo tipo di referendum veniva a recepire l'anelito di parte della politica di un ritorno allo spirito dell'Arengo: anche se la sovranità sammarinese si esprime oramai stabilmente nell'ambito degli istituti della democrazia rappresentativa, nell'ambito della materia costituzionale non si poteva prescindere da una rivalutazione delle antiche prerogative costituzionali del popolo sovrano.

Altra soluzione di mediazione scaturente dal confronto politico e tradottasi in emendamento al progetto di legge originario è quella di attribuire al Collegio Garante – transitoriamente, e cioè sino all'istituzione di organi giurisdizionali *ad hoc*, demandata a successivo specifico intervento legislativo costituzionale - le funzioni giurisdizionali

sino a quel momento esercitate da organi del potere politico (Consiglio Grande e Genarle e Consiglio dei XII): e cioè la competenza a decidere sui ricorsi per *restitutio in integrum* e per *querela nullitatis*, sulle ricusazioni, le astensioni, i conflitti di giurisdizione, i ricorsi in terza istanza in materia civile e amministrativa, le revisioni di sentenze penali.

La Revisione della Dichiarazione dei Diritti viene finalmente approvata dal Consiglio il 26 febbraio 2002 con 41 voti favorevoli e 9 voti contrari

Non senza critiche.

La legge viene votata a scrutinio segreto – come prevedeva il Regolamento Consiliare all'epoca vigente - ma non con il voto elettronico bensì per palle. Ciò solleva il disappunto di alcuni Consiglieri i quali formalizzano la loro protesta alla Reggenza in merito all'adozione di tale sistema di votazione ritenendolo un fatto gravissimo. Si evidenzia, infatti, come il sistema di votazione per palle abbia consentito il controllo del voto espresso dai Consiglieri non garantendo la segretezza del voto finale sull'intera legge, segretezza che il Regolamento consiliare espressamente prescrive. Tra l'altro, con la votazione per palle, non è comunque stata assicurata la segretezza del voto di astensione in quanto chi intendeva astenersi con tale metodo non ha potuto fare altro che dichiararlo apertamente.

Al di là delle argomentazioni formali, si evidenzia un problema sostanziale: si evidenzia cioè che alcuni partiti, avendo il timore che la votazione finale della legge avesse lo stesso esito del precedente progetto, hanno sollecitato la Reggenza ad adottare la votazione per palle, votazione, sì, prevista dal Regolamento ma, a detta dei rimostranti, solo in subordine a quella elettronica in caso di mancato funzionamento di quest'ultima.

Nonostante le suddette rimostranze, la Reggenza promulga comunque la Legge di revisione della Dichiarazione del 1974 - Legge n.36/2002 - con cui viene data pratica attuazione al processo di revisione auspicato, delineando un percorso a tappe da percorrere in più fasi scandite e predeterminate. Nella norma transitoria viene infatti fissata la

road map per portare a compimento la riforma istituzionale con l'adozione delle leggi di attuazione della stessa.

Non intendo soffermarmi più di tanto sul contenuto della revisione.

Nel preambolo si ritrova il riconoscimento delle tradizioni di libertà e democrazia nonché l'affermazione della continuità della vita dello Stato e delle sue istituzioni fondamentali anche se con un significato in parte diverso rispetto a quello del 1974 in quanto, per effetto della scelta di pervenire ad una più rigorosa disciplina degli organismi istituzionali attraverso la legislazione aggravata, la valenza giuridica dell'affermazione di continuità è di molto ridotta.

L'articolo 1 della Dichiarazione è completamente riformulato. Viene infatti proclamato il pieno recepimento dei diritti di libertà propri delle democrazie liberali. Il criterio adottato rifiuta la ridefinizione formale del catalogo dei diritti e sceglie quello dell'adattamento agli accordi internazionali in tema di protezione delle libertà e dei diritti dell'uomo stipulati e resi esecutivi con un esplicito riferimento alla Convenzione Europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo. In questo quadro anche lo schema gerarchico delle fonti riceve una effettiva valorizzazione.

Il nuovo testo dell'articolo 1 commi primo, terzo e quarto detta: *“La Repubblica di San Marino .....si uniforma alle norme contenute nelle dichiarazioni internazionali in tema di diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.”* *“Riconosce, garantisce ed attua i diritti e le libertà fondamentali enunciate nella convenzione europea”.* *“Gli accordi internazionali in tema di protezione delle libertà e dei diritti dell'uomo, regolarmente stipulati e resi esecutivi, prevalgono in caso di contrasto sulle norme interne”.*

Il richiamo specifico alla Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo fa sì che i diritti e le libertà in essa enunciati rivestano rango costituzionale.

La più generica affermazione di prevalenza delle disposizioni contenute negli accordi internazionali in tema di protezione delle libertà

e dei diritti dell'uomo, invece, attribuisce a questi una valenza superlegislativa nell'eventuale contrasto con le norme interne. E' lecito porsi l'interrogativo se si dovrà ricorrere – in questo caso - al giudizio di costituzionalità sulla base della ipotizzata lesione di una norma interna oppure in base alla lesione di una norma interposta. Forse il contrasto potrebbe essere risolvibile dal Giudice ordinario sulla base degli usuali strumenti interpretativi di disapplicazione.

Sarà, comunque, il Collegio Garante a risolvere questo tipo di problemi. Del resto il nuovo articolo 1 ha inteso collocare su piani qualitativamente diversi le norme della Convenzione Europea rispetto a quella introdotte in esecuzione di altri accordi internazionali.

Se per la individuazione del catalogo dei diritti fondamentali si rinvia al diritto internazionale convenzionale ratificato, per quanto riguarda il complesso degli organi e dei rapporti interistituzionali il legislatore costituzionale del 2002 non si addentra a disciplinarli in dettaglio ma si limita a predisporre un sistema di fonti aggravato e modulare con il quale delinea i procedimenti legislativi tramite cui addivenire alla specificazione dei poteri, alla regolamentazione dell'organizzazione e alla disciplina del funzionamento degli organi costituzionali.

L'articolo 3 prevede una serie di riforme istituzionali per realizzare una più concreta separazione dei poteri, per garantire in maniera più efficace ed effettiva l'autonomia della giustizia dal potere politico, per affermare pienamente la certezza del diritto e limitare la discrezionalità.

La novellata Dichiarazione dei Diritti ha quindi il compito di individuare le istituzioni da riformare unitamente al procedimento da adottare, mentre la disciplina regolativa delle stesse è rinviata ad una fase di elaborazione successiva, con il coinvolgimento delle minoranze nei termini e secondo le modalità predefinite dalla Dichiarazione.

La volontà del legislatore nel 2002 è stata, quindi, quella di intervenire in maniera netta nell'ambito dei diritti – ampiamente definiti, pur nell'ambito della formula dell'adattamento speciale e immediatamente tutelabili per effetto della costituzione del Collegio Garante – e di lasciare a più meditati approfondimenti il riordino delle

istituzioni. In conseguenza dell'adottata tecnica dei rinvii l'articolo 3 si configura ancora una volta scarno di indicazioni concrete, lasciando al futuro riformatore il compito di delineare nel concreto l'assetto degli organi costituzionali richiamati dal suddetto articolo 3 (Consiglio Grande e Generale, Congresso di Stato, Reggenza, Organi Giudiziari).

La riforma del 2002 introduce anche un multiforme sistema di nuove fonti che rappresentano la seconda vera innovazione.

La Dichiarazione dei diritti del 1974 indicava tra le fonti legali - senza però darne una esplicita disciplina - la legge ordinaria, il decreto reggenziale e la legge di revisione costituzionale, rinviando al legislatore ordinario la disciplina dell'Arengo e degli istituti di democrazia diretta. Accanto a queste fonti la riforma del 2002 introduce tre nuovi tipi di fonte: la legge costituzionale, la legge qualificata, il decreto delegato ratificato. Stabilisce, inoltre, che gli istituti di democrazia diretta dovranno essere disciplinati con legge qualificata.

Si tratta di disposizioni concise, talora prive degli essenziali presupposti strutturali e procedimentali, che si caratterizzano per assolvere una funzione previsionale di una gerarchia piuttosto che per delineare un sistema completo di fonti legali.

Che l'intervento del 2002 sia meramente indicativo lo dimostra anche il fatto che la Dichiarazione riformata non contiene alcun riferimento all'iter di approvazione della legge ordinaria così come nulla è previsto in merito alla fase di promulgazione riservata alla Reggenza. Si prevede il decreto delegato ratificato ma non si individuano le limitazioni della delega.

Per quanto riguarda il decreto reggenziale si ripropone in maniera pressoché analoga la disciplina della Dichiarazione del 1974. Non viene chiarito, cioè, il problema dell'individuazione dei titolari del diritto di iniziativa che non compete solo alla Reggenza ma piuttosto e in modo prevalente al Congresso di Stato.

Occorre attendere la Legge Costituzionale n.182/2005 perché sia abrogato il quarto comma dell'articolo 3 della Dichiarazione, così come novellato nel 2002, e cioè quella norma che, ancorché riformulata, manteneva in capo ai Capitani Reggenti il potere di emanazione dei

decreti d'urgenza. Con la Legge Costituzionale n.183/2005 il potere di adozione dei decreti d'urgenza viene espressamente attribuito al Congresso di Stato e ai Capitani Reggenti viene attribuita – con Legge Costituzionale n.185/2005 - la sola promulgazione degli stessi.

Nell'articolo 3 bis è contenuto il neo sistema gerarchico delle fonti. Da tale disposizione si evince che alla Dichiarazione dei Diritti compete primariamente l'istituzione degli organi costituzionali e la delineazione sommaria dei poteri, ossia i principi fondamentali dell'ordinamento istituzionale; alla legge costituzionale ogni ulteriore attribuzione di poteri nonché il regime di responsabilità degli stessi; alla legge qualificata l'organizzazione e il funzionamento degli organi istituzionali. Si sono già spiegate sopra le motivazioni politiche che sottostanno a tale scelta.

Alla legge qualificata è altresì demandata la disciplina elettorale e la disciplina degli istituti di democrazia diretta, in quest'ultimo caso con un aggravamento della riserva di legge del 1974. Per quanto riguarda il referendum non si sono individuate le varie tipologie e i caratteri dei diversi referendum che restano pertanto di competenza del legislatore "qualificato".

In merito al decreto delegato, la Dichiarazione detta in proposito una norma di carattere molto generale. Saranno le successive leggi costituzionali e qualificate sulla Reggenza e sul Congresso di Stato a dover dettare norme più nel dettaglio.

Per quanto riguarda il regolamento consiliare, questo dovrà essere oggetto di legge qualificata. In base al decimo comma dell'articolo 3 della Dichiarazione esso regolerà l'organizzazione interna e le attribuzioni del Consiglio nonché la sua articolazione nelle Commissioni Consiliari. Sulla scorta di tale disposizione, quindi, e per la prima volta, una serie cospicua di aspetti istituzionali, e non solo parlamentari, sono demandati alla competenza di una fonte speciale aggravata la cui vastità e rilevanza è evidente soprattutto se contestualmente si considera l'ampiezza della formula che il settimo comma del medesimo articolo adotta per definire le attribuzioni del Consiglio al quale spetta il potere legislativo, la determinazione del potere politico e l'esercizio delle funzioni di controllo.

Sarà quindi competenza del Regolamento Consiliare non solo disciplinare le varie fasi del procedimento legislativo ma anche il complesso delle funzioni di controllo ovviamente tutelando le prerogative delle minoranze parlamentari. Trattasi di funzioni rilevanti che in altri Paesi trovano il proprio fondamento giuridico direttamente nei testi costituzionali.

L'articolo 6 va a modificare l'articolo 15 della Dichiarazione del 1974, prevedendo, in primis, al fianco degli organi della giurisdizione ordinaria e amministrativa, quali organi davanti ai quali è garantita la tutela dei diritti soggettivi e degli interessi legittimi, il Collegio Garante della Costituzionalità delle norme,

Viene prevista la possibilità dell'applicazione retroattiva di una pena solo nel caso in cui questa sia più favorevole.

Viene altresì disposto che ogni forma di limitazione della libertà personale, anche in sede cautelare, è ammessa soltanto se prevista dalla legge.

L'innovazione più radicale riguarda l'abolizione dell'inciso in base al quale "i giudici non possono essere cittadini sammarinesi".

L'articolo 16, secondo comma, è, invece, integralmente riscritto. Viene abbandonata la formula della verifica politica della costituzionalità delle norme demandata al Consiglio Grande e Generale e si inserisce un organo *ad hoc*: il Collegio Garante che esercita un controllo accentratore, successivo e costitutivo, con effetto di annullamento delle norme ritenute incostituzionali. Esso assolve anche altre funzioni e più precisamente il giudizio di ammissibilità di referendum, la risoluzione dei conflitti tra organi costituzionali, il sindacato sulla Reggenza.

Con la riformulazione dell'articolo 16 scompare anche la disposizione che vincolava i Giudici ad osservare i principi della Dichiarazione dei diritti nella interpretazione ed applicazione del diritto.

Infine, nella prospettiva di mantenere un equilibrio tra gli organi costituzionali, l'ultimo comma di tale articolo prevede, fermo restando il valore di giudicato immediato tra le parti, il differimento di sei mesi dell'effetto di annullamento delle decisioni d'incostituzionalità



pronunciate dal Collegio Garante. Tale formula, contenuta anche nelle indicazioni della Commissione Tecnico Scientifica, consente di superare le obiezioni antiche, e mai sopite, sulla violazione del principio di sovranità parlamentare, mettendo il Consiglio Grande e Generale nella condizione d'intervenire preventivamente contro ogni ipotesi di "vuoto legislativo".

Da ultimo, nella norma transitoria viene fissata la road map per portare a compimento la riforma istituzionale con l'adozione delle leggi di attuazione della stessa, prevedendo un periodo di tre anni per l'adozione di tali leggi, salvo quella relativa al Collegio Garante da approvarsi entro sei mesi.

## **9. COSA SUCCEDDE DOPO IL 2002**

L'onere, ma soprattutto l'onore, di ricoprire il ruolo di funzionario dell'Ufficio Segreteria Istituzionale mi ha in questi anni dato modo di appurare come tutte le riforme - e in maggior modo quelle istituzionali - non siano e non possano mai essere disgiunte dalle vicende politiche.

La instabilità dei Governi, in particolare dal 1998, porta il Congresso di Stato, ad un mese dall'approvazione della revisione della Dichiarazione dei Diritti, a presentare un progetto di legge qualificata in materia istituzionale, cosiddetto "antiribaltone", recante il titolo "Eleggibilità, procedure di nomina, incompatibilità, decadenza, regime di ordinaria amministrazione del Congresso di Stato".

Tale progetto viene presentato – come spiega l'estensore della sua relazione illustrativa - in attuazione all'articolo 3, dodicesimo comma, della novellata Dichiarazione dei Diritti. Comma che, testualmente, demanda ad una legge qualificata la disciplina della eleggibilità, delle procedure di nomina, delle incompatibilità, della decadenza del Congresso di Stato e dei Segretari di Stato ed il regime dell'ordinaria amministrazione.

Nel progetto di legge in oggetto, a livello dell'articolo che dispone in merito alla nomina del Congresso di Stato, si prevede la seguente norma: *“La maggioranza politica che sostiene il Congresso di Stato e di cui lo stesso è rappresentanza non può essere modificata nel corso della legislatura”*.

All'articolo 4 dello stesso progetto, inoltre, si prevede che, nel caso in cui durante il mandato non sia possibile perseguire gli obiettivi programmatici per il venir meno della comune azione politica e dell'accordo tra le forze politiche che lo sostengono, il Congresso di Stato delibera di rimettere al Consiglio Grande e Generale il proprio mandato, formalizzando avanti alla Reggenza le sue dimissioni. Se il Consiglio, con votazione per appello nominale, a maggioranza assoluta dei suoi componenti, prende atto del venir meno dell'accordo tra le forze politiche di maggioranza e accoglie le dimissioni del Congresso di Stato dichiarandolo decaduto, il Consiglio stesso si scioglie e successivamente la Reggenza indice le consultazioni elettorali per il suo rinnovo.

E' evidente come tale articolo, ancorché rubricato *“Dimissioni del Congresso di Stato”*, non afferisca affatto all'istituto delle dimissioni, ma vada ad incidere direttamente sulla forma di governo con norma gerarchicamente inadeguata e bypassando la legge elettorale. Per introdurre una tale previsione sarebbe stata, infatti, necessaria una norma di rango costituzionale o una revisione in tal senso della Dichiarazione dei Diritti: in entrambi i casi, comunque, una norma da approvarsi con la maggioranza qualificata dei due terzi.

Il progetto di legge qualificata viene comunque iscritto in seconda lettura nella seduta consiliare del 20 maggio 2002.

Al comma 11 della stessa seduta sono iscritte le dimissioni – politiche - di tre Segretari di Stato, con la relativa sostituzione, comma che si conclude con la nomina di tre nuovi Segretari di Stato.

Il progetto di legge qualificata cosiddetto *“antiribaltone”* viene esaminato immediatamente dopo; tuttavia, la votazione finale ottiene solo 30 voti favorevoli, non sufficienti alla sua approvazione che ne richiede 31 (e cioè la maggioranza assoluta) essendo, appunto, legge qualificata. Poiché il fine politico di tale progetto era quello di garantire la stabilità del Governo, il 24 maggio, ovviamente, viene aperta la crisi,

determinando di fatto l'incarico più breve nella storia di un Segretario di Stato.

Il 25 giugno 2002 si insedia il nuovo Governo. Governo che anche in questo caso è di breve durata: infatti entra in crisi il 25 novembre dello stesso anno. Il Governo successivo si insedia il 16 dicembre 2002.

Il succedersi ravvicinato delle crisi e la conseguente formazione di nuovi governi certamente non consente al Legislatore di dare adempimento al mandato previsto dalla Revisione della Dichiarazione dei Diritti di adottare la legge qualificata per la disciplina dell'attività del Collegio Garante entro sei mesi. Questa legge, infatti, presentata in prima lettura il 20 febbraio 2003 viene approvata dal Consiglio Grande e Generale con 35 voti favorevoli, 16 contrari, 4 astenuti ed 1 non votante, solo il 25 aprile 2003.

Anche l'adozione di questa legge non è tuttavia sufficiente per far avviare l'attività di quest'organo. Si vuole infatti che anche la legge costituzionale che ne disciplina le responsabilità venga ugualmente adottata. Per questa legge occorrerà attendere il 27 maggio.

Non è finita. Il Collegio va nominato e per la nomina dei suoi membri occorre il voto favorevole dei due terzi del Consiglio. Le nomine si completano solo il 17 settembre 2003. Il Collegio si insedia quindi il 30 ottobre iniziando la sua attività ben oltre un anno e mezzo dalla sua istituzione.

Sempre nel 2003, in attuazione dell'articolo 3, commi sedicesimo, diciassettesimo e diciottesimo, della Dichiarazione dei Diritti, il Legislatore approva la riforma dell'Ordinamento Giudiziario e più precisamente la Legge Costituzionale 30 ottobre 2003 n.144 e la Legge Qualificata 30 ottobre 2003 n.145. Con la prima vengono individuati gli organi del potere giudiziario; vengono istituiti i giudici cui attribuire le funzioni transitoriamente esercitate dal Collegio Garante (Giudice per la terza istanza civile e penale, giudice per i rimedi straordinari civile e penale); vengono altresì previste e disciplinate le azioni di responsabilità nei confronti dei magistrati e istituiti i giudici competenti a pronunciarsi

al riguardo. La seconda legge, quella qualificata, è la legge più propriamente di Ordinamento Giudiziario. In essa sono contenute le modalità di reclutamento dei magistrati di primo grado e di appello, non più per nomina da parte del Consiglio Grande e Generale ma attraverso concorsi per titoli e per titoli ed esami; le modalità di reclutamento della altri giudici; i requisiti per la nomina; la durata degli incarichi; viene disciplinato il Consiglio Giudiziario Ordinario e Plenario sia in ordine alla rispettiva composizione sia in ordine alle rispettive funzioni; sono disciplinati la nomina, i poteri e le funzioni del magistrato dirigente e la nomina, i poteri e le funzioni della Commissione Consiliare per gli Affari di Giustizia. E' una riforma questa che – rispetto alle altre riforme istituzionali - ha un iter piuttosto celere. L'intero pacchetto viene depositato il 5 settembre 2003, esaminato in prima lettura dal Consiglio il 18 settembre e dallo stesso approvato in seconda lettura il 30 ottobre dello stesso anno. Il tutto a solo un anno e mezzo dalla revisione della Dichiarazione dei Diritti che - lo ricordiamo - indicava nei tre anni successivi l'arco temporale entro cui dare attuazione ai principi fondamentali da essa introdotti con riferimento ai poteri dello Stato.

A tal proposito mi sia consentito pensare che il coinvolgimento tecnico dei vari operatori ed attori del diritto, da una parte, e, dall'altra, il fatto che gli organi e i poteri oggetto di questa riforma, ancorché costituzionali, non fossero organi politici, abbia favorito un dialogo forse più sereno, meno “preconcetto” e quindi più snello e produttivo. In questo ambito lo scoglio probabilmente maggiore era rappresentato dall'eliminazione del requisito della non sammarinesità in capo ai magistrati - che però era stato già risolto dalla Revisione della Dichiarazione dei Diritti - ed il superamento della nomina dei magistrati da parte dell'organo politico per eccellenza (il Consiglio Grande e Generale.). Quest'ultimo era tuttavia un principio che non poteva non essere ampiamente condiviso, nell'ottica dell'autonomia e dell'indipendenza della magistratura sancita nella Dichiarazione dei Diritti e a maggior ragione nell'ottica di quei principi della CEDU che, a seguito della revisione della Dichiarazione del 2002, sono stati introdotti come fonte costituzionale.

## 10. LE RIFORME ISTITUZIONALI DEL 2005

Molto più articolato, invece, l'iter per l'approvazione delle leggi, costituzionali e qualificate, sul Congresso di Stato e sulla Reggenza, ma non poteva che essere così considerata la connotazione politica, ancorché diversa, dei due organi.

Occorre, infatti, attendere l'ennesimo Governo di quella XXV Legislatura, e precisamente il Governo insediatosi il 15 dicembre 2003 – conosciuto come “governo straordinario” - e soprattutto la successiva attribuzione ad un Segretario di Stato di una delega specifica per le riforme istituzionali, perché si intraprenda l'iter per il completamento della road map tracciata dalla Dichiarazione dei Diritti novellata.

I progetti di legge sul Congresso di Stato e sulla Reggenza devono attendere il 20 luglio 2005 per la prima lettura in Consiglio e il 14 dicembre dello stesso anno per essere approvati in seconda lettura. Peraltro, su queste leggi, viene anche presentato un referendum confermativo di iniziativa popolare che ne sospende l'entrata in vigore; referendum poi non ammesso dal Collegio Garante con sentenza n.1 del 2006.

Superata la “sospensione” della loro entrata in vigore, le leggi costituzionali e qualificate sui Capitani Reggenti e sul Congresso di Stato vengono comunque applicate - come dalle stesse previsto - a partire dalla successiva legislatura e quindi dal giugno 2006, quasi quattro anni e mezzo dopo la novella della Dichiarazione dei Diritti.

Il 27 ottobre 2004 il Consiglio Grande e Generale, approvava all'unanimità un ordine del giorno con cui incaricava il Governo di predisporre i necessari progetti di legge di riforma sul Congresso di Stato, sulla Reggenza nonché sulla dirigenza pubblica. L'ordine del giorno scaturiva da un ampio e partecipato dibattito sulle riforme istituzionali tra tutte le forze politiche presenti in Consiglio Grande e Generale, che aveva visto condiviso l'orientamento proposto dal Governo di dare priorità all'intervento finalizzato al *"riequilibrio dei poteri tra il Congresso di Stato ed il Consiglio Grande e Generale ed all'individuazione delle responsabilità del Congresso di Stato, nonché al contempo ad una ridefinizione del ruolo della Reggenza ed ad una nuova strutturazione del rapporto e delle relazioni tra il Congresso di Stato e la P.A. che realizzi la piena autonomia di quest'ultima attraverso l'individuazione dei rispettivi ambiti di decisione e le corrispondenti responsabilità"*.

Quel dibattito traeva origine dalla relazione presentata dall'allora Segretario di Stato per gli Affari Interni in ottemperanza al programma del governo.

In ossequio all'impegno assunto, venivano pertanto presentati cinque progetti di legge e più precisamente: un progetto di legge di revisione dell'articolo 3 della Dichiarazione dei Diritti; due progetti di legge costituzionale, rispettivamente uno sui poteri del Congresso di Stato e dei suoi membri nonché sulle responsabilità collegiali ed individuali del Congresso stesso e dei suoi membri e l'altro sui poteri e le responsabilità della Reggenza; infine due progetti di legge qualificata, rispettivamente uno per l'organizzazione ed il funzionamento del Congresso di Stato, i requisiti di eleggibilità, le procedure di nomina, le incompatibilità, i casi di decadenza dei singoli membri e del Congresso di Stato, il regime di ordinaria amministrazione, e l'altro per la disciplina della elezione, l'organizzazione, il funzionamento e le incompatibilità della Reggenza. I cinque progetti legge, approvati dal Consiglio il 14 dicembre 2005, saranno promulgati rispettivamente come: Legge di revisione costituzionale 14 dicembre 2005 n.182; Legge Costituzionale (sul Congresso di Stato) 15 dicembre 2005 n.183; Legge Costituzionale (sui Capitani Reggenti) 16 dicembre 2005 n.185; Legge Qualificata (sul Congresso di Stato) 15 dicembre 2005 n.184; Legge Qualificata (sui Capitani Reggenti) 16 dicembre 2005 n.186.

\*\*\*\*\*

**Con la Legge di revisione costituzionale n.182/2005** viene abrogato il quarto comma dell'articolo 3 della Dichiarazione dei Diritti così come modificata dalla Legge n.36/2002, norma che manteneva in capo ai Capitani Reggenti il potere di emanare decreti in caso di urgenza decreti, sentito il parere del Congresso di Stato.

Tale abrogazione è correlata alla disposizione introdotta all'articolo 2, comma 2, lettera b), della Legge Costituzionale n.183/2005 sul Congresso di Stato dove, tra i poteri dello stesso, viene indicato anche quello di adottare decreti in caso di necessità ed urgenza.

Viene in questo modo chiarito in via definitiva la pertinenza della decretazione d'urgenza alla sfera dei poteri del Congresso di Stato, separando in questa materia le responsabilità della Reggenza da quella del Governo.

\*\*\*\*\*

**Con la Legge Costituzionale n.183/2005 sul Congresso di Stato** viene disciplinato il potere di governo, i poteri e le attribuzioni del Congresso di Stato e del singolo Segretario di Stato, nonché le relative responsabilità.

L'articolo 1 del progetto ribadisce, al primo comma, la titolarità del potere di governo in capo al Congresso di Stato, composto dai Segretari di Stato, e l'esercizio dello stesso potere in forma collegiale.

Il comma secondo del medesimo articolo, oltre a fissare in capo al Congresso di Stato il potere di determinare la politica generale del Governo, dispone altresì che in attuazione della stessa il Congresso determina l'indirizzo generale dell'azione amministrativa.

Questa ultima norma va letta contestualmente alla norma contenuta nel punto b) del primo comma del successivo articolo 2, dove viene specificato che l'indirizzo generale dell'attività amministrativa si concretizza nella definizione degli obiettivi, dei programmi generali e nella emanazione delle direttive generali ma riconosce alla Amministrazione Pubblica la propria completa autonomia nella realizzazione degli obiettivi fissati. Principio, questo, che viene ulteriormente ribadito e definito all'articolo 16 della Legge Qualificata sul Congresso di Stato n.184/2005 dove espressamente si fissa il principio dell'autonomia operativa e della responsabilità di gestione degli organi della Pubblica Amministrazione ai quali compete l'organizzazione e la gestione dell'attività amministrativa per l'attuazione dei programmi e delle direttive deliberate dal Congresso di Stato e per il raggiungimento degli obiettivi da questo indicati.

Con tali norme il legislatore ha inteso dare concreta attuazione al principio della separazione tra indirizzo politico e verifica dei risultati conseguiti - che competono all'Esecutivo - e la gestione amministrativa - che compete alla Pubblica Amministrazione. Il dibattito consiliare propedeutico alle riforme aveva, infatti, visto non solo una sostanziale convergenza sulla necessità, fortemente condivisa dall'opinione pubblica, di definire con precisione l'ambito e le competenze oltre che le responsabilità individuali e collegiali del potere di governo, posto in capo al Congresso di Stato, ma anche la condivisione sull'esigenza di separare l'ambito di pertinenza del Congresso di Stato da quello della Amministrazione, al fine di rendere quest'ultima effettivamente autonoma e svincolata dal potere politico.

L'articolo 2 della Legge Costituzionale n.183/2005 fissa le attribuzioni del Congresso di Stato facendo in parte una ricognizione di disposizioni già vigenti e in parte fissando nuovi poteri quale quello della decretazione in caso di necessità ed urgenza e della decretazione in base a delega legislativa alla luce del principio introdotto dalla Dichiarazione dei Diritti, con l'articolo 3 bis, quinto comma.

A fianco dell'attribuzioni collegiali del Congresso di Stato, l'articolo 5 individua le attribuzioni dei singoli Segretari di Stato, introducendo pertanto una novità rispetto alla previgente normativa.

Il Titolo Terzo della Legge, che tratta delle responsabilità - collegiali ed individuali - del Congresso di Stato e del rapporto fiduciario con il Consiglio Grande e Generale, contiene una delle novità più significative della riforma: la mozione di sfiducia.

L'articolo 9 introduce l'istituto della sfiducia sia nei confronti del Congresso di Stato sia nei confronti del singolo Segretario di Stato. Si viene in tal modo a dare concreta attuazione alla riserva di legge contenuta nell'articolo 3, undicesimo comma, della Dichiarazione dei Diritti che demanda a legge costituzionale la disciplina della responsabilità politica individuale e collegiale del Congresso di Stato avanti all'organo legislativo e di indirizzo politico.

La mozione di sfiducia deve essere presentata da almeno un quinto dei membri del Consiglio Grande e Generale.

La previsione del numero minimo di 12 Consiglieri per la presentazione della mozione di sfiducia è stata ritenuta una soluzione equilibrata per garantire alle forze politiche di minoranza l'utilizzo di uno strumento di controllo parlamentare sull'operato dell'Esecutivo, evitando nel contempo che tale istituto possa prestarsi alla presentazione di mozioni pretestuose e non ponderate che potrebbero ostacolare strumentalmente l'attività istituzionale.

Per la votazione della stessa sono previste le stesse procedure richieste per l'approvazione del programma di governo e la nomina dei Segretari di Stato (maggioranza assoluta e votazione per appello nominale).

Non è possibile presentare una mozione di sfiducia per gli stessi motivi già oggetto di altra mozione respinta.

Ulteriore elemento di novità è contenuto nell'articolo 7 dove si dispone la sospensione del mandato consiliare in capo al Consigliere nominato Segretario di Stato per la durata di tale mandato e la sua sostituzione in Consiglio con il primo dei non eletti della lista di appartenenza.

\*\*\*\*\*

**Con la Legge Qualificata n.184/2005 sul Congresso di Stato** si va a disciplinare l'organizzazione ed il funzionamento di tale organo, le incompatibilità, la decadenza, le procedure di nomina. E proprio a tal ultimo riguardo l'articolo 1 introduce diverse novità rispetto alle disposizioni previgenti. Viene fissato a dieci il numero massimo dei Segretari di Stato e viene prevista la possibilità di nominare anche Segretari di Stato cosiddetti tecnici, in numero comunque non superiore ad un terzo dei componenti l'intero organo e con votazione da approvarsi a maggioranza dei due terzi. Ricordo che su questo ultimo aspetto il corpo elettorale era stato poco prima chiamato ad esprimersi attraverso la celebrazione di un referendum propositivo - referendum propositivo che non aveva tuttavia raggiunto il quorum fissato dalla legge.

Altro elemento di novità, sempre riguardante il Congresso di Stato, riguarda le procedure di votazione per la nomina del Congresso di Stato, che non avviene più - come succedeva con la disciplina previgente - con la votazione per appello nominale su ogni Segretario di Stato, bensì attraverso un'unica votazione complessiva per l'intera "squadra" di Governo con già anche le attribuzioni dei vari dicasteri. Inoltre, la nomina del Congresso di Stato - e prima di questa l'approvazione del programma di governo - avviene a maggioranza assoluta del Consiglio Grande e Generale, ossia con il voto favorevole della maggioranza degli aventi diritto al voto. La previsione di questa maggioranza qualificata - ricordo che in base alla normativa previgente per l'approvazione del programma di Governo e la nomina dei Segretari di Stato non era richiesta alcuna maggioranza particolare essendo quindi sufficiente la maggioranza semplice - si è ritenuta opportuna dal momento che un Governo nasce se è supportato da una maggioranza consiliare costituita da almeno la metà più uno dei membri del Consiglio Grande e Generale, ed è



pertanto giusto che tale maggioranza venga espressa anche al momento della formale costituzione dell'Esecutivo e all'atto ufficiale dell'approvazione del suo programma.

Altra novità è quella contenuta all'articolo 2 in cui sono individuate le dieci principali sfere di competenza dell'Esecutivo. Il secondo comma dell'articolo fa comunque salva la possibilità di determinare ulteriori ambiti e settori di intervento sulla base di quanto contenuto nel programma di governo, ambiti e settori per i quali il conferimento delle relative attribuzioni dovrà comunque essere definito contestualmente alla distribuzione dei dicasteri.

L'articolo 6 (Svolgimento delle sedute e ordine dei lavori) - in ossequio alla Dichiarazione dei Diritti (articolo 3, comma quinto) - In ossequio alla Dichiarazione dei Diritti (art.3. comma quinto) viene, al primo comma, ribadito che i Capitani Reggenti sono regolarmente informati da parte del Congresso di Stato degli affari dello Stato nonché delle delibere assunte.

Il Titolo II del progetto è riservato alle disposizioni circa le incompatibilità dei membri del Congresso di Stato. Sono previste incompatibilità con determinate cariche elettive nonché incompatibilità con l'esercizio di attività professionali o imprenditoriali o l'esercizio di cariche sociali e le relative decadenze.

Il Titolo III è dedicato ai poteri normativi del Congresso di Stato. Più precisamente viene disciplinata l'adozione dei decreti delegati, dei decreti d'urgenza e dei regolamenti.

Il Titolo IV tratta della forma dei provvedimenti adottati dal Congresso di Stato ed in particolare delle delibere dello stesso.

Il Titolo V è invece dedicato ai rapporti con la Pubblica Amministrazione nonché alla struttura e all'organizzazione dell'Amministrazione medesima.

Il Titolo VI introduce alcune disposizioni circa l'ordinaria amministrazione. E' sempre la Dichiarazione dei Diritti - più precisamente il comma dodicesimo dell'articolo 3 - che demanda ad una legge qualificata la disciplina dell'ordinaria amministrazione. Si è pertanto colta l'occasione della legge qualificata sul Congresso di Stato per prevedere nel suo ambito anche alcune disposizioni al riguardo. Si è stabilito che il Congresso di Stato entra in ordinaria amministrazione a seguito della presa d'atto delle sue dimissioni da parte del Consiglio Grande e Generale o a seguito dello scioglimento dello stesso Consiglio.

Al comma 3 dell'articolo 21 viene definito l'ambito della ordinaria amministrazione, prevedendo altresì all'articolo 22 una deroga rispetto alle fattispecie stabilite per casi necessari e urgenti nell'interesse della Repubblica o vincolati nel tempo dalla legge.

\*\*\*\*\*

L'intervento legislativo sulla Reggenza non poteva che procedere di pari passo con quello sul Congresso di Stato, sia per le strette connessioni esistenti fra i due organi, sia per le sensibilità maturate che impongono di distinguere ruoli e responsabilità, nonché di affidare all'Ufficio del Capo dello Stato poteri effettivi di garanzia e di controllo, rinforzando il legame diretto coi cittadini che è peculiarità del nostro ordinamento.

L'articolo 1 della Legge Costituzionale n.185/2005 sulla Reggenza conferma il ruolo di Capo dello Stato dei Capitani Reggenti, nonché l'esercizio in forma collegiale di tale ruolo.

Gli articoli 2 e 3 individuano i poteri della Reggenza. In particolare l'articolo 2 riconosce ai Capitani Reggenti - quali supremi garanti dell'ordinamento costituzionale - la funzione costituzionale di vigilare sul funzionamento dei poteri pubblici e sulla conformità della loro attività ai principi fondamentali dell'ordinamento. Per lo svolgimento di tale funzione è ad essi attribuito il potere di inviare messaggi agli organi istituzionali per il rispetto formale e sostanziale dell'ordinamento costituzionale e per garantire l'equilibrio tra tutti gli organi.

Per quanto riguarda poi le attribuzioni individuate all'articolo 3, trattasi di poteri per la maggior parte già esercitati dai Capitani Reggenti, ma mai previsti da un'organica norma costituzionale. Per quanto concerne il Consiglio Grande e Generale essi continuano a convocarlo e a presiederlo, ma senza diritto di voto. In virtù di tale disposizione la legge modifica anche il quorum delle maggioranze qualificate all'interno del Consiglio, computandole non più sui 60 componenti dello stesso bensì su 58 Consiglieri aventi diritto al voto.

Uno dei punti qualificanti della legge è il potere dei Capitani Reggenti di promulgare le leggi approvate dal Consiglio Grande e Generale, elemento, questo, di novità rispetto all'assetto costituzionale previgente, introdotto con l'articolo 4. L'aspetto estremamente importante e significativo di tale nuova disposizione consiste nella facoltà della Reggenza di rinviare - prima della promulgazione - la legge al Consiglio Grande e Generale qualora ritenga che la stessa legge non sia conforme - o a livello formale o a livello sostanziale - ai principi sanciti nella Dichiarazione dei Diritti. Analogo potere di promulgazione (articolo 5, commi 2 e 3) è dato per i decreti adottati dal Congresso di Stato. Per i decreti d'urgenza dello stesso Congresso di Stato è altresì riconosciuta alla Reggenza la facoltà di rinviare al Congresso medesimo con messaggio motivato il decreto da promulgare per un ulteriore esame e deliberazione. Con la previsione della facoltà di rinvio e al Consiglio Grande e Generale - per le leggi - e al Congresso di Stato - per i decreti d'urgenza, viene esaltato in capo alla Reggenza il ruolo di organismo *super partes* e di garanzia del corretto funzionamento delle istituzioni.

Conformemente alla tradizione istituzionale nonché storica e culturale sammarinese che vede nella Reggenza l'organo *super partes* cui tutti i cittadini possono rivolgersi per questioni sia di interesse generale che di interesse particolare, l'articolo 6 sancisce a livello costituzionale tale ruolo prevedendo espressamente la possibilità dei cittadini di rivolgersi alla Suprema Magistratura dello Stato e la facoltà di questa di promuovere le verifiche in merito agli esposti presentati.

\*\*\*\*\*

La Legge Qualificata n.186/2005 sulla Reggenza si articola in alcune norme iniziali dedicate alla elezione dei Capitani Reggenti e ai requisiti per ricoprire tale incarico: trattasi per la maggior parte di norme riprese da quella che era la previgente legislazione.

Gli articoli 6-13 dettano norme procedurali per l'espletamento delle funzioni costituzionali attribuite alla Reggenza in materia di promulgazione di leggi, decreti e regolamenti.

Con l'articolo 14 viene formalmente disciplinata la procedura di costituzione del Governo, sino ad oggi riferita ad una prassi consuetudinaria, benché consolidata nel tempo.

Anche in questo caso ho avuto l'opportunità di seguire direttamente i confronti politico-istituzionali al riguardo e quindi di vedere il parto di soluzioni "originali" tradottesi poi nelle norme contenute in queste leggi. Soluzioni che possono anche lasciare interdetti i tecnici, ma comprensibili se le si considera come la sintesi di visioni politiche divergenti e contrapposte, il risultato di composizioni, talora anche sofferte e faticose, nell'ambito delle stesse forze dell'allora maggioranza.

Rientra tra queste, certamente, la soluzione di prevedere la sospensione del mandato consiliare in capo ai Segretari di Stato nominati all'interno del Consiglio per la durata del mandato di Governo e la loro sostituzione in Consiglio da parte dei primi dei non eletti delle rispettive liste di appartenenza.

Tale soluzione è stata, infatti, la mediazione tra due opposte posizioni: quella di chi caldeggiava il mantenimento della situazione previgente e cioè il doppio mandato – consiliare e di Governo - in capo ai Segretari di Stato, con la conseguenza che i Segretari di Stato, in quanto anche Consiglieri, avrebbero continuato a votare le proposte da loro stessi formulate al Consiglio e dunque con la conseguenza che l'organo parlamentare proposto al controllo sull'Esecutivo fosse in parte composto anche dall'organo soggetto al controllo; e chi invece sosteneva, al fine di una reale e compiuta separazione dei poteri, che i Consiglieri nominati Segretari di Stato decadessero dall'incarico di Consiglieri e che dunque i loro sostituti diventassero Consiglieri per tutta la legislatura, con la ovvia conseguenza che, in caso di dimissioni o rimozione

dall'incarico di un Segretario di Stato, questi non avrebbe più potuto tornare ad essere Consigliere per la legislatura in corso.

Si scelse tuttavia la soluzione di mediazione: non decadenza dall'incarico di Consigliere ma solo sospensione del mandato con la conseguenza che, in caso il Segretario di Stato si fosse dimesso dall'incarico di governo o fosse stato dallo stesso rimosso, avrebbe potuto tornare ad essere Consigliere.

Non sfugge a nessuno come questa soluzione di “compromesso” politico abbia vanificato o comunque grandemente ridotto la portata innovativa della norma sulla mozione di sfiducia. Chi dei Consiglieri “sostituti”, oggettivamente, avrebbe potuto votare favorevolmente a una mozione di sfiducia contro il Congresso di Stato consapevoli che l'accoglimento della stessa avrebbe comportato il rientro in Consiglio del Segretario di Stato sfiduciato e dunque la decadenza dall'incarico di consigliere del sostituto?

Tra le soluzioni di mediazione rientra anche la norma relativa ai Capitani Reggenti e alla funzione ad essi attribuita di coordinamento dei lavori del Congresso di Stato. In questo caso vi era chi sosteneva che la Reggenza – sempre nell'ottica di assicurare una concreta separazione dei poteri – non dovesse più in alcun modo partecipare ai lavori del Congresso di Stato e chi - all'opposto – sosteneva di confermare la presenza e il ruolo di coordinamento della Reggenza (già introdotto con la Legge ordinaria n.97/1997) nel Congresso di Stato, ufficialmente giustificata per assicurare un “controllo” *super partes* della stessa sull'Esecutivo, e dunque di garanzia, ma verosimilmente ed officiosamente motivata dal timore che, eliminando la Reggenza da tale funzione, questa avrebbe potuto essere assunta da un Segretario di Stato e tradursi dunque nella istituzione di un “primo ministro” o comunque di un *primus inter pares*.

In un primo momento la soluzione di mediazione fu individuata nel prevedere che i Capitani Reggenti mantenessero la funzione di coordinamento dei lavori del Congresso di Stato solo quando venissero trattati temi di politica internazionale, questioni rilevanti per la sicurezza dello Stato, atti di alta amministrazione.

In tal senso viene dunque formulato il comma 3 dell'articolo 3 del progetto di legge costituzionale sottoposto alla prima lettura, salvo poi essere emendato in sede di esame in seconda lettura nel senso di lasciare in capo ai Capitani Reggenti in toto la funzione di coordinamento dei lavori del Congresso di Stato come previsto dalla previgente Legge n.97/1997.

Anche in questo caso la soluzione di mediazione non resta “confinata” alla mera funzione di coordinamento dei lavori dell'Esecutivo, ma si “ripercuote” anche su altre attribuzioni dei Capitani Reggenti, rendendole sicuramente meno efficaci e pregnanti. Mi riferisco a quel potere di rinvio - riconosciuto ai Capitani Reggenti – con riferimento all'adozione di decreti -legge da parte del Congresso di Stato, potere di rinvio che i Capitani Reggenti possono esercitare prima della promulgazione qualora non riscontrino i motivi di necessità ed urgenza che giustificano – in base a norma costituzionale - la promulgazione del decreto-legge. Se infatti i Reggenti presenziano a tutta l'attività del Congresso di Stato, presenziano anche all'attività normativa dello stesso e dunque potrebbero intervenire già nella fase di adozione del decreto – legge evidenziandone la mancanza dei presupposti richiesti dalla legge, senza aspettare di doversi esprimere con un rinvio.

Infine, rientra sempre in una soluzione “mediata” quella di prevedere la nomina Segretari di Stato cosiddetti tecnici solo con la maggioranza dei due terzi. La formulazione originaria della norma non prevedeva tale quorum il quale viene introdotto, anche in questo caso, con l'approvazione di un emendamento in sede di esame in seconda lettura, emendamento che viene a ridurre fortemente, anche in questo caso, la portata innovativa delle norma.

Ve ne sono altre di soluzioni introdotte dalla riforma del 2005 che, analogamente a quelle sopra citate, sono il frutto di mediazione politica.

D'altra parte anche in questa circostanza la *ratio* è stata quella già sottolineata dall'Avv. Bonelli all'epoca della presentazione della Carta del '74. “*Quanto si propone non è certo il meglio di ciò che si dovrebbe fare,*

*tuttavia è un primo passo (in questo caso un ulteriore passo) entro il quale tutti ci dobbiamo porre nel futuro per ulteriori miglioramenti”.*

Altre leggi costituzionali e qualificate sono state approvate da allora ad oggi: la riforma elettorale del 2007-2008 di recente ulteriormente modificata a seguito dell’approvazione di un referendum propositivo; la nuova legge sul referendum del 2013 poi ulteriormente riformata nel 2016; il nuovo Regolamento del Consiglio Grande e Generale del 2018, solo per citarne alcune. Ma mi fermo qua

Alla fine di questa sintesi, vista la complessa e articolata legislazione in materia istituzionale che è stata varata dal 1974 ad oggi, si può dire che anche San Marino ha una sua costituzione codificata e rigida? Non so, non ho la competenza per dirlo. Può essere argomento di riflessione e di approfondimento.

Ho fatto un excursus forse tedioso, partendo dalla Dichiarazione dei diritti del ’74 che sicuramente è il caposaldo da cui hanno preso le mosse tutte le successive riforme. Riforme forse non da tutti condivise, sicuramente imperfette.

D’altra parte tutte le riforme, e in particolare quelle istituzionali, necessitano dell’apporto corale e della più ampia condivisione politica, tanto più se per le stesse è necessario – e, sottolineo, giustamente - un quorum qualificato. Questo, inevitabilmente, porta spesso a individuare soluzioni di sintesi in cui la formulazione tecnicamente ortodossa della norma soggiace a esigenze politiche. Ma è proprio questa l’essenza della democrazia.

Mi chiedo che senso avrebbe una carta costituzionale o una dichiarazione dei diritti o una riforma istituzionale perfetta dal punto di vista tecnico-giuridico (peraltro impossibile comunque da immaginare) se fosse il frutto di un monarca, ancorché illuminato; se fosse calata dall’alto senza la partecipazione dialettica di tutti. E con tutti mi riferisco non solo al Consiglio ma al circuito corpo elettorale – parlamento – governo, l’ambito strutturalmente deputato a tenere in doverosa considerazione le diverse opinioni che ci sono nella società. Circuito che parla

necessariamente del diritto di tutti alla partecipazione ed anche, e soprattutto, del dovere di partecipazione.