



CORPO ELETTORALE ARENGO, CONSIGLIO DEI SESSANTA

DI CRISTOFORO BUSCARINI
ESPERTO DI STORIA E CULTURA SAMMARINESE, GIÀ DIRETTORE
DELL'ARCHIVIO PUBBLICO DELLO STATO

La *Dichiarazione dei diritti dei cittadini e dei principi fondamentali dell'ordinamento sammarinese*, anche nel testo aggiornato di cui al decreto 8 luglio 2002 n.79, all'art. 2, dopo aver affermato il principio della sovranità popolare il cui esercizio dovrebbe avvenire nelle *forme statutarie della democrazia rappresentativa* (asserzione singolare quest'ultima poiché lo statuto promulgato nell'anno 1600 non conosce forme di democrazia rappresentativa, certificando anzi la definitiva archiviazione dell'Arengo), al comma successivo opera una riserva di legge in relazione alla disciplina dell'Arengo. In tale modo la fonte costituzionale fondamentale, pur senza fornire criteri di principio circa composizione e competenza di tale organo al contrario di quanto avviene nelle costituzioni contemporanee, tuttavia lo perpetua inserendolo fra quelli caratterizzanti l'ordinamento, cioè il corpo elettorale e l'assemblea legislativa, cioè il Consiglio dei LX. In ciò risiede la originalità dell'assetto costituzionale di San Marino poiché individua un organo intermedio fra corpo elettorale ed assemblea elettiva, anche se al momento questo rimane del tutto virtuale poiché la riserva di legge non è stata ancora tradotta in norma nonostante la fitta produzione di leggi costituzionali e di leggi qualificate intervenuta negli ultimi

anni. In effetti fra il 2002 e il 2005 si è avuta un'intensa produzione legislativa in materia istituzionale, la quale meriterebbe un'attenta analisi sotto diversi profili avendo carattere fortemente innovativo ed a volte decisamente inconsueto (si pensi alla introduzione della figura del consigliere supplente come corollario dell'incompatibilità fra gli uffici di membro del Consiglio dei LX e di membro del Congresso di Stato). In questa sede non si può tralasciare di ricordare il disposto dell'art. 3 bis della Dichiarazione dei diritti del cittadino in quanto introduce una gerarchizzazione delle fonti legislative, suddividendole in *leggi costituzionali* da approvarsi con la maggioranza dei due terzi dei componenti il Consiglio (o con quella assoluta ma con ratifica mediante referendum confermativo); *leggi qualificate*, da approvarsi con la maggioranza assoluta dei componenti il Consiglio; *leggi ordinarie* che si approvano a maggioranza semplice. Sono confermati come fonti sussidiarie consuetudine e diritto comune, in una linea di continuità con il passato remoto dell'ordinamento. Lo stesso articolo introduce la fonte del *decreto delegato* attribuendo al Consiglio la facoltà di delegare al Congresso di Stato la potestà di adottare decreti legislativi, da "ratificarsi" però da parte del Consiglio stesso.

Le considerazioni che precedono hanno naturalmente un significato se si assume che l'Arengo non possa identificarsi con il mero diritto di petizione, attualmente del resto più ristretto di quello previsto dallo statuto dell'anno 1600. Quando si tratta infatti di Arengo occorre fare riferimento agli statuti dei secoli XIV e XV (e soprattutto ai tre *Libri del notaio del Comune* della seconda metà del Trecento) per rendersi conto in concreto della funzione fondamentale dell'Arengo nella vita del comune. Se i tre statuti sammarinesi della prima metà del Trecento non forniscono elementi esaustivi circa la definizione di poteri e composizione dell'Arengo poiché le codificazioni statutarie registrano il *ius proprium* presupponendo il *ius commune*, il diritto generalmente vigente, cioè codificano la norma particolare dando per pacifica quella generale e comune, la concreta attività dei quattro organi esponenziali (arengo, consiglio generale, consiglio speciale, consoli) è chiaramente desumibile dalle fonti d'archivio che registrano sinteticamente tale attività e quindi consentono di delineare i contorni del sistema organizzativo. È il caso

per San Marino dei tre libri appena citati, che meritano il più attento esame.

Per affrontare tuttavia il tema proposto che involge un quadro organizzativo degli organi fondamentali profondamente innovato, occorre analizzare il significato e la portata dei deliberati dell'Arengo del 25 marzo 1906, poichè da essi trae giustificazione e motivo di riflessione ogni valutazione dell'assetto attuale. Ciò non significa che in epoca precedente non si rinvenivano tentativi di reinserimento dell'Arengo nel sistema organizzativo della Comunità (l'esperienza effimera dell'Arengo così come delineata nei decreti ducali del 1560, per quanto innovativa, non si spinge oltre la concezione dell'Arengo come mero collegio elettorale per la formazione del Consiglio, cioè una funzione importante ma limitata rispetto a quelle espletate in età comunale), tuttavia l'Arengo deliberante il 25 marzo 1906 assume un ruolo ed una incisività di tutto rilievo, pur con limiti e contraddizioni evidenti. Fra i promotori della convocazione dell'Arengo aleggiava la fiducia che la trasformazione in organo elettivo del Consiglio dei LX avrebbe innescato un processo di rapido rinnovamento delle istituzioni; nella parte moderata o apertamente conservatrice viveva la convinzione che la mentalità tradizionalista o sospettosa di ogni innovazione costituzionale avrebbe prevalso anche dopo la realizzazione della riforma prospettata. In realtà sotto il profilo della storia istituzionale di San Marino si può individuare l'alternanza di lunghe fasi di assoluto immobilismo e di momenti di riforme non sempre meditate nelle loro implicazioni, a volte prive di una adeguata valutazione tecnica, con l'esercizio da parte del Consiglio dei LX di un potere costituente che non sembra competergli. Si può facilmente esemplificare su tale tendenza richiamando solo alcune circostanze. Nel 1858 approdò a San Marino, su segnalazione del Console a Torino Zenocrate Cesari, l'avv. Luigi Zuppetta, penalista insigne di convinzioni repubblicane, per ricoprire l'ufficio di Commissario della legge. Poiché per un disguido tale ufficio era stato già attribuito ad altri, il Consiglio il 26 ottobre nominava lo Zuppetta "alla cattedra d'istituzioni civili e penali da leggersi quattro volte la settimana, ed a Giudice supremo, affidandogli inoltre la compilazione di un nuovo Codice penale che meglio soddisfaccia alla condizione dei tempi". Non sembri cosa da poco la risoluzione appena citata, poichè sull'abbrivio di una circostanza appa-

rentemente contingente, si attuava una radicale riforma dell'ordinamento giudiziario stabilito dallo statuto (i Capitani giudici in prima istanza, i due Giudici di appello in secondo grado ed il Consiglio dei XII in terza istanza civile; il Commissario quale giudice straordinario e temporaneo ove i Capitani declinino la giurisdizione) fondato su di una rigida composizione collegiale di tutti gli organi giudicanti ordinari. Ognuno conosce la estrema diffidenza che aleggia in dottrina nei confronti degli organi giudiziari monocratici, almeno ai livelli superiori di giurisdizione, per giunta in un sistema come quello civilistico che non conosce ancora a San Marino la conquista della codificazione, portato fondamentale dell'illuminismo e della rivoluzione francese, presupposto dell'uguaglianza del cittadino di fronte alla legge. Ancora un esempio dell'improvvisazione in materia costituzionale. Nel 1945 con la legge 24 marzo 1945 fu introdotta l'elezione della Reggenza con voto diretto del Consiglio per assicurare l'omogeneità politica di tale organo rispetto alla maggioranza consiliare, mentre con la legge 9 maggio 1945 di "riforma dei poteri pubblici", cioè di riforma del Congresso di Stato (organo istituito nel 1830) si attribuivano a tale organo poteri esecutivi estremamente vasti e non soggetti a sindacato giudiziario di legittimità né di giurisdizione contabile. L'esemplificazione potrebbe estendersi ai giorni nostri fino a giungere al pacchetto di leggi costituzionali e leggi qualificate poste in essere dal 2002. Il percorso delineato esige però che si prenda le mosse dalle deliberazioni dell'Arengo del 1906. In quella sede i cittadini capifamiglia si pronunciarono a voto palese, dopo un breve dibattito, su due quesiti. Il primo dei quali recitava: "Nel rinnovare per intero il Consiglio dei LX vuole l'Arringo nominarlo con le norme e con tutti i diritti e con tutte le prerogative che il patrio Statuto attribuisce al Consiglio stesso?". Dal dibattito in sede d'Arengo si concordò di aggiungere la seguente declaratoria: "Qualora la maggioranza dell'Arringo risponda NO al 1° dei proposti quesiti, s'intenderà che, eletto il nuovo Consiglio, in seguito debba questo rinnovarsi una terza parte ogni tre anni, mediante sorteggio, e con diritto di rieleggibilità, ferme restando tutte le altre norme statutarie". Il secondo quesito chiedeva: "Vuole l'Arringo che i consiglieri siano nominati proporzionalmente al numero degli abitanti originari e naturalizzati di ciascuna parrocchia della Repubblica, lasciando però piena libertà di sceglierli

ovunque si trovino maggiormente adatti ?” La deliberazione (negativa sul primo quesito, affermativa sul secondo) offre più di uno spunto di riflessione per le implicazioni, almeno teoriche, che essa comporta. Per limitarsi ai dati di immediata evidenza, non si può non riscontrare nel testo della declaratoria aggiunta al primo quesito (“ferme restando tutte le altre norme statutarie”) la volontà di introdurre una sorta di norma di sbarramento finalizzata a legare le mani al Consiglio in vista di ulteriori riforme. Approccio del tutto utopistico, a dire degli interventi costituzionali operati dal 1906 ad oggi. Infatti, in forza di un assioma non del tutto pacifico, nei dibattiti consiliari che contrassegnarono le due riforme del 1945 fu affermata la tesi secondo cui il Consiglio, in quanto titolare di un mandato pieno conferito dal corpo elettorale, sarebbe stato legittimato a riformare l’ordinamento, senza l’intervento di altro organo.

Più penetrante appare poi il disposto contenuto nel secondo quesito accolto dall’Arengo in quanto vincola il legislatore su due punti fondamentali nella stesura della legge elettorale (che infatti fu approvata il 5 maggio 1906 attuando pienamente il deliberato del 25 marzo). Il primo criterio statuito nell’Arengo fu quello della rappresentanza proporzionale rispetto al numero degli abitanti di ciascuna parrocchia (allora unica suddivisione territoriale riconosciuta in ambito amministrativo, ad esempio nella compilazione dei catasti e nella attuazione dei censimenti della popolazione), ciò che comportava un sistema elettorale a collegi plurimi, inizialmente in numero di nove. In tal modo la parrocchia Pieve (San Marino e Borgo) eleggeva 22 Consiglieri, Serravalle 12, Faetano 6, Montegiardino 4, Fiorentino 2, Chiesanuova 4, Acquaviva 4, Domagnano 4, San Giovanni 2. Il deliberato dell’Arengo garantiva inoltre agli elettori “piena libertà di sceglierli ovunque si trovino maggiormente adatti”. Il disposto assume un significato ed una portata fondamentali. Non pare che la norma debba intendersi solo nel significato più elementare ed immediato secondo cui, essendo ogni elettore eleggibile senza formalità di candidatura, in una circoscrizione elettorale fosse eleggibile anche chi era iscritto fra gli elettori di altra parrocchia. Ciò in concreto si verificò nelle elezioni del 1906 e nelle successive, con l’ovvia conseguenza del dovere di opzione da parte del Consigliere eletto in più collegi (art. 20 legge elettorale). Il dettato assume una portata molto più

penetrante, poiché stabilisce il principio secondo cui ogni elettore, in possesso dei requisiti di eleggibilità di cui all'art. 22 (significativo fra i requisiti di eleggibilità quello del “non avere assunto qualsiasi altra cittadinanza”), è de iure candidato a ricoprire il seggio consiliare senza alcuna formalità di candidature, di presentazione di liste e di simboli. Ciò delinea una concezione del Consiglio dei LX ispirata al più alto livello di democrazia partecipativa in quanto mira a porre al centro della selezione del ceto di governo l'elemento umano, al di fuori delle strettoie delle liste, introdotte con la riforma della legge elettorale del 1920 che realizzò anche a San Marino lo “stato dei partiti”, cioè un sistema di reclutamento della classe dirigente del microstato in sostanza demandato ai partiti politici e sottratto in buona misura al corpo elettorale, il quale appunto da tale anno perse la facoltà di attribuire il mandato consiliare senza le limitazioni poste dalla presentazione di liste. Si potrebbe affermare che dal 1906 al 1920 San Marino ebbe un “Consiglio di Consiglieri”; dal 1920, passando per la legge elettorale 23 dicembre 1958, ha avuto un “Consiglio di gruppi politici”. Ognuno potrà trovare ragioni in abbondanza a sostegno dell'uno o dell'altro sistema, non prescindendo però dall'esame della specificità di partiti e movimenti politici nella realtà di un microstato ove complessi ed enigmatici sono i legami che cementano spesso tali istituzioni. Ma ciò è materia che compete a sociologi e storici.

Altro dato significativo nella legge elettorale 5 maggio 1906 è quello per cui la composizione del corpo elettorale è la stessa dell'Arengo, poiché l'elettorato attivo compete a quegli stessi cittadini che hanno diritto di intervenire nell'Arengo. Solo con la successiva legge elettorale 6 maggio 1909 si attua il suffragio universale maschile. Con la legge elettorale maggioritaria 11 novembre 1926 si tornò ad identificare, quanto a composizione dell'organo, il corpo elettorale con l'Arengo. Non anticipiamo i motivi di riflessione. La distinzione fra corpo elettorale ed Arengo, evidente almeno sotto il profilo della composizione dei due organi, pone una serie di interrogativi e richiede alcune riflessioni in termini costituzionali. Intanto non può non constatarsi sul piano storico che l'Arengo, convocato per la seduta del 25 marzo 1906, non ebbe ulteriori convocazioni, mentre d'altro canto continuò a darsi attuazione a quel diritto di petizione previsto dallo statuto del 1600, impropria-

mente denominato Arengo, pur non avendo alcun carattere e potere pertinente a tale organo. Da tale dato non può non discendere la constatazione del primo grande limite insito nella deliberazione del 25 marzo 1906, la quale rese il Consiglio elettivo ponendo fine al sistema cooptativo, ma non richiamò nella pienezza delle sue funzioni l'organo Arengo, il quale anzi restò confinato nell'ambito angusto stabilito dallo statuto, senza alcuna funzione deliberativa. Affermare che l'attivazione del corpo elettorale per il periodico rinnovo, parziale prima, totale dal 1920, del Consiglio o anche per l'assunzione delle deliberazioni di referendum o per l'esercizio dell'iniziativa legislativa, ha surrogato l'Arengo che quindi avrebbe visto trasmigrare le proprie competenze nel corpo elettorale, è evidentemente tesi opinabile e di scarso fondamento. Sul piano formale la legge costituzionale 8 luglio 1974, come si è sopra accennato, ha tenuto distinti i due organi operando una specifica riserva di legge nei confronti dell'Arengo. Non pare azzardato, sulla scorta delle fonti costituzionali, ipotizzare una struttura piramidale che veda alla base il corpo elettorale, a livello intermedio l'Arengo, all'apice il Consiglio dei LX. Il fatto che il legislatore ad oltre trenta anni dall'approvazione della legge 8 luglio 1974 non abbia dato attuazione alla riserva di legge evidentemente non significa di per sé abrogazione tacita del secondo comma dell'art. 2. Si potrebbero addurre numerosi esempi circa il distacco temporale fra approvazione di una carta costituzionale e varo delle leggi attuative delle previsioni in essa contenute. Per stare alla realtà italiana, basti pensare al tempo intercorso fra l'entrata in vigore della Costituzione repubblicana del '47 e l'approvazione delle leggi attuative concernenti la Corte costituzionale, il CNEL, l'ordinamento regionale, l'istituto del referendum, ecc. In proposito i costituzionalisti qualificano l'atteggiamento delle maggioranze parlamentari ostile alla predisposizione delle leggi attuative della Costituzione con l'espressione "ostruzionismo della maggioranza". Nel caso di San Marino e della disciplina dell'organo Arengo non sembra si sia in tale ambito. Manca cioè nel caso del microstato una rivendicazione finalizzata alla attuazione dell'istituto. Sembra piuttosto che per la classe politica avvicinata al potere nei decenni del dopoguerra l'Arengo costituisca un residuo del passato istituzionale del microstato, un tratto di antica nobiltà ma

inattuale. La assoluta assenza di un dibattito su tale tema è molto eloquente.

Prima però di sfiorare le ipotesi circa il ruolo nel presente dell'Arenngo, conviene fare menzione delle modificazioni del corpo elettorale attuate dopo il 1906. Già si è accennato che con la legge elettorale 6 maggio 1909 si era realizzato il suffragio universale maschile, mantenendo la suddivisione del territorio in dieci collegi (quello della Pieve era stato suddiviso in due, cioè San Marino e Borgo Maggiore in ragione della costituzione di tale seconda parrocchia nel 1908), ed il voto libero senza candidature e presentazione di liste. Non è azzardato affermare che nel periodo che va dal 1906 al 1920 il microstato visse un'esperienza di vita politica vivace e partecipata, fuori dagli schemi di un partitismo senza effettive radici nel paese. Se è vero che ogni legge elettorale è *lex legum* in quanto determinante per la realizzazione di un sistema democratico, si può affermare che la nuova legge elettorale 15 ottobre 1920 segnò una netta frattura con la precedente breve esperienza di democrazia rappresentativa. Il passaggio dai collegi plurimi al collegio unico, l'adozione del sistema basato sulla presentazione di liste di candidati supportate da un congruo numero di elettori in funzione di presentatori della lista, non costituiva infatti un'innovazione di carattere tecnico, ma una vera e propria riforma costituzionale in termini sostanziali, in quanto si restringeva la possibilità di scelta dei Consiglieri da parte del corpo elettorale, attribuendosi in sostanza ai partiti politici la funzione fondamentale della formazione della rosa delle candidature. Si è insomma di fronte alla nascita a San Marino dello "stato dei partiti" con tutte le problematiche in esso implicite. In questa sede l'interrogativo a cui non ci si può sottrarre è quello che concerne la competenza del Consiglio ad operare una riforma tanto penetrante senza l'assenso dell'Arenngo. La riforma del 1920 non è infatti meno importante quanto ad implicazioni e conseguenze costituzionali, di quella del 1906. Lo stesso ruolo del Consigliere eletto attraverso il filtro dell'appartenenza ad una lista, in genere espressione di un partito, esce profondamente modificato. La concezione classica del parlamentarismo liberale viene intaccata alla radice. Afferma icasticamente l'art. 67 della vigente Costituzione italiana, sulla scia dell'art. 41 dello Statuto albertino: "Ogni membro del parlamento rappresenta la nazione ed esercita le sue funzioni senza vincolo

di mandato”, norma che nella sua seconda parte trovò un’opposizione minoritaria in sottocommissione in seno all’Assemblea costituente. La prima parte dell’articolo chiarisce che la rappresentanza parlamentare in capo all’eletto lo collega all’intera nazione e non al solo collegio da cui proviene l’elezione. Ancor più rilevante è il contenuto della seconda parte dell’articolo 67. Chiarisce il Pergolesi: “il Parlamentare non è un puro nunzio o portavoce della volontà dei suoi elettori, ma liberamente forma la sua propria volontà e liberamente la manifesta con il suo voto con correlativa irresponsabilità”. Afferma lo Spagna Musso: “La carta costituzionale ha così esplicitamente sancito che il rapporto parlamentare-elettori è un rapporto di rappresentanza politica, fondato sulla libera interpretazione da parte del rappresentante degli interessi rappresentati, e non una rappresentanza giuridica intesa come rappresentanza di volontà necessariamente da rispettare. L’esplicito divieto di un istituto di democrazia diretta quale il mandato imperativo, che, nell’imporre un vincolo giuridico al comportamento del parlamentare, presuppone fra eletto ed elettori un rapporto di rappresentanza giuridica, riconferma la validità di questa interpretazione”. La dottrina poi riconosce che, nonostante la garanzia costituzionale, il meccanismo elettorale finisce per subordinare il parlamentare al partito di appartenenza, fino al limite estremo dell’attuale realtà italiana in cui gli elettori esprimono solamente il voto di lista. È evidente quindi che la legge elettorale del 1920, vincolando gli elettori ad un voto circoscritto alle candidature ammesse, ha riformato il deliberato dell’Arengo del 1906 senza sottoporre una riforma tanto radicale, all’approvazione di tale organo. Insomma l’Arengo era vissuto lo spazio di un mattino per poi essere archiviato. Con la legge elettorale maggioritaria 11 novembre 1926 si compì l’artificio di riesumare l’Arengo nelle sole funzioni di corpo elettorale del Consiglio. Si è detto che l’Arengo dei secoli XIV e XV aveva ben altri poteri decisionali. Tale legge del resto ebbe simbolica applicazione nei comizi elettorali del 1926, del 1932 e del 1938 che si tennero a lista unica di candidati sicchè la ripartizione dei seggi secondo le disposizioni dell’art. 38 (46 seggi spettavano alla lista che avesse conseguito la maggioranza relativa, e 12 dovevano essere ripartiti proporzionalmente fra tutte le liste in competizione) restò un dato virtuale. Il ripristino, nel 1943, della legge elettorale del 1920 riportava la situa-

zione al punto di partenza quanto al sistema elettorale e al tema della competenza dell'Arengo, ormai ridotto a oggetto di commemorazioni, sul presupposto secondo cui l'attuazione del suffragio universale avrebbe cancellato la stessa ragion d'essere dell'organo Arengo, poiché il corpo elettorale avrebbe attribuito al Consiglio, mediante la elezione, il mandato più ampio e discrezionale in ogni ambito dei poteri statuali. La legge 8 luglio 1974 (ora 8 luglio 2002 n. 79) con il disposto dell'art. 2 ha dileguato ogni dubbio in relazione alla sopravvivenza dell'Arengo.

È tempo di azzardare qualche osservazione conclusiva. Le fonti costituzionali individuano tre livelli di articolazione del potere. La sovranità popolare è concretamente esercitata dal corpo elettorale, il quale elegge il Consiglio dei LX, oltre ad organismi di rappresentanza locale cioè le Giunte di castello. Si pronuncia direttamente su questioni sottopostegli con l'istituto del referendum, ed esercita l'iniziativa legislativa. L'ordinamento prevede poi un organo costituzionale intermedio, appunto l'Arengo. Le fonti vigenti tacciono quanto a composizione e poteri dello stesso. Sulla base dell'esperienza storica, ancorché remota, deve ritenersi che l'Arengo non possa che essere un organo a composizione più ristretta di quella del corpo elettorale, ma molto più ampia evidentemente di quella del Consiglio. Potrebbe essere una sorta di Camera bassa munita del potere di ratifica delle deliberazioni consiliari, legislative e non, di particolare rilevanza per la comunità. Non sembra cioè impossibile nel terzo millennio dare una definizione ed un ruolo all'Arengo, invertendo la linea di tendenza che ha accentrato del Consiglio persino poteri costituenti la cui appartenenza è dubbia sul piano dottrinale, inopportuna sul terreno della concreta esperienza storica.