



I L C O N S I G L I O G R A N D E E G E N E R A L E

DI GIOVANNA CRESCENTINI
DIRIGENTE UFFICIO SEGERETERIA ISTITUZIONALE

“Il Consiglio grande e generale chiamato dei Sessanta della nostra Repubblica di S. Marino, quando dall’Arringo ossia da tutto quanto il nostro popolo in esso adunato, ebbe ottenuto l’universale e suprema autorità ed imperio, questo conservò per sempre e fu della Repubblica nostra il principe supremo, ed assoluto e solo, e dura tuttora, e concedendolo Iddio per l’intercessione del Beato Marino protettor nostro, sempre durerà.

*Poichè esso ha il diritto della morte e della vita, e dei beni di ciascuno della predetta Terra, contado, distretto, giurisdizione, e piena ed assolutissima potestà sulle leggi, e gli statuti, nonchè la facoltà di eleggere, e creare i Capitani, i Giudici di appello e tutti gli altri Magistrati ed Ufficiali, d’imporre tasse ed oneri, e per comprendere il tutto in una sola parola, ha il potere di far sempre quel che gli pare opportuno ed utile per la conservazione dell’antichissima libertà della prefata nostra Repubblica” (Rubrica III – Libro 1 - *Leges Statutae Republicae Sancti Marini*).*

Il tono e il linguaggio utilizzati dallo Statuto sono certamente enfaticizzati ma rendono in maniera incisiva ed efficace la posizione centrale che si vuole attribuita al Consiglio Grande e Generale fin dalle origini. In modo altrettanto declamatorio la Rubrica cristallizza “l’investitura” con cui l’Arengo dei Capifamiglia attribuisce al Consiglio dei LX “l’universale e suprema autorità ed imperio”.

Il trasferimento dall'Arengo al Consiglio della *suprema potestas ed imperium* tuttavia avviene senza notevoli traumi, ma, come sancisce la Rubrica I del Libro I degli Statuti, *ab eodem*: è l'Arengo stesso, cioè, che demanda spontaneamente i suoi poteri a sessanta dei suoi componenti, seduta stante.

Come osserva il prof. Guido Guidi in “*Le Fonti scritte nella Repubblica di San Marino*” (febbraio 2004), a differenza di quanto avviene in tutti gli altri ordinamenti europei a San Marino l'assemblea parlamentare non nasce dall'alto, per limitazione o autolimitazione del monarca, ma dal basso, dall'Arengo dei Capi Famiglia che trasferisce (*traslatum fuit*) al Consiglio *suprema potestas ed imperium*.

Parlare, dunque, del Consiglio Grande e Generale senza fare un accenno all'Arengo Generale dei Capi Famiglia non sarebbe corretto anche se quest'ultimo è un istituto che merita senz'altro una trattazione *ad hoc*. Mi limiterò solo a fare alcuni accenni, scusandomi sin d'ora per l'incompletezza che l'estrema sintesi comporterà.

1. L'Arengo: cenni storici dalle origini al 25 marzo 1906

Se è incerta l'organizzazione della nostra comunità alle origini, è in ogni modo sicuro che, distaccatasi l'autorità civile da quella religiosa, il popolo avoca a tutti i capi-famiglia riuniti nell'Arengo il potere di deliberare direttamente sulle sorti della comunità e di nominare i supremi magistrati. In seno all'Arengo si adottano le deliberazioni riguardanti tutti gli aspetti della vita dello Stato, come la nomina alle più alte cariche, l'imposizione dei tributi, le misure di difesa.

Fino a quando è possibile la piena partecipazione e la discussione ordinata tra tutti gli aventi diritto, l'Arengo rimane la precipua sede in cui prendere le deliberazioni riguardanti la vita della comunità. Quando, aumentata la popolazione per naturale crescita delle famiglie e per nuove aggregazioni, la riunione dell'Arengo diviene sempre più difficile e macchinosa, le discussioni sempre più tumultuose e confusionarie, le deliberazioni sempre più complicate, all'Arengo si affianca un consiglio formato di sessanta membri: il Consiglio Grande e Generale.

Nel XIII secolo, periodo in cui si forma il comune di San Marino, risultano già esservi un Consiglio Speciale ed un Consiglio dei LX, detto anche Grande e Generale, per cui è assai probabile che l'esigenza di queste assemblee più ridotte sia emersa nel momento in cui il comune sammarinese diventa una realtà politica ben articolata con una vita sociale strutturata e complessa.

Carlo Malagola (*L'archivio governativo della Repubblica di San Marino*, San Marino, 1981) scrive che col passare del tempo, quando, come afferma Pietro Ellero, “*il popolo della lunga esperienza conobbe che l'Arringo, per l'eccessivo numero, erasi reso tumultuario del pari che inconcludente*”, all'Arengo succede un Consiglio Grande e Generale in cui viene trasferita la sovranità dell'Arengo stesso, il quale si riserva solo il diritto di petizione e insieme di accusa e quello di interloquire nei pubblici negozi.

Non è possibile precisare quando avviene la trasformazione. Sempre il Malagola, basandosi su un documento del 12 aprile 1253 che ricorda un'adunanza consigliare in cui vengono accettati per cittadini alcuni abitanti di Casole, ritiene che già da quel momento “*fosse cessata la potestà dell'Aringo e funzionasse il più ristretto Consiglio*” (Carlo Malagola, *op. cit.*).

Tuttavia il fatto che l'Arengo continui ad esercitare le funzioni originarie, occupandosi ancora in particolare dell'approvazione delle leggi e della nomina alle alte cariche, fa presupporre che per un arco di tempo che va dal 1400 al 1500 vi sia una coesistenza di Arengo e Consiglio all'interno di una organizzazione costituzionale aggiornata nella forma ma sostanzialmente immutata nelle regole democratiche di governo dello Stato. Per un paio di secoli, dunque, pare che l'Arengo e il Consiglio siano entrambi presenti e funzionanti, anche se con attribuzioni distinte, tanto che persino il numero di suoni di campana è diverso per le rispettive convocazioni: l'Arengo viene convocato col suono della campana *ad longum*, mentre il Consiglio col suono *ad martellum*.

Sino al XV secolo l'Arengo mantiene, dunque, la suprema autorità e custodisce le sue principali prerogative, nonostante si incominci a convocarlo con una frequenza sempre minore; soprattutto esso mantiene il supremo potere legislativo. Fino al secolo XV i documenti parlano più spesso dell'Arengo che del Consiglio, soprattutto quando si parla di approvazione di decreti e di leggi importanti. All'Arengo spetta di approvare le delibe-

razioni adottate dai Capitani Reggenti, redatte dagli Statutari e confermate dal Consiglio. L'Arringo inoltre continua ad eleggere i Consiglieri scelti tra i capi-famiglia che lo compongono e ai quali attribuisce la carica senza predeterminare un termine preciso per la cessazione del loro mandato. Con modalità analoghe provvede a sostituire i Consiglieri deceduti o passati ad incarichi e funzioni inconciliabili con il proseguimento dell'incarico.

“Siccome il capo naturalmente sovrasta alle altre membra, così si giudicò conveniente di parlare in primo luogo dello Arringo, la cui autorità in antico nella nostra Repubblica era la principale. E' dunque l'Arringo la congregazione di tutto il popolo della Terra di S. Marino e della sua Curia, cioè di una persona per casa, il quale premesso il suono della campana e l'invito dei Piazzari una volta si teneva nella Chiesa della Pieve della stessa Terra, ed ora si tiene nell'aula, ossia nella Casa grande del Comune per ordine dei Signori Capitani pro-tempore di essa Terra, o di uno di loro sempre ed ogni volta che a loro, o ad uno di loro sembri necessario ed opportuno. Nel quale Arringo così congregato ed adunato, benchè nei tempi più antichi della nostra Repubblica si trattassero e risolvessero dai Signori Capitani gli affari più gravi, tuttavia perchè cresciuto il nostro popolo, le convocazioni a poco a poco in ogni singola cosa si resero difficili, a togliere tutte le difficoltà nonchè i tumulti e le inevitabili e dannose contese che in tanta moltitudine di persone continuamente nascevano, l'universa e suprema potestà ed imperio dallo stesso Arringo si trasferì nel Consiglio grande e generale detto dei Sessanta, nessun'altra autorità a sè riservata, se non che in esso convocato come sopra sul principio di ogni Reggenza si debbano pubblicare gli ufficiali, le necessarie tasse e pagamenti delle imposte, i riattamenti delle strade, le riduzioni delle acque ai loro corsi antichi, nonchè le imposizioni delle guardie, delle opere, delle legna, e di qualunque altra cosa e di tutto il resto che sarà opportuno e compreso nelle diverse Rubriche del presente Volume degli Statuti. Le quali cose tutte noi confermiamo ed approviamo, volendo eziandio che chiunque del popolo in esso Arringo alla presenza dei Signori Capitani possa presentare e proporre le sue querele e pretesi gravami in forma di supplica a parole od in iscritto nelle predette e sulle predette cose; affinchè dopo che saranno state udite, gli stessi Signori Capitani vi possano portare salutari e convenienti rimedi, ovvero secondo la loro gravità e qualità presentarle al Consiglio generale”. (Rubrica I - Libro I - *Leges Statutae Republicae Sancti Marini*).

Negli Statuti del '600 si continua ancora a sottolineare l'importanza dell'Arengo, tanto che vi si dedica la Rubrica I del Libro I. Tuttavia vi si fa riferimento più che altro come istituto di prestigio storico, essendo all'epoca quasi totalmente esautorato (anche se, come emerge dalla rubrica, per ragioni obiettivamente valide). La norma secentesca costituisce l'epigrafe del trapasso "morbido" avvenuto tra l'Arengo e il Consiglio; in realtà l'Arengo come organismo deliberante si è interrotto: conserva tuttavia una sua autorità morale o quanto meno si vuole dare l'impressione che così sia e le rubriche statutarie ne sono la testimonianza, dato che vi si continua a parlare dell'Arengo determinandone i tempi e i modi di riunione, prevedendo che anche un solo Reggente possa convocarlo a sua discrezione "*per i bisogni del Comune*", comminando la multa a coloro che non vi partecipino, quasi sia ancora un organo operante e attivo.

Dalla Rubrica statutaria si evince che, trasferiti tutti i poteri al Consiglio dei 60, rimane all'Arengo una funzione residuale di "*organo legale di pubblica opinione*" (Pietro Ellero, *Relazione della Repubblica di San Marino*, 1868). In essa è infatti previsto che la congregazione di tutto il popolo di San Marino si aduni quando i Capitani lo credono opportuno e necessario, ma invariabilmente due volte all'anno subito dopo l'insediamento della nuova Reggenza. In tale occasione si ha prima una fase di popolare notificazione in cui vengono annunciati i Capitani eletti per il semestre, indicati i nuovi tributi e tutti i provvedimenti di maggior importanza e una seconda fase di popolare manifestazione, in cui si ha la presentazione, "*in forma di suppliche*", delle istanze, rimostranze, querele che i congregati possono fare intorno alle cose o persone predette.

Non si sa se dopo la stesura degli Statuti secenteschi la Reggenza si sia valsa o meno della facoltà di riunire l'Arengo, per cui si ritiene che le ultime convocazioni dell'Arengo siano avvenute in via del tutto eccezionale e straordinaria poco dopo il 1560, sotto il controllo del Commissario del Duca d'Urbino Guidobaldo II Della Rovere, al fine di procedere al rinnovo del Consiglio dilaniato dalle consorterie e reso monopolio di pochissimi. È quello il periodo in cui sorgono sul Titano tumulti e disordini che richiedono appunto l'intervento della vicina Urbino. Il Commissario Tortora viene inviato dal Duca Guidobaldo II per rinnovare il Consiglio e ciò avviene con i voti dei Capi-famiglia, riconoscendo in questo modo la potestà suprema

dell'Arengo. Il Consiglio non ricorreva più da tempo all'Arengo, né per la nomina dei suoi membri né per altri scopi.

Per l'avvenire il Duca propone che ogni anno, un mese prima dello scadere del termine, i Capitani debbano convocare l'Arengo, in seno al quale devono poi essere scelti 45 *pater familias*, 30 della Terra e 15 del Contado. Questi 45 devono estrarre dal bossolo, contenente i nomi dei 60 Consiglieri in carica, nove ballottini, 6 della Terra e 3 del Contado, i quali devono contenere i nomi dei Consiglieri da sostituire con altrettanti nuovi candidati da ballottare fino al raggiungimento di 9, 6 della Terra e 3 del Contado.

Tuttavia, dopo poco, il Consiglio torna a cooptare nuovamente i suoi membri e finisce qualche decennio dopo per codificare negli Statuti l'esautorazione dell'Arengo da tutti i suoi poteri originari (quindi di fatto sancendo il Consiglierato a vita), senza però arrivare ad abolirlo ma lasciandogli solo alcuni poteri di secondaria importanza.

All'Arengo non si ricorre più né per la nomina dei Consiglieri né per altri scopi: la Rubrica IV del Libro I degli Statuti non fa altro che formalizzare la prassi della cooptazione già in vigore. Tuttavia i costituenti dell'epoca ne lasciano una evidente traccia a giustificazione di sé ed al fine più generale di legittimare il Consiglio Grande e Generale.

Quanto sta accadendo nei territori limitrofi influenza indubbiamente la comunità sammarinese e soprattutto il suo governo. Nonostante essa sia fedele alla sua tradizione repubblicana, non riesce ad evitare l'impatto con istituzioni e concetti totalmente diversi. Moltissimi Comuni italici, infatti, si sono trasformati in principati e in signorie o sono soggiogati ad autorità straniere. Tali comunità un tempo libere, responsabili e soggette solo a se stesse diventano dominio di alcuni che si identificano nello Stato: il popolo stesso è proprietà del signore o del principe. Anche la nostra Repubblica risente di questo stato di cose e se da un lato si conserva il Consiglio della tradizione comunale, contemporaneamente esso diviene *Principe e Sovrano* ed anche ereditario: il popolo viene di fatto esautorato senza che tale fatto sia legalmente enunciato. L'assunzione del potere da parte del Consiglio, lenta, graduale e alla fine totale, cerca una legittimazione che può venire solo dal popolo e di cui non si può quindi dimenticare l'esistenza. Il Consiglio prende, sì, effettivamente tutto il potere, ma ciò senza negare la presenza del popolo, da cui anzi continua a pretendere di avere avuto origine e potere, se non al momento della redazione degli Statuti, almeno anticamente. La rubrica statutaria

crea un aggancio per riconoscere al Consiglio una investitura *ab antiquo* dall'Arengo, implicitamente confermando che in esso risiede da sempre la sovranità popolare, rappresentando esso tutto il popolo congregato. Per questo motivo le rubriche degli Statuti del '600 continuano a regolare l'Arengo come fosse un organo ancora funzionante.

Il lento e irreversibile esautoramento dell'Arengo, sicuramente già iniziato sullo scorcio del XVI secolo, e l'affermazione, per la nomina dei Consiglieri, del principio della cooptazione coincide con una fase di decadenza mutuata dalla situazione in cui si ritrova l'Italia sotto il predominio spagnolo, situazione traviata dalla corruzione, dal servilismo, dal fasto e dalla boria. L'effetto più eclatante di tale situazione per San Marino è che, assieme all'esautoramento dell'Arengo, il Consiglio vede diminuire il numero dei propri membri (nel 1652 sono ridotti a 45): il governo è in mano a pochissimi e degenera ben presto in una vera e propria oligarchia. Il Consiglio anziché tornare a ripetere il mandato dall'Arengo si arroga esso stesso l'arbitrio di surrogare i Consiglieri di mano in mano che vengono a mancare, i quali sono così eletti a vita. Il Consiglio non è più elettivo ma vitalizio; si rinnova da sé e per se stesso governa. Da questo momento inizia a chiamarsi *Principe*.

In tale contesto si viene ad affermare anche la distinzione delle famiglie sammarinesi in nobili e cittadine: all'interno del Consiglio questa "innovazione" comporta la suddivisione dei membri in ceti o ordini. L'introduzione della nobiltà, riconosciuta di fatto senza che nessuna legge l'abbia mai espressamente codificata, fa sì che in seno al Consiglio si abbiano venti Consiglieri nobili, venti cittadini e venti contadini. Lo Statuto prevede che tutte le classi siano rappresentate in Consiglio per impedire che il potere si concentri in una sola, ma il modo in cui il Consiglio viene nel frattempo a rinnovarsi costituisce un vero e proprio dominio perché si eleggono solo persone devote al ceto preponderante (quindi nobili e contadini, quest'ultimi perché, vivendo spesso su terreni di proprietà dei nobili, sono da questi più facilmente manovrabili).

Nobili si consideravano coloro che appartenevano alle più antiche famiglie, ma potevano essere aggregati all'ordine dei consiglieri nobili anche i cittadini che si fossero mostrati degni di tale distinzione per ingegno o meriti speciali, purché possedessero una casa in Città o in Borgo, anche se abitavano nel Contado.

Emancipandosi dal controllo dell'assemblea dei capifamiglia, il Consiglio, proprio attraverso la possibilità di elevare gli esponenti in linea retta delle famiglie più facoltose, assurge così a ruolo di organo del potere decisorio. Di questo passo, e fino all'occupazione decisa dal Cardinale Alberoni, si assiste ad un progressivo e irreversibile processo involutivo negli ordinamenti sammarinesi. Il Consiglio può arrogantemente spadroneggiare in nome della salvaguardia degli interessi e dei privilegi di un numero sempre più ristretto di famiglie "patrizie". Il numero dei Consiglieri diminuisce continuamente e si arriva persino a dichiarare legali le sedute col solo numero di 20 intervenuti; nel 1739, anno dell'occupazione alberoniana, i Consiglieri viventi sono solo 27.

Il Cardinale Alberoni interviene nel momento in cui forse il governo oligarchico ha toccato il fondo della propria degenerazione, se è vero (come affermano alcuni storici) che a indurlo a tale sua occupazione sono, non tanto e solo le sue mire espansionistiche, quanto la preoccupazione per la possibilità di sopravvivenza dell'oligarchia di fronte all'aumento dei disordini provocati da quei gruppi che incominciano ad organizzarsi per rovesciare il Consiglio e ripristinare l'antico Arengo.

Dopo l'occupazione alberoniana Mons. Enriquez ricostituisce il governo e riporta il numero dei Consiglieri a 60 secondo le norme statutarie.

Nel 1862 il Consiglio Principe assume anche l'appellativo di *Sovrano*: il popolo non ha più facoltà di eleggere i Consiglieri mancanti perché il Consiglio procede sempre per cooptazione e, poiché morto il padre solitamente si chiama il figlio a sostituirlo, il Consiglio, oltre che vitalizio, diviene anche ereditario.

Dimenticato dunque fin dagli inizi del diciassettesimo secolo e rimasto in letargo per circa tre secoli, l'oblio dell'Arengo contribuisce sensibilmente al crescente decadimento del Consiglio, che perde progressivamente autorità anche a causa della sua scarsa rappresentatività (Guido Guidi, "Le Fonti scritte nella Repubblica di San Marino").

L'Arengo Generale dei Capi Famiglia torna a riunirsi il 25 marzo 1906: l'auspicio all'epoca era quello che, tornato a vivere quale organo costituente, si trasformasse in un vero e proprio corpo elettorale democratico.

La celebrazione di quell'Arengo equivalse ad un *referendum* costituzionale che trovava la propria legittimazione proprio nello Statuto.

In quell'Arengo si sottoposero al popolo due quesiti: con il primo si chiedeva se, nel rinnovare per intero il Consiglio dei LX, lo si voleva nominare con le norme e con i diritti e tutte le prerogative che lo Statuto attribuiva al Consiglio stesso con la precisazione che qualora l'Arengo avesse risposto no a tale quesito si doveva intendere che il nuovo Consiglio dovesse rinnovarsi per un terzo ogni tre anni con diritto di rieleggibilità per i decaduti; il secondo quesito chiedeva l'abolizione della suddivisione in ceti del Consiglio. Vi furono 727 no alla prima domanda e 761 sì alla seconda.

Con l'esito conseguito dall'Arengo Generale del 25 marzo 1906 finisce il consiliato a vita rinnovato per cooptazione e il diritto di elezione ritornava al popolo.

Nel 1906 la riconvocazione dell'Arengo consente, dunque, di ripristinare la democrazia e modificare la costituzione tornando a quella delle origini. L'Arengo rappresentò allora una soluzione formidabile: un'istituzione prevista e disciplinata ben tre secoli prima assolveva ad un compito di un'assemblea costituente straordinaria. Attraverso l'Arengo gli strumenti costituenti sono stati ritrovati all'interno degli Statuti con una palese scelta di continuità oltre che di opportunità (Guido Guidi, *op.cit.*).

Lo stesso Preambolo della Dichiarazione dei Diritti del 1974 nel riferirsi alla “*continuità della vita dello Stato e delle sue istituzioni fondamentali*” certamente ha voluto richiamare il ruolo fondamentale che – proprio nel senso della continuità – ha saputo svolgere l'Arengo del 1906 per riaffermare la democrazia nel nostro Paese.

Anche l'Arengo del 25 marzo 1906 – di cui tra l'altro ricorrerà il 110° anniversario il prossimo anno – merita certamente una trattazione *ad hoc* così come le vicende che lo precedettero e quelle che seguirono.

2. Il Consiglio Grande e Generale dopo il 25 marzo 1906

Il 5 maggio 1906 viene approvato il Regolamento che può considerarsi la prima legge elettorale, secondo cui sono elettori tutti i capi-famiglia o loro delegati, cittadini originari o naturalizzati, ed i laureati ritenuti emancipati di diritto. Dalle funzioni elettorali sono escluse le donne, gli ecclesiastici,

gli inabilitati per infermità di mente e coloro che abbiano riportato condanne di interdizione definitiva o temporanea della piena capacità giuridica e quelli colpiti da pene per misfatti. Il territorio della Repubblica viene diviso in tante circoscrizioni quante sono le parrocchie ed a ciascuna parrocchia attribuito un numero di Consiglieri proporzionale al numero degli abitanti. A parità di suffragi ha la preferenza il maggiore d'età e nei casi di elezioni plurime, cioè che un candidato risulti eletto in due o più parrocchie, gli eletti hanno facoltà di optare per quella parrocchia di cui intendano esercitare la rappresentanza. Requisiti per essere eleggibili sono: cittadinanza sammarinense, originaria o naturalizzata, aver compiuto 25 anni d'età, non rivestire qualità ecclesiastiche, non aver subito condanne penali.

Le elezioni generali si tengono il 10 giugno 1906.

In seguito vengono redatti alcuni emendamenti al Regolamento elettorale del maggio 1906: il 5 luglio 1906 viene ammessa l'eleggibilità per i cittadini maggiorenni, anche se non hanno compiuto il 25° anno di età e l'11 ottobre 1906 viene concesso il voto anche ai sacerdoti.

Una nuova legge elettorale viene promulgata nel 1909: essa esclude la possibilità della delega del voto. Inoltre prevede che, se nello spazio di tre anni vengono a mancare dei Consiglieri, purché i posti vacanti non raggiungano il dodicesimo, non si procede subito all'elezione, né tanto meno se ciò accade negli ultimi sei mesi del triennio, ma si aspetta la normale scadenza. Solo qualora per dimissioni, per morte o per altre cause venga a mancare la metà più uno dei membri, il Consiglio deve essere rinnovato per intero. Il Consigliere per essere eletto deve essere domiciliato in Repubblica. Se uno o entrambi i Reggenti, nella rinnovazione triennale, o in una eventuale rinnovazione totale, non vengono eletti Consiglieri, restano in carica con gli stessi poteri e prerogative fino allo scadere del loro semestre.

Il sistema di rinnovazione del Consiglio di un terzo ogni tre anni dura fino al 1920. Con la legge elettorale del 15 ottobre 1920 il Consiglio diventa rinnovabile *in toto* ogni quattro anni, dando così inizio ad un vero e proprio ciclo di legislature. Il collegio circoscrizionale viene costituito dal Collegio unico a scrutinio di lista col sistema proporzionale. L'elettore può esercitare il suo diritto solo nella circoscrizione di sua residenza. Le liste elettorali, una per sezione, sono formate d'ufficio e recano in ordine alfabetico cognome, nome e paternità di tutti coloro che hanno i requisiti per essere elettori.

Entro 15 giorni ogni cittadino, anche se non direttamente interessato, può fare reclamo contro qualsiasi omissione, errore o irregolarità riscontrata, su cui decide inappellabilmente il Commissario della Legge. Trascorso il termine, le liste sono dichiarate definitive e imm modificabili fino alla revisione dell'anno successivo. Se entro l'anno dalla loro elezione vengono a mancare, per qualsiasi causa, non più di cinque Consiglieri, i posti mancanti vengono sostituiti dai candidati che nella lista seguono immediatamente, per numero di voti, quelli già eletti. Se restano vacanti sei posti del Consiglio, o più, fino a trenta, vengono indette elezioni parziali, purché non manchino meno di sei mesi alla scadenza della legislatura. Requisiti di eleggibilità sono, oltre alle condizioni per l'elettorato attivo, saper leggere e scrivere, aver compiuto i 25 anni di età (salvo convalida), non rivestire qualità ecclesiastiche ed essere domiciliati nella Repubblica.

Il territorio viene diviso in otto circoscrizioni. I presidenti di seggio sono scelti dalla Commissione Elettorale fra gli elettori domiciliati e residenti in Repubblica, appartenenti alla categoria dei laureati, diplomati, muniti di licenza tecnica o ginnasiale o che abbiano ricoperto tale ufficio in precedenti elezioni. Una scheda valida, introdotta nell'urna, rappresenta un voto di lista, cioè un voto che va indistintamente a tutti i candidati della lista prescelta. L'elettore può tuttavia manifestare la propria preferenza, purché il numero di voti di preferenza non superi il decimo dei Consiglieri da eleggere. Se la lista prescelta è incompleta (Lista di minoranza) l'elettore può aggiungere il nome di candidati anche di liste diverse da quella prescelta (voti aggiunti), ma sempre in guisa da non superare il numero dei Consiglieri da eleggere. L'elettore però non può esercitare contemporaneamente il diritto di preferenza e di aggiunta.

Nella legge elettorale dell'11 settembre 1926 si torna a fare riferimento all'Arengo dei Capi-famiglia. L'articolo 1 infatti così recita: "*Il Consiglio Grande e Generale della Repubblica emana dall'Arringo di Capi-famiglia (...)*" e con i Decreti Reggenziali del 17 novembre 1926, 11 agosto 1932 e 18 maggio 1938 è l'Arengo Generale dei Capi-famiglia che viene convocato nei comizi elettorali per la rinnovazione del Consiglio Grande e Generale.

La Legge Elettorale fascista segna, sotto l'aspetto democratico, un evidente regresso: restringe il Corpo Elettorale ai soli capi-famiglia, sia pure

con le eccezioni per i laureati, per gli appartenenti alla milizia e per gli iscritti a nome proprio nei ruoli dei contribuenti dell'imposta sul reddito per una somma non inferiore a L. 150 annue; lascia minore facoltà di scelta all'elettore, in quanto le elezioni avvengono per soli 58 Consiglieri, perché i due Reggenti in carica o semplicemente designati fanno parte di diritto della nuova legislatura; il periodo della legislatura viene protratto da quattro a sei anni; abolisce inoltre il sistema proporzionale sostituendolo col sistema maggioritario secondo cui alla lista che abbia ottenuto maggior numero di voti vengono attribuiti 48 seggi e distribuisce il rimanente quinto dei seggi tra la lista di maggioranza e quella di minoranza in base a determinati calcoli.

Tutto questo dura fino alla storica data del 28 luglio 1943 quando, caduto il Fascismo, la Repubblica riprende la via segnata dal 25 marzo 1906 e dal 15 ottobre 1920.

Con la Legge Elettorale del 23 dicembre 1958 si introducono innovazioni sostanziali:

1) dalla funzione elettorale non sono più escluse le donne, per le quali, con successiva Legge 29 aprile 1959, *“la decorrenza della estensione del diritto elettorale attivo è fissata al 1° gennaio 1960”* (con la Legge 10 settembre 1973 n.29 viene esteso anche alle donne il diritto di elettorato passivo).

Le liste elettorali sono completate e annualmente rivedute ed integrate da una commissione formata dal Segretario degli Interni che la presiede, dal Capo dell'Ufficio Elettorale di Stato, dall'Ufficiale di Stato Civile, dal Cancelliere del Tribunale e da cinque membri nominati dal Consiglio Grande e Generale per la durata della legislatura;

2) il rinnovo del Consiglio Grande e Generale avviene di regola ogni cinque anni;

3) a cura del Capo dell'Ufficio Elettorale di Stato viene preparato il certificato elettorale che l'elettore deve esibire all'atto dell'esercizio del voto;

4) le liste dei candidati devono essere presentate da almeno 60 elettori e presentate 40 giorni prima delle elezioni;

5) ciascuna lista può comprendere un numero qualsiasi di candidati purché non maggiore del numero dei Consiglieri da eleggere, né inferiore a dieci;

6) la votazione avviene con scheda unica di Stato;

7) le schede di Stato sono consegnate esclusivamente ai presidenti di seggio recanti il bollo a secco della Segreteria di Stato e la firma del Segretario;

8) i Consiglieri, che entro il quinquennio vengano a mancare per qualsiasi ragione, sono sostituiti col candidato o coi candidati che nella medesima lista seguono immediatamente per numero di voti quelli già eletti;

9) gli elettori residenti nei Paesi extra europei sono ammessi ad esprimere il proprio voto per corrispondenza;

10) viene abolito l'uso dei voti aggiunti.

Senonché sorgono ben presto dissidi tra i sostenitori e gli abolizionisti del voto per corrispondenza, fino a creare un insanabile dissenso fra gli stessi partiti di maggioranza e provocare il 2 agosto 1966 una vera e propria crisi di governo.

Con decreto 2 agosto 1966 n.19 viene abolito il voto per corrispondenza.

3. Il Consiglio Grande e Generale oggi: Composizione – Elezione dei Consiglieri – Incompatibilità e decadenza – Dimissioni - Scioglimento

L'articolo 3, settimo comma della Dichiarazione dei Diritti dei Cittadini e dei Principi Fondamentali dell'Ordinamento Sammarinese (*Legge 8 luglio 1974 n.59 modificata con Legge 19 settembre 2000 n.95, con Legge 26 febbraio 2002 n.36 e con Legge 28 aprile 2005 n.61*) stabilisce che al Consiglio Grande e Generale, composto di sessanta membri, spetta il potere legislativo, la determinazione dell'indirizzo politico e l'esercizio delle funzioni di controllo.

E' la Legge Elettorale che disciplina l'elezione, le cause di ineleggibilità, il regime delle incompatibilità dei membri dei Consiglieri, Legge Elettorale, che, a mente del sopra citato articolo, deve essere adottata dal Consiglio Grande e Generale a maggioranza assoluta degli aventi diritto al voto (30 Consiglieri). La norma costituzionale dispone l'elezione a suffragio universale e diretto dei Consiglieri e la durata del relativo mandato per la durata della legislatura, salvo intervengano dimissioni, ragioni di incompatibilità, cause di decadenza o lo scioglimento anticipato del Consiglio.

La vigente Legge Elettorale è la Legge 31 gennaio 1996 n.6 così come modificata dalla Legge 14 marzo 1997 n.35 e dalle Leggi Qualificate 11 maggio 2007 n.1 e 5 agosto 2008 n.1.

Per essere eleggibili a Consiglieri, oltre a possedere i requisiti per essere elettore (e cioè essere cittadini maggiorenni; non essere interdetti per infermità di mente; non avere aperte procedure di giudiziale concorso fra i creditori; non essere condannati in via definitiva e per reato non colposo a pena restrittiva della libertà personale o alla interdizione dai pubblici uffici e dai diritti politici per un tempo superiore ad un anno; non essere condannati per i reati contro i diritti politici; non essere condannati alla pena della interdizione dai diritti politici – articolo 1 della Legge Elettorale), è necessario aver compiuto 21 anni di età entro il giorno delle elezioni, avere il domicilio in Repubblica, non far parte del Corpo della Gendarmeria, del Corpo della Polizia Civile, del Nucleo Uniformato della Guardia di Rocca, non essere Agente diplomatico o consolare, non esercitare le funzioni di Magistrato e Procuratore del Fisco.

La Legge Elettorale prevede inoltre diverse incompatibilità per gli eletti. Non possono essere contemporaneamente membri del Consiglio Grande e Generale i parenti in linea retta di primo grado, i coniugi o i conviventi. In caso di elezione contestuale, è valida quella del candidato con maggior numero di voti. La carica di Capitano di Castello o membro di Giunta è incompatibile con il mandato di membro del Consiglio Grande e Generale: il Capitano di Castello o il membro di Giunta che vengano eletti membri del Consiglio e il Consigliere che sia eletto Capitano di Castello o membro di Giunta devono optare per uno dei due mandati entro il termine di quindici giorni, diversamente l'eletto è considerato decaduto dal mandato ricoperto prima dell'ultima elezione.

Al fine, inoltre, di evitare il cumulo di più cariche elettive in capo ad un membro del Consiglio Grande e Generale che può determinarsi qualora uno stesso soggetto sia rappresentante legale o membro di organi direttivi in organizzazioni o associazioni sociali, economiche, finanziarie, la Legge Qualificata n.1/2007 ha introdotto ulteriori incompatibilità. In virtù di tali norme, dunque, l'incarico di Consigliere è divenuto incompatibile anche con la rappresentanza legale o le cariche elettive negli organi dirigenti delle Organizzazioni Sindacali e nel Comitato Esecutivo del CONS, la presidenza di federazioni sportive, la presidenza o la segreteria generale delle Associazioni Economiche di Categoria, le cariche elettive negli organi di amministrazione e di controllo della Banca Centrale, di Enti Pubblici e di Aziende Pubbliche,

la presidenza di fondazioni bancarie, le cariche direttive o di rappresentanza legale assunte nei consigli di amministrazione degli istituti bancari e finanziari. Qualora il Consigliere si trovi in una di queste condizioni deve optare per il mandato consiliare e rimuovere le cause di incompatibilità entro i tre mesi successivi, pena la decadenza dalla carica di membro del Consiglio Grande e Generale.

Con la Legge Qualificata 18 giugno 2015 n.2 è stata introdotta una ulteriore causa di decadenza dal mandato consiliare: l'appartenenza, cioè ad associazioni segrete, comunque denominate, anche se costituite ed operanti all'estero. Sono associazioni segrete quelle che, anche all'interno di associazioni palesi, occultando la propria esistenza, ovvero tenendo segrete finalità e/o attività, ovvero rendendo volontariamente sconosciuti in tutto od in parte ed anche reciprocamente i propri soci, affiliati, anche attraverso giuramento incompatibile con il dovere di esclusiva fedeltà alla Repubblica, svolgono attività diretta ad interferire sull'esercizio delle funzioni di organi costituzionali, dell'Amministrazione Pubblica, di Enti Pubblici, nonché di servizi pubblici essenziali in modo da favorire i propri associati o interessi di parte. Il legislatore ha previsto l'obbligo per i Consiglieri di presentare all'Ufficio Segreteria Istituzionale, sotto la propria responsabilità civile e penale, dichiarazione attestante la non appartenenza, né attuale né pregressa, a tali associazioni al momento della candidatura. Considerato il momento in cui deve essere resa tale dichiarazione parrebbe trattarsi più di una causa di ineleggibilità che di incompatibilità e decadenza. Trattasi invece di vera e propria causa di decadenza per quei Consiglieri che si trovavano già a ricoprire tale incarico al momento della entrata in vigore della legge, per i quali una norma transitoria prevede che tale dichiarazione debba essere resa entro centottanta giorni dalla entrata in vigore medesima.

Decade automaticamente dalla carica di Consigliere, inoltre, chi perde i requisiti di eleggibilità e colui che, per più di tre mesi consecutivi, non partecipi alle sedute senza averne precedentemente chiesto ed ottenuto la dispensa dal Consiglio Grande e Generale ad esclusione dei casi di forza maggiore.

Qualora si verifichi una condizione di decadenza il Consiglio, dopo la verifica dell'esistenza dei presupposti di legge per l'adozione del provvedimento formulato dall'Ufficio di Segreteria, prende atto della decadenza del Consigliere ed investe contemporaneamente la Giunta delle Elezioni per gli adempimenti relativi alla sostituzione del Consigliere decaduto.

Ad ogni Consigliere è data facoltà di dimettersi dal proprio incarico, con comunicazione scritta e motivata alla Reggenza, la quale è tenuta ad inserire all'ordine del giorno del Consiglio Grande e Generale le dimissioni del Consigliere nella prima seduta utile del Consiglio medesimo. L'accettazione delle dimissioni del Consigliere è sottoposta a votazione segreta del Consiglio. Se le dimissioni vengono reiterate, il Consiglio le accoglie con semplice presa d'atto.

I membri del Consiglio Grande e Generale che, per qualsiasi causa, venissero a mancare durante la legislatura, sono sostituiti dai candidati che nella medesima lista seguono immediatamente, per numero di voti ottenuti, quelli già eletti. Nel caso di mancanza di candidati della medesima lista i posti vengono dichiarati vacanti.

La Reggenza scioglie il Consiglio Grande e Generale e convoca i comizi elettorali alla scadenza naturale della Legislatura – e cioè ogni cinque anni – o quando il Consiglio venga a perdere, per qualsiasi causa, almeno trenta dei suoi membri, oppure non approvi il programma di Governo o non nomini i Segretari di Stato, oppure approvi il programma o nomini i Segretari di Stato con il concorso determinante del voto di Consiglieri non appartenenti alla formazione proclamata vincitrice alle ultime elezioni.

In seguito allo scioglimento del Consiglio Grande e Generale e fino alla costituzione del nuovo Governo, il Congresso di Stato *protempore* e le Commissioni entrano in regime di ordinaria amministrazione e quindi possono gestire i soli affari correnti.

4. Brevi cenni sul vigente sistema elettorale

Tratto da “Sintesi delle principali novità della Riforma Elettorale 2007-2008” e da “Guida Pratica alle norme in materia elettorale” predisposto dalla Segreteria di Stato per gli Affari Interni, in occasione delle Consultazioni Elettorali del 9 novembre 2008.

Il sistema elettorale vigente nella Repubblica di San Marino è proporzionale a collegio unico. Il proporzionale è considerato il sistema più efficace a realizzare il principio della “rappresentatività”, in quanto consente di tradurre direttamente in seggi parlamentari la volontà espressa dagli elettori,

nelle sue diverse articolazioni. Con tale metodo, infatti, a ciascuna lista è assegnato un numero di seggi proporzionalmente corrispondente ai voti ottenuti dalla lista stessa. Il Corpo Elettorale costituisce un “collegio unico”: unica, pertanto, è la circoscrizione elettorale nel senso che la composizione dell'intero Consiglio Grande e Generale è determinata dalla somma complessiva dei voti manifestati in qualunque sezione elettorale.

La riforma elettorale del 2007 ha introdotto alcuni correttivi al sistema proporzionale puro facendo seguito ad un dibattito istituzionale e politico durato alcuni anni. I correttivi, che costituiscono la principale novità del vigente sistema elettorale, sono stati introdotti con l'intento di valorizzare la volontà dei cittadini, responsabilizzare le forze politiche di fronte all'elettore, contrastare la frammentazione dei partiti, garantire la stabilità di Governo, favorire la presenza delle donne in Consiglio Grande e Generale, avversare il voto di scambio e la riconoscibilità del voto.

Tra le principali innovazioni apportate dalla suddetta riforma vi è quella che impone alle forze politiche di dichiarare preventivamente al voto con quali alleati si propongono di governare ed in base a quale programma. Per supportare la costituzione di maggioranze di governo stabili, la legge favorisce la formazione di coalizioni fra liste, fatta salva la possibilità per le liste stesse di presentarsi da sole. Le liste non coalizzate e le coalizioni si impegnano, dunque, a realizzare un Programma di Governo da rendere pubblico prima delle elezioni. Non più un programma elettorale diverso per ciascuna lista, bensì un vero e proprio Programma di Governo noto prima del voto, una sorta di contratto tra le forze politiche e gli elettori con precisi impegni per la legislatura.

Inoltre, per rispettare il patto siglato con gli elettori prima del voto, è vietata, in caso di crisi di governo, la formazione di nuove maggioranze con la partecipazione di forze politiche diverse da quelle che hanno vinto le elezioni. Per tutta la legislatura, pertanto, la composizione della maggioranza rispecchia fedelmente la volontà del Corpo Elettorale e non potrà subire variazioni finché gli elettori non si esprimeranno nuovamente con elezioni politiche anticipate.

Nel caso, quindi, dovesse verificarsi una crisi di governo, sarà possibile tentare di ricostituire la maggioranza con la sola partecipazione di chi

ha vinto le elezioni. Se il tentativo dà esito negativo, la Reggenza dichiara lo scioglimento del Consiglio Grande e Generale e indice nuove elezioni politiche.

La riforma elettorale del 2007 ha altresì previsto il premio di “stabilità” – che consiste nell’assegnazione aggiuntiva di seggi in favore della lista o coalizione vincitrice – con l’obiettivo di garantire la tenuta parlamentare della Maggioranza ed Esecutivi duraturi nel corso della legislatura. Pertanto, se la lista o coalizione che risulta vincente non arriva a conseguire 35 seggi, le vengono assegnati i seggi mancanti per arrivare a 35. I seggi aggiuntivi vengono sottratti a quelle liste che hanno ottenuto i quozienti più bassi e non fanno parte della coalizione/lista vincitrice.

Per contrastare, inoltre, la frammentazione politica è stato istituito il cosiddetto “sbarramento”, e cioè una soglia minima di voti che ciascuna lista deve aver conseguito per poter entrare in Consiglio. Lo “sbarramento” è variabile, in quanto è legato al numero di liste che si candidano: esso può andare da una percentuale minima dello 0,40% fino ad un massimo del 3,5%.

Tra le ulteriori novità introdotte nel 2007 e nel 2008 merita menzione l’introduzione della cosiddetta “quota rosa” (nelle liste di candidati deve cioè essere assicurata la rappresentanza di ciascun genere nella misura almeno pari ad un terzo), la presentazione della dichiarazione circa i redditi percepiti dai candidati, specifiche norme penali per chi viola la libertà di voto.

Le consultazioni elettorali si compongono di un primo turno e di un eventuale secondo turno di votazione per consentire di decretare la lista/coalizione vincitrice delle elezioni. Con il primo turno si determinano la consistenza dei partiti all’interno del Consiglio Grande e Generale ed i loro rappresentanti nonché la vittoria o meno di una lista/coalizione. Con il ballottaggio si stabilisce quale delle due formazioni, che hanno ottenuto il maggior numero di voti ma che non hanno conseguito sufficienti consensi per vincere le elezioni al primo turno, costituirà la maggioranza di governo.

Vince le elezioni la lista o la coalizione che riesce a conseguire il 50% + 1 dei voti validamente espressi. In caso di mancato raggiungimento di tal

numero di voti, vince le elezioni la lista o la coalizione che ottiene almeno 30 dei 60 posti in Consiglio Grande e Generale, in base al sistema proporzionale di conteggio (metodo D'Hondt).

Se nel primo turno delle votazioni, dunque, nessuna coalizione o lista raggiunge la maggioranza del 50% + 1 dei voti e non riesce neppure a conseguire i 30 dei 60 seggi in Consiglio Grande e Generale, si ricorre al secondo turno di votazione che vede in ballottaggio le due coalizioni/liste che hanno ottenuto più voti al primo turno.

La votazione di ballottaggio ha l'esclusiva funzione di stabilire quale delle due formazioni in competizione vince le elezioni e consegue il premio di stabilità, in quanto l'assegnazione proporzionale dei seggi in Consiglio Grande e Generale e l'individuazione degli eletti sono determinate dall'esito del primo turno di votazione.

Nel ballottaggio, pertanto, il voto non è di lista e non si esprimono preferenze.

5. Insediamento del Consiglio Grande e Generale

La prima seduta del Consiglio Grande e Generale conseguente alle consultazioni elettorali deve tenersi entro trenta giorni dalla pubblicazione dell'esito delle consultazioni medesime, pubblicazione cui provvede il Segretario di Stato per gli Affari Interni sulla base delle risultanze dell'Ufficio Elettorale Centrale, contestualmente alla notifica della nomina a ciascun candidato eletto, entro due giorni dal termine delle operazioni dell'Ufficio Elettorale Centrale medesimo.

Nella prima seduta del nuovo Consiglio la Reggenza comunica l'esito delle elezioni, propone la nomina dei componenti la Giunta Permanente delle Elezioni e dispone per la successiva convocazione del Consiglio che deve tenersi entro i successivi quindici giorni. In questa seconda seduta consiliare, la Reggenza dà lettura della relazione della Giunta. Nel caso in cui gli eletti ricoprano le condizioni di eleggibilità previste dalla legge e le operazioni elettorali si siano svolte senza contestazioni, il Consiglio Grande e Generale prende semplicemente atto delle conclusioni della Giunta. Se sono state avanzate gravi contestazioni o vi sia il fondato sospetto di irrego-

larità, le conclusioni della Giunta possono essere oggetto di voto da parte del Consiglio.

La Giunta Permanente delle Elezioni, composta di cinque membri, è eletta dal Consiglio Grande e Generale nella prima seduta dopo le consultazioni elettorali. Non possono farne parte i Consiglieri, i Capitani di Castello o i membri di Giunta. Essa esamina la documentazione ricevuta dall'Ufficio Elettorale Centrale; ascolta i ricorsi, riguardanti questioni di eleggibilità e di regolarità nelle operazioni elettorali, che vanno presentati da cittadini elettori entro cinque giorni successivi a quello delle elezioni; provvede a radiare i candidati giudicati ineleggibili, sostituendoli con i candidati non eletti che, nella medesima lista, hanno ottenuto il maggior numero di voti; propone al Consiglio Grande e Generale la convalida dei membri eletti.

Dopo la presa d'atto e la proclamazione dei Consiglieri eletti, questi ultimi prestano giuramento in Aula secondo la formula letta dal Segretario di Stato per gli Affari Interni. E' in facoltà del Consigliere scegliere se prestare giuramento sopra i Santi Evangelii, così come previsto dal Decreto 27 giugno 1909, o secondo la cosiddetta formula "laica" (giuramento sull'onore) introdotta dalla Legge 29 ottobre 1993 n.115.

I Consiglieri assenti nella seduta in cui si presta giuramento devono farlo all'inizio della prima seduta cui prendono parte e comunque entro due mesi dalla convalida della loro elezione, pena la decadenza dal mandato.

6. Cenni sulla formazione del Governo

All'inizio della Legislatura, dopo la seduta di insediamento del Consiglio Grande e Generale, la Reggenza conferisce il mandato per la formazione del Governo alla lista che da sola abbia vinto le elezioni ovvero alla lista che, all'interno della coalizione vincitrice, abbia conseguito il maggior numero di voti. Quando il mandato dà esito positivo, è convocato il Consiglio Grande e Generale per approvare il programma di governo e nominare il Congresso di Stato. Sull'approvazione del programma e sulla nomina della "squadra" di Governo, il Consiglio si esprime a maggioranza assoluta. I membri di Governo – Segretari di Stato – devono essere indicati tra i Consiglieri della formazione che ha vinto le elezioni.

Il Congresso di Stato è composto da Segretari di Stato in numero non superiore a dieci, nominati dal Consiglio Grande e Generale di norma fra i propri componenti – articolo 1 Legge Qualificata 15 dicembre 2005 n.184.

E' possibile anche la nomina di Segretari di Stato cosiddetti “tecnici” in numero tuttavia non superiore ad un terzo dei componenti l'intero Congresso di Stato. In questo caso la nomina degli stessi deve avvenire a maggioranza dei due terzi.

Qualora la lista che da sola ha vinto le elezioni non riuscisse a formare il Governo, il Consiglio è convocato per certificare il venir meno della maggioranza e si indicano nuove elezioni. Nel caso, invece, abbia vinto una coalizione e la lista incaricata non sia in grado di formare il Governo, la Reggenza, convocata ciascuna forza politica appartenente alla coalizione vincitrice, può conferire un ulteriore mandato, allo scadere del quale o si nomina il Governo o si certifica il venir meno della maggioranza e si indicano nuove elezioni.

Il Consigliere eletto Segretario di Stato, per la durata di tale mandato, viene sostituito in seno al Consiglio Grande e Generale dal primo dei non eletti della lista di appartenenza (*Articolo 7, Legge Costituzionale 15 dicembre 2005 n.183*).

7. Attribuzioni del Consiglio Grande e Generale

Al Consiglio Grande e Generale – così come recita il già citato articolo 3, comma 7, della Dichiarazione dei Diritti – spettano: il potere legislativo, la determinazione dell'indirizzo politico e l'esercizio delle funzioni di controllo.

Il suo funzionamento è disciplinato da un Regolamento adottato con Legge 11 marzo 1981 n.21, modificata dalle Leggi 31 ottobre 1986 n.128, 19 maggio 1994 n.47 e 21 marzo 1995 n.42; il Regolamento disciplina, altresì, l'articolazione dello stesso Consiglio in Commissioni Consiliari Permanenti. Il Legislatore Costituzionale ha previsto che in tale Regolamento debba essere parimenti disciplinato anche il ruolo dei Gruppi e delle Rappresentanze Consiliari: il Regolamento vigente non contiene ancora norme al riguardo ma certamente la riforma dello stesso – che è da tempo oggetto di confronto tra le forze politiche – saprà dare riscontro anche a questo disposto costituzionale.

7.1 *Determinazione dell'indirizzo politico*

Prima di parlare dell'attività di indirizzo politico svolta dal Consiglio è necessario premettere alcuni cenni sui rapporti tra Consiglio e Congresso di Stato (o Governo) e sul concetto di indirizzo politico. Nella Repubblica di San Marino la forma di governo è parlamentare. E' il Consiglio che – come abbiamo più sopra visto – approva il programma di governo e nomina il Congresso di Stato (anche se nell'ambito della “strada” tracciata dal risultato elettorale). Ciò significa che tra il Consiglio e il Congresso di Stato intercorre un rapporto “di fiducia”. Il Consiglio dunque non ha soltanto la funzione di porre le norme costitutive dell'ordinamento giuridico (funzione legislativa alla quale adempie con l'approvazione delle leggi e la ratifica dei decreti delegati e dei decreti legge) ma anche quella di collaborare con il Governo nello svolgimento dell'attività di indirizzo politico.

L'indirizzo politico concerne la condotta ed il governo di ogni comunità sociale, per cui esso appare strettamente collegato con l'azione di governo: non può aversi indirizzo politico senza che vi sia una azione di governo e non può aversi un'azione di governo senza che vi sia un indirizzo politico. L'azione politica o di governo così considerata viene riferita ad ogni comunità sociale e si costituisce in funzione del conseguimento di un fine: e, fra le varie comunità, in primo luogo a quella statale che è la società politica per eccellenza (Temistocle Martinez – *Diritto Costituzionale*).

L'attività di indirizzo politico può essere suddivisa in più fasi.

La prima fase è sicuramente quella relativa alla determinazione dell'azione statale. Rientrano di certo in questa fase l'approvazione del programma di Governo e la nomina del Congresso di Stato. Ma rientrano anche quegli atti di direzione politica (ordini del giorno, mozioni) diretti a modificare o ad integrare il programma di governo originariamente approvato o ad impegnare il governo e la pubblica amministrazione a dargli puntuale attuazione.

Strumento di indirizzo politico è l'**ordine del giorno** in quanto la sua approvazione impegna politicamente il Governo o gli altri organismi eventualmente competenti a porre in atto i provvedimenti approvati con lo stesso, tenuto conto delle disponibilità finanziarie dello Stato. L'ordine del

giorno può essere presentato da ciascun Consigliere in sede di comunicazioni ovvero su argomenti posti in discussione; con esso il Consigliere ha facoltà di chiedere che il Consiglio esprima il proprio orientamento in ordine al problema sollevato. L'ordine del giorno viene sottoposto alla votazione del Consiglio o nella stessa sessione consiliare in cui viene presentato o in quella successiva, a seconda dell'urgenza.

Anche l'approvazione di una **istanza d'Arengo** può considerarsi atto di indirizzo politico, in quanto impegna il Congresso di Stato ad operare in modo corrispondente al fine di realizzare la volontà espressa al riguardo dal Consiglio Grande e Generale. Di questo istituto si è già parlato in un precedente articolo pubblicato sempre dalla Dante Alighieri e al quale si rinvia integralmente. Qui ricorderò solo che l'istanza d'Arengo è presentata da cittadini sammarinesi maggiorenni alla Reggenza, a mezzogiorno della prima domenica successiva all'investitura dei Capitani Reggenti, e deve riguardare questioni di interesse pubblico. Il Consiglio Grande e Generale è tenuto a discutere le istanze d'Arengo entro il semestre del mandato reggenziale in cui sono presentate e si esprime tramite votazione sull'accoglimento delle richieste nelle stesse contenute. La decisione forma oggetto di apposita delibera in cui deve essere precisato anche l'organismo o gli organismi cui è rimessa la responsabilità dei provvedimenti da adottare. Sui provvedimenti intrapresi per dare attuazione all'istanza d'Arengo approvata il Segretario di Stato preposto è tenuto a riferire alla Commissione Consiliare Permanente competente entro sei mesi.

La mozione è atto sia di indirizzo politico che di controllo. Essa ha lo scopo di promuovere una discussione su argomenti amministrativi e politici. Se consegue alla trasformazione di una interpellanza viene discussa nella Commissione Consiliare Permanente competente, se invece viene presentata direttamente da almeno tre Consiglieri, o da un rappresentante dei Gruppi Consiliari e delle liste rappresentate in Consiglio, viene discussa in seno al Consiglio Grande e Generale. In questo secondo caso la mozione va presentata in forma scritta all'Ufficio Segreteria Istituzionale o, se presentata in corso di seduta consiliare, all'Ufficio di Segreteria del Consiglio Grande e Generale. La trattazione della mozione deve avvenire entro il termine massimo di sei mesi dalla presentazione. Sugli argomenti oggetto di mozione può essere adottato un ordine del giorno conclusivo che impegna politicamente il Governo o gli altri organismi così come già sopra detto.

In merito alla efficacia vincolante di quanto approvato con una mozione, un ordine del giorno o un'istanza d'Arengo – trattandosi non di atti legislativi ma di deliberazioni che impegnano politicamente il Congresso di Stato a darvi esecuzione – essi andrebbero ricondotti nell'ambito del rapporto di fiducia tra Parlamento e Congresso per cui qualora il governo non desse esecuzione a tale deliberato, disattendendo quindi l'impegno contenuto nella deliberazione medesima, il Consiglio potrebbe far valere la responsabilità politica del Governo sino a colpirlo con la mozione di sfiducia.

La seconda fase dell'indirizzo politico è quella che vede il Consiglio impegnato con il Governo a predisporre, discutere e approvare le cosiddette leggi di indirizzo politico: sono tali quelle leggi mediante cui il Consiglio partecipa direttamente alla direzione politica dello Stato. Tra queste leggi va annoverata, *in primis*, la legge di bilancio, e cioè la legge con la quale i mezzi finanziari reperiti – in particolare attraverso il gettito delle imposte – vengono normativamente distribuiti fra i vari settori dell'attività statale e dell'Amministrazione in correlazione con i fini che si intendono perseguire; ma anche le leggi finanziarie che introducono modifiche ed integrazioni a disposizioni legislative aventi riflessi sul Bilancio dello Stato; le leggi di programmazione economica che stabiliscono, appunto, programmi di sviluppo economico-sociale; la ratifica di trattati internazionali; i provvedimenti di nomina alle più alte cariche dello Stato.

Sempre nella funzione di indirizzo politico potrebbe essere annoverata un terza fase, quella delle procedure di controllo con cui il Consiglio mira ad accertare che l'indirizzo effettivamente svolto dal Governo sia conforme a quanto contenuto nel programma di governo approvato; controllo che potrebbe sfociare anche nella presentazione ed approvazione di una mozione di sfiducia, istituto introdotto nel nostro ordinamento solo con le riforme istituzionali del 2005.

Di questa terza fase si tratterà tuttavia nel paragrafo che segue, come funzione a se stante, tra l'altro espressamente distinta anche dal legislatore costituzionale.

7.2 Funzioni di controllo

Strettamente connesse – come più sopra anticipato – all’attività di indirizzo, ma non rientranti propriamente in essa – sono le procedure di controllo (e di informazione).

Nelle forme di governo parlamentari il governo è sottoposto al controllo da parte del parlamento per quanto concerne lo svolgimento della sua attività politico-amministrativa. Questo in virtù di quel rapporto di fiducia di cui si è detto più sopra e che trova il suo fondamento nel fatto che è il Consiglio che approva il programma di Governo e nomina il Congresso di Stato. Per poter controllare, il Consiglio deve poter conoscere. Gli strumenti che il Regolamento Consiliare prevede a tal fine sono le interrogazioni, le interpellanze, le commissioni di inchiesta. Nella funzione di controllo va altresì considerata la mozione di sfiducia.

Con la presentazione di una **interrogazione** il Consigliere chiede al Governo se un fatto sia vero, se una certa informazione concernente atti di Governo o pervenuta al Governo o ad un Ufficio sia esatta, se il Governo intenda trasmettere al Consiglio documenti che occorrono al Consigliere o se il Governo abbia preso o intenda prendere determinati provvedimenti.

L’interpellanza consiste, invece, nella domanda volta a conoscere i motivi o gli intendimenti della condotta del Governo in questioni che riguardano determinati aspetti della sua politica o della situazione del Paese. L’interpellanza ha sicuramente un carattere più incisivo dell’interrogazione sia perché ha un più diretto riferimento all’attività di indirizzo politico sia perché, qualora l’interpellante dovesse dichiararsi insoddisfatto, potrebbe trasformare l’interpellanza in mozione ed investire così l’intera Commissione Consiliare Permanente, competente sulla materia oggetto della interpellanza/mozione medesima, della discussione e dell’eventuale voto sulla attività del Governo (con la formulazione di un ordine del giorno conclusivo come più sopra spiegato).

Sia l’interrogazione che l’interpellanza vengono presentate in forma scritta dai Consiglieri all’Ufficio di Segreteria Istituzionale o, se presentate in corso di seduta consiliare, all’Ufficio di Segreteria del Consiglio Grande e Generale.

Per il governo risponde in Consiglio il Segretario di Stato competente che deve provvedervi non oltre trenta giorni dalla presentazione. In caso sia richiesta risposta scritta questa deve essere resa entro venti giorni dalla presentazione.

La mozione derivante dalla trasformazione di una interpellanza deve essere discussa dalla competente Commissione Consiliare Permanente entro sei mesi.

L'inchiesta come strumento di controllo è diretta ad accertare le responsabilità di uomini politici e di funzionari in relazione ad una certa situazione di pubblico interesse. Le inchieste sono condotte da apposite commissioni consiliari formate in modo da rispecchiare la proporzione dei vari gruppi consiliari. Il Regolamento Consiliare prevede che la commissione d'inchiesta proceda alle indagini con i poteri e i limiti dell'autorità giudiziaria, ciò significa che la commissione – senza che sia necessario ricorrere ad una legge che le attribuisca siffatti poteri – è legittimata a citare ed interrogare testimoni, ordinare perizie, acquisire documenti e così via. Allo stesso modo essa incontra i limiti derivanti dal diritto di alcune persone di astenersi dal testimoniare determinato dal segreto professionale (esempio medici, avvocati ecc.). Si ritiene tuttavia che anche questo segreto potrebbe non essere opponibile qualora la legge istitutiva della commissione d'inchiesta disponga espressamente in tal senso.

E' il Consiglio Grande e Generale che dispone in merito alla costituzione di una commissione d'inchiesta con apposito progetto di legge. E' evidente, dunque, che applicandosi a tale proposta le regole che disciplinano l'*iter* di formazione di una legge ne deriva che è la maggioranza – di cui il governo è espressione – a decidere se condurre o meno l'inchiesta. In astratto ciò parrebbe sminuire il valore di controllo della condotta politica proprio di tali commissioni.

La legge istitutiva fissa gli scopi della commissione d'inchiesta, le modalità di svolgimento dell'attività ed i tempi di presentazione al Consiglio delle relazioni.

La mozione di sfiducia è anch'essa uno strumento di controllo. Il venir meno del rapporto di "fiducia" in base al quale il Consiglio ha approvato il programma di governo e ha nominato il Congresso di Stato è determinato

da un insanabile dissenso tra la maggioranza e il Governo stesso per cui la prima fa valere la responsabilità politica del secondo. La mozione di sfiducia è un istituto di recente introduzione nell'ordinamento sammarinese, essendo previsto dalla Legge Costituzionale n.183/2005 (art. 9). La norma costituzionale prevede che la mozione di sfiducia sia presentata ai Capitani Reggenti in forma scritta e motivata da almeno un quinto dei componenti il Consiglio Grande e Generale; deve essere discussa dallo stesso Consiglio non prima di tre giorni e non oltre il settimo giorno dalla data del suo deposito. A tal fine i Capitani Reggenti convocano tempestivamente l'Ufficio di Presidenza del Consiglio Grande e Generale in cui si deciderà la convocazione della seduta consiliare per la trattazione della mozione.

La legge costituzionale prevede che la mozione possa essere presentata sia contro il Congresso di Stato sia contro un singolo Segretario di Stato per responsabilità politiche relative al suo dicastero.

Dopo la discussione, il Consiglio sottopone a votazione, per appello nominale, la mozione che è approvata se ottiene la maggioranza assoluta degli aventi diritto al voto (30 Consiglieri). Qualora venga respinta non può essere ripresentata per gli stessi motivi. La mozione di sfiducia contro il Congresso di Stato o contro un singolo Segretario di Stato non può altresì essere presentata prima che siano trascorsi sei mesi dal momento delle rispettive nomine.

L'approvazione di una mozione di sfiducia va ad incidere sulla durata in carica del Congresso di Stato che, di norma, è prevista per l'intera legislatura. In particolare, qualora sia approvata una mozione di sfiducia, il Congresso di Stato è tenuto a dimettersi (art. 3 Legge Costituzionale n.183/2005). Una volta rassegnate le proprie dimissioni, nelle mani dei Capitani Reggenti, il Congresso di Stato dimissionario rimane in carica per l'ordinaria amministrazione fino alla nomina di un nuovo Congresso di Stato. L'effetto delle dimissioni è altresì obbligatorio nei confronti di un singolo Segretario di Stato rispetto al quale sia votata e approvata una mozione di sfiducia. La mozione di sfiducia votata nei confronti di un singolo Segretario di Stato non incide invece sul perdurare in carica dell'intero Esecutivo.

L'articolo 23 della Legge Qualificata n.1/2007 – in linea con le novità introdotte nell'ambito della riforma elettorale e di cui si è detto più sopra – prevede che il rigetto di una mozione di sfiducia contro il Congresso di Stato con il concorso determinante del voto dei Consiglieri non eletti nella

lista o nella coalizione di liste proclamata vincitrice alle elezioni comporta la cosiddetta “crisi di governo” e l’apertura, da parte della Reggenza, della procedura per la verifica della sussistenza delle condizioni per la formazione di un nuovo Governo, sempre composto dalla lista o dalla coalizione di liste vincitrice alle elezioni, in mancanza delle quali la stessa Reggenza dichiarerà lo scioglimento del Consiglio e convocherà nuove consultazioni elettorali per il suo rinnovo.

7.3 Funzione legislativa

Per quanto concerne il **potere legislativo**, il Regolamento Consiliare prevede che chi esercita l’iniziativa legislativa debba presentare all’Ufficio di Presidenza del Consiglio Grande e Generale il progetto di legge, redatto in articoli e corredato di una relazione illustrativa che ne specifichi gli scopi e i contenuti; le proposte di legge che comportino spesa debbono altresì prevedere la relativa copertura finanziaria.

Ciascuna proposta di legge deve essere inserita all’ordine del giorno del Consiglio Grande e Generale entro centoventi giorni dalla presentazione, per essere sottoposta alla prima lettura. Nell’ambito della prima lettura, dopo la relazione del proponente, i Consiglieri, senza preventiva iscrizione, hanno facoltà di intervenire per chiedere chiarimenti e svolgere considerazioni per un massimo di dieci minuti ciascuno.

In via ordinaria, dopo la prima lettura, il progetto di legge viene assegnato alla Commissione Consiliare Permanente competente per l’esame in sede referente, Commissione indicata dalla Reggenza sentito l’Ufficio di Presidenza.

Con Legge 21 marzo 1995 n.42 sono state istituite le Commissioni Consiliari Permanenti in numero di cinque. Con successiva Legge Qualificata 12 settembre 2006 n.2, le Commissioni Consiliari sono state ridotte a quattro:

- Affari Costituzionali e Istituzionali; Pubblica Amministrazione; Affari Interni, Protezione Civile, Rapporti con le Giunte di Castello; Giustizia; Istruzione; Cultura e Beni culturali, Università e Ricerca scientifica;
- Affari Esteri, Emigrazione e Immigrazione; Sicurezza e ordine pubblico; Informazione;
- Finanze, Bilancio e Programmazione; Artigianato; Industria; Commercio; Turismo; Servizi; Trasporti e telecomunicazioni; Lavoro e cooperazione;

- Igiene e sanità; Previdenza e Sicurezza Sociale; Politiche sociali; Sport; Territorio, Ambiente e Agricoltura.

Le Commissioni sono composte in modo da garantire:

- a) la presenza di tutte le liste rappresentate in Consiglio Grande e Generale;
- b) che alla maggioranza consiliare sia riconosciuta la maggioranza nelle Commissioni in misura pari almeno alla metà più uno dei componenti;
- c) il rispetto della proporzione dei Gruppi per quanto compatibile con i criteri di cui alle precedenti lettere a) e b).

Attualmente sono composte di 15 membri; ma il numero può comunque essere aggiornato tramite decreto reggenziale al fine di garantire i principi e criteri di cui alle superiori lettere a), b) e c).

Esse sono nominate con presa d'atto da parte dello stesso Consiglio Grande e Generale. Durano in carica per l'intera legislatura; non possono esserne membri i Segretari di Stato; i Capitani Reggenti, per la durata del mandato reggenziale, non possono far parte delle Commissioni cui sono stati designati e per tale periodo sono sostituiti da altri Consiglieri designati dai rispettivi Gruppi di appartenenza.

Nella loro prima seduta (seduta di insediamento) le Commissioni eleggono il Presidente e il Vice Presidente. Il Presidente rappresenta, convoca e presiede la Commissione; ne predispone l'ordine del giorno; apre e chiude le sedute; verifica i risultati delle votazioni e la redazione del processo verbale delle sedute. Il Vice Presidente sostituisce il Presidente in caso di sua assenza o impedimento. Le sedute delle Commissioni sono valide quando è presente almeno la maggioranza dei loro componenti; sono pubbliche, tuttavia nei casi previsti dal Regolamento Consiliare ciascuna Commissione può riunirsi in seduta segreta, previa decisione del Presidente della Commissione, sentiti i rappresentanti di ciascun Gruppo Consiliare o Lista presenti nella Commissione. La Reggenza e i membri del Congresso di Stato hanno diritto di partecipare alle sedute, senza diritto di voto. Essi hanno altresì il diritto di intervenire ogni qualvolta lo ritengano opportuno, ma per i membri del Congresso di Stato la facoltà di parlare è attribuita dal Presidente della Commissione, previa richiesta. I membri del Congresso di Stato hanno l'obbligo di partecipare alle sedute delle Commissioni ogni qualvolta queste lo richiedano.

Alle Commissioni sono attribuite quattro specifiche funzioni. Più precisamente esse si riuniscono:

- a) in sede referente, per l'esame e l'approvazione in prima lettura dei progetti di legge, da sottoporre poi al Consiglio Grande e Generale per la seconda lettura;
- b) in sede redigente, per l'esame e l'approvazione degli articoli di progetti di legge da sottoporre al Consiglio per la sola approvazione finale dell'intero progetto;
- c) in sede consultiva, per esprimere pareri su progetti di legge o argomenti assegnati ad altre Commissioni;
- d) in sede deliberante per l'esame delle mozioni derivanti dalla trasformazione di interpellanze.

Le Commissioni si riuniscono inoltre per ascoltare e discutere comunicazioni del Congresso di Stato, nonché per lo svolgimento delle funzioni di indirizzo, controllo e informazione per le materie di propria competenza.

Alle Commissioni Consiliari Permanenti, per quanto concerne il loro funzionamento, si applicano, per quanto non diversamente disposto dalla Legge n.42/1995, le disposizioni contenute nel Regolamento del Consiglio Grande e Generale.

L'esame del progetto di legge in Commissione comporta l'esame e l'approvazione di ogni articolo del progetto, l'esame dei relativi emendamenti e l'approvazione del testo finale che verrà inoltrato al Consiglio Grande e Generale per l'esame in seconda lettura unitamente alla relazione di maggioranza e ad eventuali relazioni di minoranza.

Quando il progetto viene iscritto all'ordine del giorno del Consiglio in seconda lettura il progetto stesso, con le relazioni, gli allegati ed eventuali pareri, viene distribuito ai Consiglieri almeno cinque giorni prima dell'inizio della discussione. Gli emendamenti possono essere presentati solo in sede di esame da parte della Commissione competente e non possono essere pertanto presentati in Consiglio nuovi emendamenti; possono tuttavia essere ripresentati in Consiglio, su richiesta di almeno sei Consiglieri, quegli emendamenti proposti e respinti in Commissione con la sola maggioranza semplice. Possono invece essere sempre presentati emendamenti necessari a correggere errori materiali.

In Consiglio Grande e Generale, dopo la discussione generale e dopo l'esame e l'approvazione di tutti gli articoli, si passa alla votazione finale della intera legge, per scrutinio segreto.

In sede di seconda lettura è in facoltà dei Consiglieri presentare una mozione d'ordine per il non passaggio all'esame dell'articolato. L'approvazione della mozione d'ordine interrompe l'esame del progetto di legge.

Non si procede con l'esame in sede referente da parte della Commissione Consiliare Permanente competente per progetti di legge in materia istituzionale, elettorale, di approvazione dei bilanci, dei consuntivi e della legge finanziaria: per tali progetti, infatti, l'esame avviene, sia in prima sia in seconda lettura, direttamente in Consiglio Grande e Generale.

In caso di urgenza, riconosciuta con la maggioranza dei due terzi a scrutinio segreto, il Consiglio può deliberare che un progetto di legge, in

qualsiasi fase del procedimento si trovi, sia discusso e votato dal Consiglio stesso in un'unica lettura anche nella stessa seduta. La procedura d'urgenza determina la revoca immediata del progetto alla Commissione competente alla quale sia stato già eventualmente assegnato.

Una volta approvato dal Consiglio Grande e Generale, il testo di legge viene promulgato dalla Reggenza che appone, con il Segretario di Stato per gli Affari Interni, la firma in calce a due originali del testo di legge. La promulgazione deve avvenire entro quindici giorni dall'approvazione; prima della promulgazione, se la legge comporta nuove spese a carico del Bilancio dello Stato, il testo è trasmesso alla Commissione di Controllo della Finanza Pubblica per verificare la copertura finanziaria. Nei quindici giorni, qualora la Reggenza ritenga che la legge approvata dal Consiglio sia, nella forma e/o nella sostanza, non conforme ai principi contenuti nella Dichiarazione dei Diritti, può richiedere, con messaggio motivato, che il Consiglio si esprima con una nuova deliberazione; se il Consiglio approva nuovamente la legge questa deve essere comunque promulgata.

Il potere di rinvio al Consiglio da parte della Reggenza rientra nell'ambito delle funzioni costituzionalmente attribuite alla Reggenza stessa quale organo istituzionale di suprema garanzia dell'ordinamento, preposto a vigilare sul corretto funzionamento dei poteri pubblici e delle Istituzioni dello Stato, sul corretto equilibrio tra gli stessi organi e sulla corrispondenza della loro attività ai principi sanciti nella Dichiarazione dei Diritti e alle norme vigenti.

La legge reca la data di promulgazione e il numero progressivo per anno. Se trattasi di una legge costituzionale o di una legge qualificata, nel preambolo della promulgazione vengono riportati anche i voti conseguiti in fase di approvazione del testo. Le leggi qualificate e costituzionali hanno una propria distinta numerazione per anno.

Una legge qualificata necessita, per la sua approvazione, della maggioranza assoluta degli aventi diritto al voto (30 voti favorevoli). Una legge costituzionale è approvata se ottiene la maggioranza dei due terzi degli aventi diritto, ossia 39 voti a favore; qualora non ottenga tale risultato, ma consegua comunque la maggioranza assoluta (30 voti favorevoli), la stessa è sottoposta a *referendum* confermativo.

La promulgazione, assieme alla pubblicazione, costituisce l'ultima fase del procedimento di formazione della legge, quella integrativa dell'efficacia.

Dopo la promulgazione il testo di legge viene pubblicato, a cura dell'Ufficio Segreteria Istituzionale, con l'inserzione nel Bollettino Ufficiale – che dal 2012 è *on line* – e con la contestuale pubblicazione all'albo del Palazzo Pubblico.

Il Bollettino Ufficiale *on line* nasce con la *Legge Qualificata n.2 del 26 ottobre 2010* “Riforma del Bollettino Ufficiale della Repubblica di San Marino” (vedi anche Decreto Delegato 10 dicembre 2010 n.192 e il Regolamento 17 maggio 2011 n.5). Tale Legge si è posta l'obiettivo di modernizzare e semplificare le procedure e le modalità di pubblicazione di atti e documenti nel Bollettino Ufficiale. Innanzitutto la Riforma ha permesso di ridefinire gli atti oggetto di inserimento nel Bollettino Ufficiale, migliorando le norme sostanziali in tale materia e ripristinando la corretta funzione del Bollettino Ufficiale. La Legge porta ad una semplificazione ed un ammodernamento del Bollettino Ufficiale mediante l'uso e l'applicazione delle nuove tecnologie, che permettono una maggiore attenzione al servizio da rendere all'utenza: la Legge ha permesso un ridimensionamento dell'elenco degli atti da pubblicare, inoltre, mediante tale riforma finalmente si possono distinguere gli atti in base alla funzione che la pubblicazione nel Bollettino Ufficiale ha in relazione ad essi. Infatti il Bollettino Ufficiale così come disegnato dalla nuova legge è strutturato in due sole parti: la Parte Ufficiale e la Parte Amministrativa e Inserzioni. Nella Parte Ufficiale sono inseriti tutti gli atti normativi e le deliberazioni ed atti ad essi connessi. Si tratta principalmente di atti per i quali la pubblicazione è *conditio sine qua non* di entrata in vigore, nonché degli atti a questi collegati. Questo tipo di pubblicazione assicura una maggiore certezza del documento stesso. Il sistema si basa sull'uso di un apparato che garantisce non solo l'inalterabilità dell'atto pubblicato elettronicamente e la sua corrispondenza all'atto originale, ma anche il suo valore. Esso, inoltre, migliora l'archiviazione e la conservazione degli atti che in tale modo non potranno subire deterioramenti e non saranno soggetti ad alterazioni.

Alla pubblicazione delle leggi si deve provvedere immediatamente dopo la promulgazione – vale a dire senza indugio – non potendo ritardare, oltre i limiti di tempo strettamente necessari per le operazioni tecnico-pratiche, l'entrata in vigore della legge.

La legge entra in vigore (e diviene, quindi, obbligatoria per tutti i soggetti ai quali è indirizzata) di norma il quindicesimo giorno successivo a quello della loro pubblicazione (la cosiddetta *vacatio legis*), salvo che nella legge promulgata sia altrimenti disposto. L'entrata in vigore di una legge non può essere comunque inferiore a cinque giorni dalla data di pubblicazione della legge medesima. Pubblicata la legge *ad valvas* e sul Bollettino Ufficiale (e decorso il termine della *vacatio*) sorge la presunzione assoluta che tutti i suoi destinatari la conoscano, per cui essi sono tenuti comunque a conoscerla e non possono invocare a loro scusante di non avere preso visione del testo (*ignorantia legis non excusat*).

Se la pubblicazione della legge costituisce un atto diretto a comunicare la stessa ai cittadini per rendere possibile la conoscenza ed imporne la generale osservanza, la promulgazione attribuisce immediata esecutorietà alla norma che in virtù della promulgazione, appunto, deve considerarsi formalmente e sostanzialmente esistente nell'ordinamento giuridico.

L'iniziativa legislativa, oltre che ai Consiglieri, al Governo, alle Commissioni Consiliari, è riconosciuta anche al Corpo Elettorale, il quale può presentare al Consiglio Grande e Generale e per esso alla Reggenza, progetti di legge che devono essere sottoscritti da almeno sessanta cittadini elettori. A tali progetti, che devono essere redatti in articoli, corredati da una relazione illustrativa e con indicazione della eventuale copertura di spesa ove è necessaria, è assicurato lo stesso procedimento di discussione in Consiglio previsto per i progetti di legge di iniziativa consiliare.

Le proposte di legge di iniziativa popolare devono essere inserite all'ordine del giorno del Consiglio Grande e Generale per il loro esame in seconda lettura entro centottanta giorni dalla loro presentazione. I presentatori sono invitati, attraverso un loro rappresentante, a partecipare, con diritto di parola, alla fase di esame del progetto da parte della competente Commissione Consiliare Permanente.

Sempre nell'ambito della funzione legislativa va annoverata anche la **ratifica dei decreti delegati e dei decreti-legge**.

In due specifici casi il Consiglio riconosce l'esercizio della funzione legislativa al Congresso di Stato, il quale può adottare atti aventi forza di

legge (decreti delegati e decreti-legge) sottoposti a ratifica entro tre mesi dalla promulgazione.

L'articolo 3 bis, quinto comma, della Dichiarazione dei Diritti, prevede che il Consiglio Grande e Generale possa, con apposita legge, delegare al Congresso di Stato l'adozione di decreti con forza di legge soggetti a ratifica da parte del Consiglio stesso (vedere anche articolo 2, comma 2, punto a) della Legge Costituzionale 15 dicembre 2005 n.183). Se la delega si riferisce a più oggetti distinti suscettibili di separata disciplina, il Congresso di Stato può esercitarla in più atti successivi, informando periodicamente il Consiglio sui criteri che segue nell'esercizio della delega (articolo 11, comma 2 della Legge Qualificata 15 dicembre 2005 n.184). Il decreto viene promulgato dalla Reggenza e deve indicare nel preambolo la legge di delegazione, la delibera di adozione del Congresso di Stato e gli eventuali altri adempimenti prescritti dalla legge di delegazione (articolo 7, comma 1 della Legge Qualificata 16 dicembre 2005 n.186).

L'articolo 2, comma 2, lettera b) della Legge Costituzionale n.183/2005 e dell'articolo 12 della Legge Qualificata n.184/2005 riconoscono al Congresso di Stato la facoltà di adottare decreti-legge per disciplinare situazioni di carattere imprevedibile ed eccezionale: presupposto fondamentale è che la straordinarietà del caso e la necessità ed urgenza di provvedere impediscano al Consiglio di intervenire tempestivamente attraverso il procedimento di formazione della legge. La valutazione dei presupposti di straordinarietà, necessità e urgenza spetta al Governo sotto la sua responsabilità e successivamente, in sede di ratifica, il Consiglio potrà verificare se gli stessi presupposti erano o no sussistenti; tuttavia anche la Reggenza svolge un controllo di legittimità in fase di promulgazione del Decreto-Legge, nel momento in cui riporta nel preambolo le circostanze straordinarie di necessità ed urgenza che giustificano l'adozione del decreto medesimo; qualora la Reggenza non riscontri tali presupposti può rinviare al Congresso di Stato il decreto-legge con messaggio motivato (articolo 5, comma 2 della Legge Costituzionale 16 dicembre 2005 n.185 e articolo 9 della Legge Qualificata 16 dicembre 2005 n.186).

La Reggenza deve sottoporre i decreti alla ratifica del Consiglio Grande e Generale entro tre mesi dalla loro promulgazione, pena la loro decadenza. Se ratificato con emendamenti, il decreto riporterà una nuova data di promul-

gazione ed un nuovo numero e indicherà nel preambolo il decreto originario e l'avvenuta deliberazione del Consiglio; se non sono approvati emendamenti, la delibera di ratifica deve essere pubblicata sul Bollettino Ufficiale (articolo 9, comma 5 della Legge Qualificata 16 dicembre 2005 n.186).

7.4 Altre funzioni del Consiglio Grande e Generale

Alle superiori attribuzioni del Consiglio Grande e Generale si aggiungono i poteri di nomina di importanti organi istituzionali, di alti funzionari dello Stato, di presidenti e consigli di amministrazione di enti ed aziende autonome di Stato.

Solo a titolo esemplificativo e non certamente esaustivo, va citata, *in primis*, la nomina dei membri del Collegio Garante della Costituzionalità delle Norme, la nomina del Presidente e del Consiglio Direttivo di Banca Centrale, la nomina del Comandante del Corpo della Gendarmeria, la nomina del Direttore dell'Ufficio di Collegamento responsabile dei contatti con gli Uffici competenti degli altri Stati per la collaborazione amministrativa in attuazione degli accordi internazionali sottoscritti dalla Repubblica di San Marino.

Il Consiglio Grande e Generale esercita altresì **poteri amministrativi** previsti dalla legge (quali ad esempio l'alienazione di beni di proprietà della Ecc.ma Camera o i provvedimenti relativi all'assunzione o riassunzione della cittadinanza sammarinese). L'atto amministrativo del Consiglio si esprime con apposite deliberazioni inserite nei verbali del Consiglio medesimo, le quali acquistano efficacia con la comunicazione per raccomandata a cura dell'Ufficio Segreteria Istituzionale all'interessato.

Il Consiglio Grande e Generale ha infine il potere di concedere la grazia, l'amnistia e l'indulto nonché di concedere la cosiddetta riabilitazione "abbreviata".

8. Funzionamento

Il Consiglio Grande e Generale è convocato, almeno una volta al mese, dalla Reggenza, sentito l'Ufficio di Presidenza. La Reggenza lo presiede, ne

apre, ne sospende e ne scioglie le sedute; assicura l'ordinato svolgimento delle sedute stesse; fa osservare il Regolamento, sentito, nei casi dubbi, l'Ufficio di Segreteria; concede ai Consiglieri, che ne fanno richiesta, la facoltà di parlare; toglie agli stessi la parola, qualora nonostante i richiami pronuncino espressioni sconvenienti ed offensive; proclama i risultati delle votazioni al cui scrutinio provvede l'Ufficio di Segreteria.

L'Ufficio di Segreteria del Consiglio Grande e Generale è composto dal Segretario di Stato per gli Affari Interni – che ne fa parte di diritto e che ne coordina e dirige i lavori – e da 3 Consiglieri nominati con la maggioranza dei due terzi dal Consiglio per l'intera Legislatura. In particolare, esso sovrintende alla redazione e alla conservazione dei verbali del Consiglio e alla pubblicazione delle leggi e dei provvedimenti del Consiglio; verifica i risultati delle votazioni del Consiglio e verifica la conformità al Regolamento delle iniziative proposte dai singoli Consiglieri e dai Gruppi Consiliari.

Le sedute consiliari sono valide con l'intervento di almeno trenta Consiglieri, compresi i Capitani Reggenti. Le sedute del Consiglio sono pubbliche; previa decisione dell'Ufficio di Presidenza possono essere trattati in seduta segreta argomenti concernenti rapporti internazionali, questioni riguardanti il personale diplomatico e consolare, le nomine dei Magistrati, i provvedimenti amministrativi di interesse privato. Tutti i commi iscritti all'ordine del giorno in seduta pubblica – eccetto il comma “Comunicazioni” e quei commi che trattano questioni personali – vengono trasmessi in diretta radiofonica e in *streaming* sul sito *web* del Consiglio Grande e Generale.

L'ordine del giorno delle sedute consiliari è deliberato dall'Ufficio di Presidenza e, qualora non vi sia accordo nell'ambito stesso, è la Reggenza che decide.

L'Ufficio di Presidenza del Consiglio Grande e Generale è stato istituito con Legge 13 aprile 1976 n.12.

E' convocato e diretto dai Capitani Reggenti e ne fanno parte i Capi Gruppo Consiliari. Il Gruppo Consiliare è quella rappresentanza di lista o quel raggruppamento costituito con l'adesione, comunicata all'Ecc.ma Reggenza di almeno tre Consiglieri. Il Consigliere che non aderisce ad un Gruppo Consiliare è iscritto d'ufficio al Gruppo Consiliare Misto che è formato da qualsiasi numero di Consiglieri. Partecipa all'Ufficio di Presidenza, a solo titolo

consultivo, anche il Segretario di Stato per gli Affari Interni o, in caso di suo impedimento, altro membro del Congresso di Stato. Nello svolgimento dei propri compiti l'Ufficio di Presidenza uniforma le sue decisioni al rispetto dei diritti e dei ruoli propri della funzione consiliare, della valorizzazione delle opposizioni, delle esigenze di realizzare l'azione del potere esecutivo, delle iniziative del Congresso di Stato e dei singoli Consiglieri, delle istanze dei cittadini presentate secondo la legge.

Ogni seduta del Consiglio Grande e Generale inizia con il comma "Comunicazioni" nell'ambito del quale, dopo l'approvazione del verbale riassuntivo della sessione precedente, la Reggenza, i membri del Congresso di Stato e i Consiglieri danno le comunicazioni che ritengono opportune o dovute a norma di legge, senza limiti di tempo. Seguono poi gli altri commi inseriti all'ordine del giorno. Su proposta della Reggenza il Consiglio, a maggioranza dei due terzi, può deliberare di anticipare o posticipare la discussione di un comma o di inserirne uno nuovo in caso di urgenza.

La discussione e le deliberazioni del Consiglio possono avvenire solo su materie poste all'ordine del giorno.

Prima dell'inizio della discussione di un comma, i Consiglieri che intendono intervenire debbono iscriversi presso l'Ufficio di Segreteria. Ogni comma è introdotto dalla lettura dello stesso da parte della Reggenza, così come iscritto all'ordine del giorno; segue quindi la relazione del Consigliere o del Segretario di Stato relatore dell'argomento, della durata di venti minuti, e successivamente l'intervento dei Consiglieri iscritti (che hanno a disposizione quindici minuti ciascuno); segue poi l'intervento di replica del relatore, sempre di quindici minuti, l'eventuale replica dei Consiglieri iscritti (dieci minuti) e infine la conclusione del relatore di quindici minuti. Per argomenti di particolare importanza la Reggenza, in accordo con l'Ufficio di Presidenza, può concedere il raddoppio dei tempi di intervento.

Chi interviene non può trattare comunque argomenti che non siano iscritti all'ordine del giorno, salvo le comunicazioni che è possibile svolgere nell'apposito comma; non può leggere discorsi di Consiglieri assenti o parlare in nome loro; nell'ambito del comma deve svolgere il suo intervento attenendosi allo specifico argomento in discussione; deve rivolgere il suo discorso alla Reggenza ed all'assemblea, rimanendo in piedi; non può essere interrotto salva la facoltà della Reggenza per richiami all'osservanza del Regolamento.

I Consiglieri non possono essere perseguiti né tratti in giudizio per qualunque opinione, apprezzamento ed affermazione fatta in seno al Consiglio e per qualunque voto dato nell'esercizio delle loro funzioni.

Il Consiglio adotta le proprie decisioni, di regola, con voto palese che si esprime o per alzata e seduta o per appello nominale: la Reggenza adotta questo secondo metodo di voto palese solo nei casi espressamente previsti dalla legge (es. votazione del programma di Governo e nomina dei membri del Congresso di Stato). Il voto segreto si esprime tramite meccanismo elettronico o per palle o per scheda: quest'ultimo metodo di voto segreto viene adottato in ogni caso di nomine. Anche un solo Consigliere può chiedere che la votazione avvenga segretamente. Prima di aprire la votazione la Reggenza indica chiaramente i termini della stessa. Il Consigliere può esprimersi con l'approvazione, disapprovazione o astensione. I Consiglieri che hanno interesse personale e diretto su un argomento posto ai voti hanno il dovere di astenersi dalla votazione e anche dalla discussione. Durante la votazione nessun Consigliere può interloquire.

Ogni proposta si intende approvata se ottiene il voto favorevole della maggioranza assoluta dei Consiglieri votanti, fatta eccezione per i casi in cui la legge prevede maggioranze qualificate. Gli astenuti non sono computati nel numero dei votanti. A parità di voti il Consiglio non delibera ma l'Ufficio di Presidenza rimette la votazione ad altra seduta anche immediatamente successiva. Nella votazione per scheda, le schede bianche e quelle nulle sono considerate voti contrari alla proposta.

Un oggetto che viene respinto dal Consiglio non può essere iscritto nuovamente all'ordine del giorno se non siano trascorse tre sedute.

A conclusione di questa sintesi sul Consiglio Grande e Generale, in cui ho cercato di trattarne brevemente gli aspetti più importanti – solo accennando alle sue attribuzioni, alla sua elezione e al suo funzionamento – mi sia consentito scusarmi con il lettore per non aver analizzato con il dovuto approfondimento aspetti che invece avrebbero meritato una trattazione quanto meno più rigorosa. Volendo offrire una panoramica generale di questo organo costituzionale, ho dovuto “sacrificare” – per comprensibili ragioni editoriali – l'analisi di istituti che da soli avrebbero richiesto lo spazio di una intera monografia.

Se con questo scritto meramente didascalico sono comunque riuscita nell'intento di dare una informazione – ancorchè non esaustiva – dell'organo parlamentare sammarinese, ho comunque raggiunto un obiettivo per me già molto ambizioso. Non me ne vogliano i giuristi e gli esperti in diritto costituzionale che auspico la Dante Alighieri possa coinvolgere nelle prossime edizioni proprio per indagare gli aspetti solo scolasticamente toccati da questo mio breve articolo.