



**COLLEGIO GARANTE
DELLA COSTITUZIONALITÀ DELLE NORME**

**RELAZIONE ANNUALE SULL'ATTIVITÀ SVOLTA DAL COLLEGIO GARANTE
DELLA COSTITUZIONALITÀ DELLE NORME**

ANNO 2016

Sono molto lieto di presentare la I Relazione annuale sull'attività svolta dal Collegio Garante della Costituzionalità delle Norme.

E', infatti, tradizione di molte giurisdizioni superiori, costituzionali e non, di offrire al pubblico una rassegna delle decisioni assunte nell'anno precedente, onde consentire l'individuazione dei principali orientamenti giurisprudenziali.

Si tratta ovviamente di una sintesi che non sostituisce, né potrebbe, le singole pronunzie formalmente adottate, ma che consente di cogliere un quadro di insieme della giurisdizione.

La relazione che si presenta, in quanto relazione annuale, riguarda l'ultimo anno di attività (il 2016).

Nel 2018 si celebreranno i quindici anni dall'insediamento del Collegio Garante. Sarà quella l'occasione per un bilancio più completo anche, eventualmente, mediante la predisposizione di una relazione complessiva sull'intero periodo.

Il Collegio si augura che questo primo esperimento possa andare via via migliorando nel corso degli anni.

Un particolare ringraziamento sia consentito ai colleghi, Prof. Giuseppe Ugo Rescigno e l'Avv. Giovanni Nicolini, quali membri effettivi, nonché al Dott. Nicola Lettieri, al Prof. Giovanni Cordini e al Prof. Avv. Victor Crescenzi, quali membri supplenti, i quali con grande professionalità e dedizione condividono le responsabilità e l'impegno per il buon funzionamento del Collegio.



**COLLEGIO GARANTE
DELLA COSTITUZIONALITÀ DELLE NORME**

Eguualmente, un ringraziamento molto riconoscente va rivolto al personale della Segreteria Istituzionale, il quale, sotto la sapiente guida dell'Avv. Giovanna Crescentini, svolge una funzione di insostituibile e ineguagliabile supporto nei delicatissimi adempimenti di Cancelleria del Collegio.

All'indomani dello scoppio della rivoluzione francese, mercoledì 26 agosto del 1789, l'Assemblea nazionale costituente approvò la Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino. L'art. 16 di quella dichiarazione recitava "ogni società in cui la garanzia dei diritti non è assicurata, né la separazione dei poteri stabilita, non ha una costituzione".

Il concetto di Costituzione allora vigente era inteso in un senso sostanziale: è Costituzione ciò che "costituisce" l'ordinamento e lo caratterizza in modo peculiare. Ma era anche un concetto inteso in senso politico-ideologico, volto a lumeggiare il contenuto necessario di un ordinamento, il suo fondamento valoriale. E, all'epoca, alla luce dei "tempi nuovi" e della volontà di superare l'*Ancien Régime*, "senza quelle caratteristiche" (separazione dei poteri e garanzia dei diritti) l'ordinamento non poteva dirsi degno di questo nome.

L'idea della tutela dei diritti e della separazione dei poteri è dunque all'origine della fine dell'assolutismo e della nascita del costituzionalismo contemporaneo.

Una tappa altrettanto importante nel processo di sviluppo di quest'ultimo è costituita dall'istituzione delle Corti costituzionali e delle Corti Supreme, quali apparati organizzativi incaricati di assicurare l'effettivo rispetto della legalità costituzionale.

L'istituzione del Collegio Garante della Costituzionalità delle Norme, si colloca a pieno titolo in questo solco che caratterizza il costituzionalismo contemporaneo, il quale nella sua evoluzione ha, molto spesso, voluto suggellare l'affermazione antiassolutistica del riconoscimento dei diritti e dell'eguale soggezione di tutti i poteri pubblici al primato della legge, con la



**COLLEGIO GARANTE
DELLA COSTITUZIONALITÀ DELLE NORME**

previsione di istituti sostanziali (costituzioni e norme costituzionali scritte e rigide) e processuali (organi e procedimenti di giustizia costituzionale) per il loro rispetto.

Questa consapevolezza era chiarissima al momento della riforma dell'art. 16 della *Dichiarazione dei diritti dei cittadini e dei principi fondamentali dell'ordinamento sammarinese*, nel febbraio 2002 e fu ricordata chiaramente e mirabilmente dal discorso dei Capitani Reggenti in occasione del primo insediamento del Collegio Garante.

Una riforma, introdotta con la l. 26 febbraio 2002, n. 36, e inserita in una più ampia opera di ridefinizione dell'architettura istituzionale e di apertura ai principi internazionali della tutela dei diritti con l'adesione alla Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo.

All'interno di tale ampio disegno di riforma – peraltro condiviso da tutte le forze politiche, a sottolineare la convergente determinazione nel processo di innovazione costituzionale - l'Ecc.ma Reggenza sottolineava come “l'istituzione del Collegio Garante (...) [abbia] indubbiamente rappresentato la più forte innovazione dell'assetto costituzionale preesistente”, in quanto tale scelta era ritenuta espressiva della esigenza di realizzare un “necessario riequilibrio tra i poteri, per realizzare appieno lo Stato di diritto”.

La rilevanza di tale innovazione si coglie immediatamente là dove si compari la nuova formulazione dell'art. 16 DD con la precedente, la quale prevedeva che ogni dubbio o controversia sulla legittimità costituzionale di una norma facoltizzasse, il giudice interessato, unicamente a “chiedere al Consiglio Grande e Generale che si esprima, sentito il parere di esperti.”

E, infatti, nel menzionato discorso, la Reggenza, sottolineava come (nel caso dell'art. 16 vecchia formulazione) si trattasse di una soluzione, “la cui inadeguatezza era da tempo emersa, tanto da pervenire ad affidare ad un organo del tutto nuovo ed alieno alla tradizione costituzionale sammarinese, compiti di grande importanza ed estrema delicatezza”. “Nuovo ed alieno – proseguiva l'Ecc.ma Reggenza - perché vi è sempre stata, nella nostra cultura politico-istituzionale, la forte inclinazione a vincolare saldamente in capo all'unico organo eletto dal popolo ed alla Reggenza i maggiori poteri, parte dei quali, con il trascorrere degli anni, è divenuta più formale che sostanziale.”



**COLLEGIO GARANTE
DELLA COSTITUZIONALITÀ DELLE NORME**

Un grande e coraggioso salto di cultura istituzionale, dunque, intrapreso risolutamente dalla Repubblica del Titano, con la consapevolezza delle possibili difficoltà di assimilazione che una tale scelta avrebbe potuto avere. Aggiungeva, infatti, l'Ecc.ma Reggenza in quel memorabile discorso che “la difficoltà di giungere, prima d’ora, alla istituzione di un organo con funzioni di corte costituzionale, ha avuto una sua radice anche nel timore di inserire nel nostro ordinamento una sorta di “corpo estraneo”, che avrebbe dovuto controllare proprio l’operato dei più importanti organi dello Stato, gli unici originari, da sempre presenti nelle *Leges Statutae*”. Ricordando, poi, quanto non fosse “nemmeno tanto lontana nel tempo, per la verità, la tentazione di continuare a cullare l’idea antistorica per cui il Principe (così era chiamato fino al 1906 lo stesso Consiglio Grande e Generale) potesse in qualche caso agire, ancora, *legibus solutus*”. Essa aggiungeva, con modernissima sensibilità costituzionale, come risultasse ormai “evidente che il Consiglio non sarà (sia consentita una licenza linguistica) *legibus solutus* neppure nella sua funzione più precipua - quella legislativa - ovviamente in riferimento alle norme interne ed internazionali di rango superiore”.

L’istituzione del Collegio Garante veniva dunque considerato “fra i segni più tangibili della volontà di approdare compiutamente allo Stato di Diritto”, “un ponte ideale tra la tradizione - da aggiornare - e il futuro, destinato a veder sempre più affermati il principio della separazione dei poteri, il rispetto della legalità, i concetti della responsabilità e dell’equilibrio”.

Nel solco del Costituzionalismo delle liberal-democrazie più avanzate, con l’istituzione del Collegio Garante, peraltro, non ci si è limitati ad introdurre un controllo sull’attività legislativa dell’organo della rappresentanza politica - con l’ulteriore innovazione di consentire forme di accesso dirette, particolarmente estese, anche ai cittadini. Accanto al controllo sugli atti (normativi) – in qualche misura già adombrato dall’originaria versione dell’art. 16 DD (seppure nella forma della segnalazione all’organo parlamentare) - si è, infatti, introdotto un controllo sugli organi politico-costituzionali di vertice dell’ordinamento e sulle rispettive attribuzioni.

Come sottolineato, all’epoca, dalla Reggenza, “Costituisce assoluta novità per il contesto sammarinese - seppur tipica delle Corti Costituzionali di tanti altri Paesi - la funzione, conferita al Collegio, di dirimere quei conflitti di attribuzione che eventualmente insorgessero tra gli organi



**COLLEGIO GARANTE
DELLA COSTITUZIONALITÀ DELLE NORME**

costituzionali”. Si era cioè pienamente consapevoli del carattere assolutamente straordinario rappresentato da un “istituto di cui si avvertiva da tempo l’esigenza e che - pur restando interamente da sperimentare - vede demandato al Collegio un potere del tutto speciale, mai sino ad oggi affidato neppure in altra forma ad alcun altro organo” a causa “della mancanza di una precisa distinzione fra le funzioni dello Stato”.

In questa stessa linea, ancor più significativa appariva la considerazione per cui “rispetto alla struttura costituzionale che - seppure con modifiche di non poco conto - ha mantenuto un’impostazione pressoché invariata nella forma, risalta una particolarità distintiva di questo nuovo organo collegiale rispetto a tutti gli altri: l’assenza di qualsiasi legame con la Suprema Carica dello Stato che, invece, in tutti gli altri organismi, è titolare della funzione di presidenza o di coordinamento, oltre che espressione di raccordo e di garanzia dell’intero sistema.”

La collocazione, strutturalmente “eccentrica” rispetto al circuito democratico-rappresentativo, tipica dell’istituto della giustizia costituzionale, quale organo dello Stato-ordinamento, più che dello Stato-persona, ovviamente, non poteva sfuggire. Appartiene infatti al patrimonio acquisito del costituzionalismo che, l’affermazione della legalità costituzionale, garantita da un apparato organizzativo autonomo quali sono le Corti costituzionali o le Corti supreme, determini dei riflessi di sistema destinati a riverberarsi sulla collocazione di tutti gli altri organi, fino anche a ingenerare delle potenziali tensioni tra i vari circuiti organizzativi di cui si compone lo stato di diritto.

Tale evenienza era ben presente alla Reggenza al momento del primo insediamento del Collegio Garante: “la presenza di questo Collegio, per le tante e considerevoli novità che esso rappresenta e che - al contempo - dovrà amministrare, è certo destinata ad avere riflessi di rilievo sul piano politico. E’ infatti inevitabile che l’esercizio delle funzioni tipiche delle Corti Costituzionali abbia ripercussioni politiche, seppure indirette”.

Ne seguiva l’auspicio che le funzioni attribuite al Collegio potessero “inserirsi, nella maniera più armonica possibile, nel nostro contesto istituzionale, con quel rapporto vivo e nitido



**COLLEGIO GARANTE
DELLA COSTITUZIONALITÀ DELLE NORME**

che la Reggenza tiene ad affermare tra i diversi organi dello Stato, da essa definito come "dialogo istituzionale".

Conclusivamente la Reggenza si mostrava certa che "l'operato del Collegio Garante [sarebbe stata] in sintonia con le aspirazioni esistenti, e [avrebbe tenuto] in considerazione le peculiarità della nostra identità statuale - con i suoi migliori frutti - e al contempo ne [ne avrebbe saputo] favorire il processo evolutivo".

Nei suoi quasi quindici anni di funzionamento il Collegio Garante ha svolto le proprie funzioni ben consapevole della delicatezza del proprio ruolo e della complessità della propria funzione.

La necessità di "tenere in considerazione le peculiarità" dell'identità statuale e, insieme, l'obiettivo di favorire "il processo evolutivo" dell'ordinamento, non costituiscono un compito facile, perché impongono di ricercare continuamente un equilibrio tra queste due esigenze, senza però che, com'è proprio di un organo di giurisdizione costituzionale, il Collegio si possa discostare dall'osservanza scrupolosa (e vincolata) della legalità costituzionale.

Non spetta a chi scrive giudicare se tale sforzo sia sempre stato coronato da successo. Come si è detto, e come riconosciuto dalla stessa Reggenza nel menzionato discorso, le decisioni del Collegio garante possono determinare contraccolpi e talvolta anche dissenso nei soggetti destinatari delle decisioni.

Da questo punto di vista la possibilità di una disamina critica delle decisioni giurisdizionali – allorché si collochi nei limiti del reciproco rispetto istituzionale e della reciproca lealtà e chiarezza - costituisce una condizione essenziale per il buon funzionamento del sistema.

Del resto, è proprio nell'argomentazione delle proprie decisioni, per le quali, non a caso, sussiste un obbligo di motivazione, che l'operato del Collegio trova la propria legittimazione pubblica. Sottratto, com'è, al circuito democratico-rappresentativo, tale legittimazione non può trovarsi nella ricerca del consenso politico, ma nello sforzo di rendere ragione dei propri provvedimenti rispetto all'unico ed esclusivo parametro rilevante: la legalità costituzionale.



**COLLEGIO GARANTE
DELLA COSTITUZIONALITÀ DELLE NORME**

Il sistema delineato dalla dichiarazione dei diritti è, da questo punto di vista, estremamente accurato nel definire i rapporti tra gli organi supremi dello Stato.

E se, da un lato, nell'affermare la legalità costituzionale, il Collegio Garante può intervenire in vario modo – ma sempre su originaria iniziativa di altri soggetti e non d'ufficio - sugli atti e sugli organi del circuito politico (ad esempio, attraverso il sindacato di costituzionalità, attraverso i poteri in materia di *referendum* e di equilibrio tra democrazia diretta e democrazia rappresentativa, attraverso, persino, il sindacato sulle attribuzioni degli organi e sulla responsabilità dei vertici massimi delle Istituzioni, quali sono i capitani Reggenti, secondo quanto prescritto dall'art. 16, comma 3 lett. d) DD) nello stesso tempo – a differenza di quegli stessi organi del circuito politico - esso non ha alcun margine discrezionale nella propria azione e non ha la disponibilità del parametro dei propri giudizi.

Addirittura, nel caso del giudizio sulle leggi, l'ordinamento di San Marino, a differenza di altri, consente al Consiglio Grande e Generale di intervenire sugli effetti generali dell'annullamento pronunciato dal Collegio Garante nei sei mesi successivi all'adozione delle decisioni di incostituzionalità (art. 16, ultimo comma, DD), lasciando, così, che lo stesso oggetto del giudizio (salvo che per le parti del processo *a quo*, per le quali esso assume immediatamente il valore di giudicato) sia immediatamente disponibile da parte del Parlamento, che può, alla luce del giudizio del Collegio, rimodulare la disciplina legislativa prima che se ne producano tutte le conseguenze *ultra partes*.

E' questo il motivo per il quale la posizione del Collegio garante non si definisce in alcun modo in termini *gerarchici* rispetto agli altri organi, ma in termini di *competenza*, ben delimitata dal principio di legalità costituzionale, dalla natura non officiosa dei procedimenti avviati di fronte ad esso e garantita dall'indipendenza di esercizio delle funzioni.

Se dunque, talvolta, ma si auspica sempre più raramente, divergenze e persino tensioni possono esserci (e addirittura siano in qualche modo fisiologiche, nella logica del sistema della separazione tra poteri), l'importante è che non venga mai meno quello spirito di dialogo



**COLLEGIO GARANTE
DELLA COSTITUZIONALITÀ DELLE NORME**

istituzionale e di leale collaborazione che la stessa Reggenza evocava al momento del primo insediamento del Collegio.

Auspico, come presidente *pro tempore* – nel ribadire l'altissimo onore per la titolarità di questo alto ufficio - che, anche a questo fine, la relazione annuale, che concorre a portare a conoscenza i risultati dell'ufficio svolto dal Collegio anche al grande pubblico e alla cittadinanza, possa contribuire a rafforzare le opportunità perché, pur nella inevitabile, e costituzionalmente imposta, distinzione dei ruoli tra organi e poteri dello Stato, quella collaborazione e quella lealtà non vengano mai meno.

San Marino, 1 giugno 2017/ 1716 d.F.R.

Prof. Avv. Giovanni Guzzetta
Presidente del Collegio Garante
della Costituzionalità delle Norme



**COLLEGIO GARANTE
DELLA COSTITUZIONALITÀ DELLE NORME**

L'ISTITUZIONE

1. Premessa

Il Collegio Garante è stato istituito dall'art. 7 della Legge di Revisione Costituzionale 28 febbraio 2002 n.36. Tale Disposizione ha modificato l'articolo 16 della Dichiarazione dei Diritti dei Cittadini e dei Principi Fondamentali dell'Ordinamento Sammarinese (Legge 8 luglio 1974, n. 59) che, nella sua formulazione originaria, prevedeva, al comma 2, che i giudici — i quali sono tenuti ad osservare i principi della dichiarazione nell'interpretazione ed applicazione del diritto — nel caso in cui la legittimità di una norma fosse dubbia o controversa, potessero chiedere una espressa pronuncia al Consiglio Grande e Generale, sentito il parere di esperti.

Tale soluzione, nel corso del tempo, aveva infatti mostrato alcuni grossi limiti: la rimessione del controllo di costituzionalità all'organo legislativo, se da un lato trovava giustificazione nel fatto che poteva coinvolgere valutazioni e giudizi di stretto ordine politico, dall'altro presentava scarse garanzie per la tutela dei diritti individuali, in quanto si trattava del medesimo organo che aveva provveduto all'approvazione della norma che si assumeva contrastare con le disposizioni costituzionali. L'accresciuta sensibilità di tutte le forze politiche verso un sistema di garanzie individuali ha indotto il Legislatore del 2002 ad accogliere quindi l'istanza di trasferimento di tale importante competenza ad un organo terzo.

La riforma del menzionato art. 16 ha pertanto stabilito il carattere giurisdizionale al sindacato di costituzionalità delle leggi sino ad allora attribuito all'organo della rappresentanza popolare (seppur previo parere di un esperto)

La disciplina del Collegio Garante è completata dalle disposizioni contenute nella Legge Qualificata 25 aprile 2003 n. 55 in merito all'organizzazione, al funzionamento, al regime delle incompatibilità dei membri, alle forme dei ricorsi e dei procedimenti e agli effetti delle decisioni, nonché nella Legge Costituzionale 27 maggio 2003 n. 67 relativamente al regime delle responsabilità.



COLLEGIO GARANTE DELLA COSTITUZIONALITÀ DELLE NORME

Quanto alle competenze, le norme sopra menzionate sono integrate dalla legislazione in materia di *referendum* il cui giudizio di ammissibilità spetta al Collegio Garante, così come il giudizio sui reclami (L.Q. 1/2013)

Infine, il regolamento del Collegio Garante del 24 marzo 2004 n. 1 disciplina nel dettaglio le procedure avanti allo stesso organo.

Il Collegio Garante si è insediato il 31 ottobre 2003 con solenne cerimonia a Palazzo Pubblico avanti gli Eccellentissimi Capitani Reggenti e alle maggiori cariche istituzionali dello Stato.

2. Composizione

Il Collegio Garante è composto di tre membri effettivi e di tre membri supplenti. I membri supplenti sostituiscono gli effettivi qualora questi si rendano, per qualsiasi ragione, incompatibili a causa dell'esercizio di funzioni precedentemente svolte nonché per impedimento o assenza. In questo modo si è ovviato all'eventualità che - considerate le varie competenze attribuite a tale organo - i tre membri potessero essere incompatibili a giudicare su un determinato ricorso di loro pertinenza in un determinato procedimento, perché già a conoscenza dello stesso procedimento in quanto giudicanti su altro ricorso nell'ambito del medesimo.

La durata del primo mandato è di quattro anni.

I membri, scelti tra professori universitari in materie giuridiche, magistrati e laureati in giurisprudenza con esperienza almeno ventennale nell'ambito del diritto, sono eletti dal Consiglio Grande e Generale, su designazione dell'Ufficio di Presidenza, con la maggioranza di due terzi dei suoi componenti. La cittadinanza sammarinese non costituisce carattere preclusivo all'eleggibilità.

Il Collegio si rinnova per almeno un terzo ogni due anni a seguito di estrazione a sorte di due tra i suoi membri, uno effettivo e uno supplente, tra coloro che hanno raggiunto almeno i



**COLLEGIO GARANTE
DELLA COSTITUZIONALITÀ DELLE NORME**

primi quattro anni di incarico del primo mandato. L'estrazione a sorte avviene nell'ambito dell'Ufficio di Presidenza alla presenza anche degli stessi membri del Collegio.

I membri del Collegio non possono comunque ricoprire l'incarico per più di due mandati consecutivi. Successivamente possono essere nuovamente eletti trascorsi quattro anni dalla scadenza dell'ultimo mandato. I membri supplenti possono essere eletti membri effettivi e viceversa. In questo caso i rispettivi periodi vengono cumulati.

Il Presidente del Collegio, scelto tra i membri effettivi, resta in carica per la durata di due anni.

La Legge Costituzionale 27 maggio 2003 n.67 disciplina il regime delle responsabilità del Collegio;

3. Attribuzioni

Come più sopra detto, al Collegio competono attribuzioni proprie di una Corte Costituzionale.

Più precisamente, a termini dell'art. 16 della DD, il Collegio Garante:

- verifica la rispondenza delle leggi, degli atti aventi forza di legge a contenuto normativo, nonché delle norme anche consuetudinarie aventi forza di legge, ai principi fondamentali dell'ordinamento di cui alla Dichiarazione dei Diritti o da questa richiamati;
- decide sull'ammissibilità dei referendum;
- decide sui conflitti di attribuzioni tra organi costituzionali;
- esercita il sindacato sui Capitani Reggenti.

In merito alla verifica di legittimità costituzionale, il Legislatore sammarinese ha previsto che la stessa possa essere richiesta in via incidentale, e cioè – come avviene normalmente negli altri ordinamenti, possa essere sollevata nell'ambito di giudizi pendenti presso i Tribunali della



**COLLEGIO GARANTE
DELLA COSTITUZIONALITÀ DELLE NORME**

Repubblica, su richiesta dei giudice e delle parti in causa; ha previsto però che la stessa possa essere richiesta anche in via diretta – e questa è una possibilità particolare che non tutti gli ordinamenti contemplano – da almeno 20 membri del Consiglio Grande e Generale, dal Congresso di Stato, da almeno 5 Giunte di Castello o anche da un numero di cittadini elettori rappresentanti almeno l,5% del Corpo Elettorale.

Il ricorso in via diretta deve essere presentato entro il termine perentorio di 45 giorni correnti dalla pubblicazione della legge o dell'atto avente forza di legge di cui si richiede la verifica di legittimità costituzionale.

Accanto alle funzioni “costituzionali”, con la norma transitoria della Dichiarazione dei Diritti - introdotta dall'articolo 9 della Legge di revisione costituzionale n.36/2002 - sono state assegnate al Collegio Garante in composizione monocratica attribuzioni giurisdizionali un tempo affidate al Consiglio dei XII e al Consiglio Grande e Generale: in particolare la decisione sui conflitti di giurisdizione, sulla astensione e ricusazione dei magistrati, il giudizio, su ricorso delle parti interessate, in caso di difformità delle sentenze in primo e secondo grado civili e amministrative, nonché i ricorsi per revisione delle sentenze penali e i per *querela nullitatis* e *restitutio in integrum* rimedi straordinari avverso sentenze civili passate in giudicato.

Tali funzioni, con Ordinamento Giudiziario approvato nel 2003 (Legge Costituzionale n.144/2003 e Legge Qualificata n.145/2003), sono state in gran parte assegnate a Giudici *ad hoc* – e cioè al Giudice di terza istanza in materia penale, al Giudice di terza istanza in materia civile e amministrativa, al Giudice per i rimedi straordinari in materia penale e al Giudice per i Rimedi straordinari in materia civile.

La Legge Costituzionale n.144/2003 ha inoltre attribuito al Collegio Garante la competenza a decidere sulle astensioni e le ricusazioni di Giudici per i rimedi straordinari e dei giudici per la responsabilità Civile dei Magistrati (art.5), nonché la competenza per l'azione di sindacato dei magistrati (artt. 7 e 8)

Il Collegio esercita tutte le sue funzioni a mente della Legge Qualificata 25 aprile 2003 n.55 che ne regola l'organizzazione, le incompatibilità, le forme dei ricorsi e dei procedimenti, gli effetti delle decisioni.



**COLLEGIO GARANTE
DELLA COSTITUZIONALITÀ DELLE NORME**

Con proprio regolamento (Regolamento del Collegio Garante 24 marzo 2004 n.1), adottato a mente dell'articolo 38 della suddetta legge il Collegio ha disciplinato nel dettaglio le procedure avanti allo stesso organo.



**COLLEGIO GARANTE
DELLA COSTITUZIONALITÀ DELLE NORME**

L'ATTIVITÀ DEL COLLEGIO GARANTE NEL 2016

1. Procedure referendarie.

Nell'anno 2016 il Collegio Garante è stato impegnato in alcuni adempimenti ad esso spettanti relativamente ad alcune procedure referendarie avviate nell'anno precedente.

1.1. Attestazione della regolarità delle firme

Una prima serie di adempimenti hanno riguardato le attribuzioni di cui all'art. 13, comma 3, della L.Q. n. 1/2013, consistenti nell'attestare "la regolarità delle firme raccolte ai fini dello svolgimento dei referendum". A tale scopo, la legge prevede che il Collegio, svolta la verifica, rediga apposito verbale.

Secondo quanto previsto dalla menzionata Legge Qualificata, successivamente al giudizio di ammissibilità, spettano al Collegio ulteriori adempimenti.

Tale verifica è stata svolta dal Collegio per tre iniziative referendaria avviate nel 2015 e sulla cui ammissibilità il Collegio si era già espresso con sentt. 12, 13 e 14 del 2015.

In particolare:

- in data 17 febbraio 2016 il Collegio ha attestato la regolarità della raccolta di firme effettuata nella procedura referendaria relativa al referendum abrogativo "*Volete voi abrogare la Legge 7 agosto 2015 n.137, intitolata 'Modifiche alla Legge 29 gennaio 1992 n.7 – Piano regolatore Generale (P.R.G.) per l'attuazione di interventi di sviluppo economico'?*";



**COLLEGIO GARANTE
DELLA COSTITUZIONALITÀ DELLE NORME**

- in data 1 marzo 2016 il Collegio ha attestato la regolarità della raccolta di firme effettuata nella procedura referendaria relativa al referendum propositivo: *“Volete sia modificata la vigente Legge sul Referendum, prevedendo: a) che la proposta relativa ad ogni tipo di referendum sia approvata se ottiene la maggioranza semplice dei voti validamente espressi, eliminando il quorum del 25% dei voti validi previsti dall’attuale legge; b) che l’autenticità delle firme dei sottoscrittori della proposta referendaria possa essere dichiarata e certificata non solo dal Notaio o dall’Ufficiale di Stato Civile, ma anche congiuntamente o disgiuntamente da componenti del comitato promotore del referendum preventivamente indicati, sotto la loro responsabilità penale e civile?”*;

- in data 1 marzo 2016 il Collegio ha attestato la regolarità della raccolta di firme effettuata nella procedura referendaria relativa al referendum propositivo: *“Volete che la retribuzione del personale dipendente dello Stato, di enti Statali o comunque a partecipazione statale, Aziende Autonome di Stato, istituto per la Sicurezza Sociale, Tribunale Unico, Banca Centrale della Repubblica, comprese le posizioni apicali di tali Enti, non superi Euro centomila annue lorde, comprese indennità e consulenze?”*

1.2. Parere di conformità alle proposte referendarie di progetti di legge approvati dal Congresso di Stato.

Una seconda serie di adempimenti hanno riguardato le attribuzioni di cui all’art. 23 della L.Q. N.1/2013, a termini del quale, nel caso di approvazione popolare di un referendum propositivo, “il Congresso di Stato è tenuto a redigere un progetto di legge volto a disciplinare, secondo i principi ed i criteri direttivi approvati dal corpo elettorale, la materia che è stata oggetto del referendum”. Su tale progetto di legge il Collegio Garante esprime un parere di conformità.

Il Collegio ha, nel 2016, emesso tre pareri su altrettanti progetti di legge adottati a seguito di referendum.

In particolare:



**COLLEGIO GARANTE
DELLA COSTITUZIONALITÀ DELLE NORME**

- Con il Parere n.1/2016, il Collegio Garante ha espresso parere di conformità con il quesito referendario della proposta di Legge Qualificata adottata dal Congresso di Stato con delibera 28 giugno 2016 n.3, intitolata “Modifiche alla Legge 31 gennaio 1996 n.6 e successive modifiche – Disposizioni relative al voto di preferenza”, in attuazione del referendum propositivo approvato dagli elettori della Repubblica il 15 maggio 2016;

- Con il Parere n.2/2016, il Collegio Garante ha espresso parere di conformità con il quesito referendario della proposta di Legge Qualificata adottata dal Congresso di Stato con delibera 28 giugno 2016 n.4, intitolata “Modifiche alla Legge Qualificata 29 maggio 2013 n.1 e successive modifiche – Disposizioni relative al superamento del quorum ed alle condizioni di ricevibilità del referendum di iniziativa popolare ”, in attuazione del referendum propositivo approvato dagli elettori della Repubblica il 15 maggio 2016;

- Con parere n.3/2016, il Collegio Garante ha espresso parere di non piena conformità con il quesito referendario proposta di Legge Qualificata adottata dal Congresso di Stato con delibera 28 giugno 2016 n.5, intitolata “Tetto delle retribuzioni per i lavoratori dipendenti dello Stato, di Enti Statali o comunque a partecipazione statale”, in attuazione del referendum propositivo approvato dagli elettori della Repubblica il 15 maggio 2016.

2. Sindacato di legittimità costituzionale

Nel 2016 il Collegio ha emesso solo due decisioni relative a procedimenti di sindacato di legittimità costituzionale.



**COLLEGIO GARANTE
DELLA COSTITUZIONALITÀ DELLE NORME**

2.1. Sentenza 26 gennaio 2016 n. 1

Si tratta di una sentenza di legittimità costituzionale sollevata in via incidentale e conclusa con una restituzione degli atti al giudice remittente.

Era stata sollevata questione incidentale di costituzionalità contro l'art. 196 del codice di procedura penale nella parte in cui tale articolo, secondo la costante interpretazione dei giudici di San Marino, se il reato è prescritto, non consente al giudice di appello di continuare e concludere il processo per la sola parte che riguarda la responsabilità civile, cosicché l'interessato deve iniziare un nuovo processo in sede civile. Questa preclusione avrebbe violato, secondo il giudice remittente, l'art. 15 della Dichiarazione dei diritti (secondo il quale, nel comma terzo, "la legge assicura la speditezza, la economicità ... dei giudizi") per due aspetti collegati: a) perché determinerebbe una diminuzione ingiustificata della tutela del diritto della parte civile, che deve iniziare un nuovo processo e quindi da un lato protrarre il momento nel quale finalmente otterrà giustizia e dall'altro col passare del tempo trovare che è sempre più difficile provare le sue ragioni davanti ad un altro giudice; b) perché imporrebbe all'ordinamento giuridico della Repubblica di San Marino due processi quando ne basterebbe uno solo, munito per di più di accertamenti già compiuti in primo grado, che il giudice d'appello deve soltanto riesaminare.

Successivamente alla ordinanza del giudice remittente (che porta la data del 1° dicembre 2015) è entrata in vigore il 27 dicembre 2015 la legge 22 dicembre 2015, n. 189, la quale con l'articolo 78 ha introdotto l'art. 196 bis nel codice di procedura penale. Questo articolo prescrive: "Quando nei confronti dell'imputato è stata pronunciata condanna, anche generica, alla restituzione o al risarcimento dei danni cagionati dal reato a favore della parte civile, il Giudice di Appello, nel dichiarare il reato estinto per prescrizione, decide sull'impugnazione agli effetti delle disposizioni e dei capi della sentenza che concernono le obbligazioni discendenti da reato di cui all'art. 140 del codice penale". Come si vede l'art. 199 bis introduce nel codice di procedura penale proprio quella disposizione che, mancando nell'art. 199, ne determinava secondo il giudice remittente la incostituzionalità. Poiché d'altra parte l'ordinanza del giudice remittente precede la novella legislativa, il Collegio Garante ha deciso di restituire gli atti al giudice remittente affinché



**COLLEGIO GARANTE
DELLA COSTITUZIONALITÀ DELLE NORME**

sia lui a valutare se, alla luce del nuovo art. 199 bis, sussistono ancora ragioni per sollevare questione di costituzionalità nei confronti dell'art. 199 oppure la questione appare superata dal nuovo art. 199 bis. La questione non è stata, sinora, più riproposta.

2.2. Sentenza 17 maggio 2016 n. 2

Si tratta di una sentenza di legittimità costituzionale sollevata in via incidentale e conclusa con due distinte pronunce, una di infondatezza relativamente ad una delle disposizioni impugnate, e l'altra dichiarativa della illegittimità costituzionale dell'altra disposizione impugnata, con una pronunzia additiva.

Era stata sollevata questione di costituzionalità nei confronti dell'art. 35 e dell'art. 37, comma 2 della Legge 19 luglio 1995 n. 87 recante "Testo unico delle leggi urbanistiche ed edilizie" (d'ora innanzi TUUE) per violazione dell'art.4, commi 1 e 3, dell'art. 15, commi 1 e 2 della Dichiarazione dei diritti e dell'art. 6 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo.

La violazione contestata presentava due profili distinti.

Da un lato in violazione dell'art. 4, commi 1 e 3 della Dichiarazione dei diritti, avrebbe pregiudicato la parità di trattamento – nel procedimento di espropriazione – dell'Ente espropriante rispetto ai proprietari dei beni oggetto del procedimento di espropriazione, nonché quella tra i proprietari che abbiano accettato l'indennizzo definito dalla Commissione urbanistica e coloro invece che, non avendola accettata, sono soggetti alla stima compiuta dai periti nominati dal Commissario della Legge ai sensi dell'art. 23 TUUE, il quale successivamente emana "apposito decreto commissariale che verrà trasmesso al Congresso di Stato" (art. 26 TUUE) per l'emanazione del decreto di esproprio (art. 35 TUUE).

Sotto un secondo e distinto profilo le disposizioni impugnate avrebbero violato i parametri invocati (e precisamente l'art. 15, commi 1 e 2 della Dichiarazione, e l'art. 6 CEDU) in



**COLLEGIO GARANTE
DELLA COSTITUZIONALITÀ DELLE NORME**

quanto, impedendo all'ente espropriante di agire in giudizio contro la stima peritale, ne limiterebbero il diritto di azione e di difesa costituzionalmente tutelati.

Il Collegio Garante anzitutto ha tenuto distinti i due profili in quanto questioni indipendenti; in secondo luogo, stabilito che nella procedura di esproprio fino alla fase finale contemplata nell'art. 37 non vi erano fasi giurisdizionali, anche quando veniva previsto l'intervento del Commissario della legge, ma solo atti amministrativi, faceva notare che il diverso trattamento dei diversi soggetti implicati era pienamente giustificato dalla diversa posizione che ciascuno di essi veniva ad occupare all'interno delle diverse procedure e delle diverse fasi, senza che potesse mai lamentarsi una irragionevole disparità di trattamento; per questo ragione il Collegio Garante ha dichiarato non fondata la questione di costituzionalità relativa all'art. 35.

Opposta invece la conclusione per quanto riguarda l'art. 37, comma 2. Poiché tale disposizione riconosce il potere di proporre avanti all'autorità giudiziaria azione ordinaria contro la stima fatta dai periti e contro la liquidazione della spesa ai proprietari dei beni espropriati e non anche all'Ente promotore dell'espropriazione, con evidente violazione del principio di eguaglianza, il Collegio Garante ha dichiarato la incostituzionalità dell'art. 37, comma 2, nella parte in cui non ammette che anche l'Ente promotore dell'espropriazione possa ricorrere contro la stima fatta dai periti.