



COLLEGIO GARANTE
DELLA COSTITUZIONALITÀ DELLE NORME

L'ATTIVITÀ DEL COLLEGIO GARANTE DAL 2003 AL 2018

SINDACATO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE

INDICE

ANNO 2004

SENTENZA 10 FEBBRAIO 2004 N.1	PAG.1
Rilevanza e non manifesta infondatezza della questione di costituzionalità nel giudizio <i>a quo</i> – Obbligo di valutazione e motivazione del giudice remittente	
SENTENZA 10 FEBBRAIO 2004 N.2	PAG.3
Accordi sindacali in materia di pubblico impiego: ratifica consiliare - Atti aventi forza di legge - Presa d'atto consiliare di provvedimenti amministrativi: differenza con la ratifica di accordi sindacali Principi di legalità, imparzialità ed efficienza della Pubblica Amministrazione	
SENTENZA 24 MARZO 2004 N.3	PAG.5
Atti amministrativi del Consiglio Grande e Generale – Insindacabilità Garanzia della tutela giurisdizionale dei diritti soggettivi e degli interessi legittimi	
ORDINANZA 14 GIUGNO 2004 N.3	PAG.7
Ordinanza del giudice remittente – Accertamento conformità all'articolo 13 della L.Q. n.55/2003	
ORDINANZA 14 GIUGNO 2004 N.4	PAG.8
Ordinanza del giudice remittente – Accertamento conformità all'articolo 13 della L.Q. n.55/2003	
ORDINANZA 27 SETTEMBRE 2004 N.5	PAG.9
Atti del fascicolo - Consultazione	
SENTENZA 8 NOVEMBRE 2004 N.10	PAG.11
Ordinanza del giudice remittente – Questione incidentale sollevata ad istanza di parte e questione incidentale sollevata d'ufficio dal giudice: prospettazioni distinte	
SENTENZA 7 DICEMBRE 2004 N.11	PAG.14
Questione incidentale sollevata ad istanza di parte – Inosservanza del principio del contraddittorio sulla questione sollevata nel procedimento <i>a quo</i> : inammissibilità dell'ordinanza del giudice remittente	



COLLEGIO GARANTE
DELLA COSTITUZIONALITÀ DELLE NORME

L'ATTIVITÀ DEL COLLEGIO GARANTE DAL 2003 AL 2018

SINDACATO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE

INDICE

SENTENZA 29 DICEMBRE 2004 N.12 **PAG.16**
Responsabilità penale dei magistrati
Principio dell'indipendenza, imparzialità e libertà di giudizio degli organi del potere giudiziario – Giudice precostituito per legge in base a norme non retroattive

SENTENZA 29 DICEMBRE 2004 N.13 **PAG.19**
Responsabilità penale dei magistrati
Principio dell'indipendenza, imparzialità e libertà di giudizio degli organi del potere giudiziario – Giudice precostituito per legge in base a norme non retroattive (Vd. Sentenza n.12/2004)

ANNO 2005

SENTENZA 13 APRILE 2005 N. 11 **PAG.20**
Revisione di sentenza penale – Termine di presentazione
Principio di eguaglianza – Principio del *favor rei*

SENTENZA 13 APRILE 2005 N.12 **PAG.22**
Commisurazione e graduazione della sanzione pecuniaria amministrativa
Principio di eguaglianza e ragionevolezza

SENTENZA 25 MAGGIO 2005 N.13 **PAG.25**
Ricorso giurisdizionale avverso sanzioni amministrative – Esclusione dei mezzi di prova orale
Diritto di difesa e principio del contraddittorio

SENTENZA 10 NOVEMBRE 2005 N. 17 **PAG.27**
Trattamento retributivo dei Magistrati chiamati a svolgere funzioni giurisdizionali ai sensi della Legge Costituzionale 30 ottobre 2003 n.144
Irrelevanza della norma sottoposta a sindacato di costituzionalità nel procedimento *a quo*

SENTENZA 10 NOVEMBRE 2005 N.18 **PAG.29**
Trattamento retributivo dei Magistrati chiamati a svolgere funzioni giurisdizionali ai sensi della Legge Costituzionale 30 ottobre 2003 n.144
Irrelevanza della norma sottoposta a sindacato di costituzionalità nel procedimento *a quo* (Vd. Sentenza n.17/2005)



COLLEGIO GARANTE
DELLA COSTITUZIONALITÀ DELLE NORME

L'ATTIVITÀ DEL COLLEGIO GARANTE DAL 2003 AL 2018

SINDACATO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE

INDICE

ANNO 2006

SENTENZA 1 GIUGNO 2006 N.2

PAG.30

Trattamento pensionistico – Opzione tra differenti prestazioni previdenziali o assistenziali – Accertamento di malattia professionale dopo il collocamento a riposo: possibilità di revisione dell'opzione già esercitata
Principi di eguaglianza, ragionevolezza e pari dignità sociale – Diritto alla sicurezza sociale

SENTENZA 27 NOVEMBRE 2006 N.5

PAG.33

Norme di comportamento nella circolazione stradale: sistema sanzionatorio – Applicazione della pena subordinata alla causazione di effetti pregiudizievoli per l'accertamento delle responsabilità dell'incidente stradale

Inviolabilità e tutela dei diritti umani e delle libertà personali – Principio di eguaglianza - Principio di legalità; determinatezza e tassatività della fattispecie incriminatrice; personalità della responsabilità penale; atteggiamento di colpevolezza; principio di offensività e necessaria lesività del reato

La Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo nel sistema delle fonti normative sammarinese

ANNO 2007

SENTENZA 18 APRILE 2007 N.2

PAG.37

Decretazione d'urgenza: regime applicabile a seguito della Legge di revisione costituzionale n.182/2005 e sino all'applicazione della Legge Costituzionale n.183/2005 – Entrata in vigore *per relationem* - Entrata in vigore ed inizio di applicazione di una legge

Decretazione d'urgenza – Mancata indicazione dei presupposti d'urgenza nel preambolo del decreto – Disciplina da applicare alla questione *de quo*

Organizzazione della funzione giurisdizionale: fonti normative idonee a disciplinarla

SENTENZA 18 APRILE 2007 N.3

PAG.46

Referendum propositivo: interruzione della procedura referendaria a seguito di approvazione di legge che accoglie nella sostanza i principi e i criteri direttivi del comitato promotore – Scostamento da detti principi e criteri direttivi con successiva legge

Principio della sovranità popolare



COLLEGIO GARANTE
DELLA COSTITUZIONALITÀ DELLE NORME

L'ATTIVITÀ DEL COLLEGIO GARANTE DAL 2003 AL 2018

SINDACATO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE

INDICE

SENTENZA 18 APRILE 2007 N.4	PAG.50
Decreto legge – Sussistenza dei presupposti di necessità ed urgenza	
SENTENZA 19 GIUGNO 2007 N.5	PAG.52
Querela nullitatis: esperibilità nei procedimenti per la repressione di condotte antisindacali Principio di eguaglianza - Garanzia della tutela giurisdizionale dei diritti soggettivi e degli interessi legittimi	
SENTENZA 1 AGOSTO 2007 N.6	PAG.54
Revisione di sentenza di condanna penale – Effetti della dichiarazione di incostituzionalità di una norma determinante nella vicenda sostanziale e processuale alla base della condanna Inviolabilità e tutela dei diritti e delle libertà fondamentali della persona umana – Principio di legalità e non retroattività della norma penale – Principio del <i>favor rei</i> – Intangibilità del giudicato Non immediata rilevanza della questione di incostituzionalità nel giudizio <i>a quo</i>	
ORDINANZA 14 DICEMBRE 2007 N.1	PAG.59
Rappresentanza e difesa avanti al Collegio Garante	
SENTENZA 14 DICEMBRE 2007 N.12	PAG.60
Controllo preventivo di legittimità dell'atto amministrativo: funzione amministrativa attribuita ad un organo dell'ordine giudiziario – Distinzione tra organo giudicante e persona giudice - Sostituzione di tale organo nel caso nessuna delle persone giudice applicate ad esso possa esercitare la funzione amministrativa prevista Principio della terzietà del giudice	

ANNO 2008

SENTENZA 29 GENNAIO 2008 N.1	PAG.64
Regolamento del Consiglio Giudiziario per la disciplina delle procedure di reclutamento dei magistrati: natura e posizione nella gerarchia delle fonti – Primato della legge: condizioni - I regolamenti Legge Qualificata 18 dicembre 2006 n.3: interpretazione autentica dell'articolo 3, terzo comma, (Reclutamento dei magistrati) dell'Ordinamento Giudiziario – Legittimità costituzionale di una legge provvedimento per rendere inapplicabile o invalido un regolamento Principio dell'autonomia, indipendenza e imparzialità degli organi giurisdizionali Tutela del diritto di accesso ai pubblici uffici e alle cariche elettive: riserva di legge	



COLLEGIO GARANTE
DELLA COSTITUZIONALITÀ DELLE NORME

L'ATTIVITÀ DEL COLLEGIO GARANTE DAL 2003 AL 2018

SINDACATO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE

INDICE

SENTENZA 30 MAGGIO 2008 N.2 **PAG.69**

Diritto di proprietà e *ius aedificandi* - Volontaria demolizione di edificio e crollo accidentale di edificio
Principio di eguaglianza e ragionevolezza - Tutela dell'interesse pubblico
Sindacato di legittimità costituzionale e "diritto vivente": parametro di riferimento per il giudice *a quo*

SENTENZA 17 GIUGNO 2008 N.3 **PAG.73**

Intervento legislativo incidente sulle norme sottoposte a sindacato: rinvio al giudice remittente

SENTENZA 5 NOVEMBRE 2008 N.4 **PAG.74**

Ordinamento penitenziario: permessi per gravi motivi di salute del detenuto
Inviolabilità e tutela dei diritti della persona umana - Principio di umanità e rieducazione della pena

ANNO 2009

SENTENZA 15 SETTEMBRE 2009 N.2 **PAG.76**

Codice della strada: obbligo del pagamento della sanzione amministrativa per gli intestatari della carta di circolazione dei veicoli, in solido con il trasgressore
Principio della responsabilità personale – Inviolabilità e tutela dei diritti della persona umana – Principio di eguaglianza – Principio di legalità, imparzialità ed efficienza della Pubblica Amministrazione

SENTENZA 15 SETTEMBRE 2009 N.3 **PAG.79**

Giudice per la terza istanza: modalità di reclutamento e rinnovo - Trattamento retributivo
Principio di eguaglianza – Principio dell'autonomia, indipendenza e imparzialità degli organi giurisdizionali

SENTENZA 2 DICEMBRE 2009 N.4 **PAG.83**

Trasferimento di dipendenti pubblici per motivi di salute: conservazione del trattamento economico maturato
Interpretazione autentica: condizioni di legittimità (Vd. Sentenza n.1/2008) – Interpretazione autentica nel diritto comune - Il diritto comune nella gerarchia delle fonti
Principio di eguaglianza – Principio dell'indipendenza, autonomia e imparzialità degli organi giurisdizionali



COLLEGIO GARANTE
DELLA COSTITUZIONALITÀ DELLE NORME

L'ATTIVITÀ DEL COLLEGIO GARANTE DAL 2003 AL 2018

SINDACATO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE

INDICE

ANNO 2010

SENTENZA 19 LUGLIO 2010 N.2

PAG.86

Sospensione del termine di prescrizione del reato a seguito di istanza di ricsuazione/astensione del giudice
Inviolabilità e tutela delle libertà fondamentali della persona – Speditezza ed economicità dei processi -
Tutela giurisdizionale dei diritti - Principio di ragionevolezza

SENTENZA 14 DICEMBRE 2010 N.5

PAG.92

Reclamabilità dei provvedimenti cautelari del giudice amministrativo – Norma consuetudinaria avente forza
di legge: presupposti e posizione nella gerarchia delle fonti
Principio del giudice naturale precostituito per legge - Principio del “giusto processo” – Principio di
separazione dei poteri e di autonomia e indipendenza degli organi giurisdizionali

ANNO 2011

SENTENZA 31 GENNAIO 2011 N.1

PAG.95

Reclamabilità dei provvedimenti cautelari del giudice amministrativo – Norma consuetudinaria avente forza
di legge: presupposti e posizione nella gerarchia delle fonti
Principio del giudice naturale precostituito per legge - Principio del “giusto processo” – Principio di
separazione dei poteri e di autonomia e indipendenza degli organi giurisdizionali

SENTENZA 31 GENNAIO 2011 N.2

PAG.97

Reclamabilità dei provvedimenti cautelari del giudice amministrativo – Norma consuetudinaria avente forza
di legge: presupposti e posizione nella gerarchia delle fonti
Principio del giudice naturale precostituito per legge - Principio del “giusto processo” – Principio di
separazione dei poteri e di autonomia e indipendenza degli organi giurisdizionali

SENTENZA 31 GENNAIO 2011 N.3

PAG.98

Reclamabilità dei provvedimenti cautelari del giudice amministrativo – Norma consuetudinaria avente forza
di legge: presupposti e posizione nella gerarchia delle fonti
Principio del giudice naturale precostituito per legge - Principio del “giusto processo” – Principio di
separazione dei poteri e di autonomia e indipendenza degli organi giurisdizionali



COLLEGIO GARANTE
DELLA COSTITUZIONALITÀ DELLE NORME

L'ATTIVITÀ DEL COLLEGIO GARANTE DAL 2003 AL 2018

SINDACATO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE

INDICE

ORDINANZA 9 MARZO 2011 N.1

PAG.99

Sospensione del procedimento avanti al Collegio Garante in attesa esito iter legislativo di norma incidente sull'oggetto del sindacato

SENTENZA 28 MARZO 2011 N.5

PAG.101

Beneficio fiscale della detrazione delle spese inerenti alla produzione del reddito da lavoro dipendente – Diverso trattamento tra lavoratori residenti e non residenti – Principio di eguaglianza – Concorso alle spese pubbliche e capacità contributiva del cittadino – Principio di imparzialità dell'attività della Pubblica Amministrazione – Principio di non discriminazione nel godimento di diritti e libertà fondamentali della persona umana

SENTENZA 28 MARZO 2011 N.6

PAG.105

Pensionamento di dipendenti dello Stato - Intervenuta abrogazione delle norme oggetto di sindacato

SENTENZA 31 MAGGIO 2011 N.7

PAG.106

Ricusazione del giudice – Prosecuzione dell'attività processuale
Principio della speditezza ed economicità dei processi - Tutela giurisdizionale dei diritti e degli interessi legittimi – Indipendenza e imparzialità del giudice

SENTENZA 16 SETTEMBRE 2011 N.9

PAG.109

Lesioni colpose aggravate dalla violazione delle norme sulla prevenzione degli infortuni – Prescrizione – Reato complesso e concorso di reati
Principio di eguaglianza

ANNO 2012

SENTENZA 30 GENNAIO 2012 N.1

PAG.112

Ricorso giurisdizionale avverso provvedimenti sanzionatori di Banca Centrale: ricorso avverso sanzioni amministrative
Principio di eguaglianza

SENTENZA 19 LUGLIO 2012 N.5

PAG.115

Disconoscimento di paternità: presupposto e termine per l'esperibilità dell'azione
Principio di eguaglianza – Tutela giurisdizionale dei diritti e degli interessi legittimi e diritto di difesa



COLLEGIO GARANTE
DELLA COSTITUZIONALITÀ DELLE NORME

L'ATTIVITÀ DEL COLLEGIO GARANTE DAL 2003 AL 2018

SINDACATO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE

INDICE

ANNO 2013

SENTENZA 18 MARZO 2013 N.2

PAG.117

Termine per la conclusione dell'attività istruttoria penale: computo e sospensione – Ricorso avverso il provvedimento di archiviazione – Riapertura dell'istruttoria – Tutela giurisdizionale dei diritti soggettivi e degli interessi legittimi e diritto di difesa - Speditezza, economicità, pubblicità e indipendenza dei giudizi

SENTENZA 22 APRILE 2013 N.3

PAG.122

Ricusaione della Commissione di disciplina per i pubblici dipendenti: termine per la presentazione e per la decisione – Natura del rinvio alla normativa sulla ricusaione dei giudici

Garanzia del diritto alla difesa e al contraddittorio – Principio di eguaglianza – Principio di efficienza dell'attività della Pubblica Amministrazione

Competenza del Collegio Garante a giudicare sulle norme: norme positive e interpretazione di disposizioni di legge

SENTENZA 4 OTTOBRE 2013 N.4

PAG.125

Procedimento giurisdizionale amministrativo: ammissione mezzi di prova orali

Tutela giurisdizionale dei diritti soggettivi e degli interessi legittimi – Diritto di difesa

SENTENZA 4 OTTOBRE 2013 N.5

PAG.128

Termine per l'istruttoria penale – Sospensione del termine dal rinvio a giudizio alla riassegnazione dell'istruttoria – Riapertura del termine spirato

Inammissibilità della questione di costituzionalità per non motivata rilevanza nel giudizio *a quo*

SENTENZA 28 OTTOBRE 2013 N.6

PAG.130

Termine per l'istruttoria penale – Durata della temporanea segretezza dell'istruttoria – Sospensione per l'esecuzione di rogatorie internazionali

Diritto di difesa - Speditezza, economicità, pubblicità e indipendenza dei giudizi

Inammissibilità della questione di costituzionalità per insufficiente considerazione dei presupposti interpretativi da parte del giudice *a quo*

SENTENZA 25 NOVEMBRE 2013 N.7

PAG.133

Decreto delegato e legge delega – Mancanza di indicazione di principi e criteri direttivi e di previsione di un termine massimo nella legge delega – Esercizio della delega da parte del Congresso di Stato e rivalutazione da parte del Consiglio Grande e Generale in sede di ratifica



COLLEGIO GARANTE
DELLA COSTITUZIONALITÀ DELLE NORME

L'ATTIVITÀ DEL COLLEGIO GARANTE DAL 2003 AL 2018

SINDACATO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE

INDICE

ANNO 2014

- SENTENZA 3 FEBBRAIO 2014 N.4** **PAG.138**
Misfatti contro la vita, l'integrità e la libertà di persone investite di pubblici poteri – Fatto commesso a causa o nell'esercizio della funzione svolta dalla vittima qualificata – Aggravante dei reati contro la persona
Inammissibilità della questione per ambivalenza e contraddittorietà della motivazione del giudice *a quo*
- ORDINANZA 12 MAGGIO 2014 N.1** **PAG.140**
Supplemento di istruttoria: richiesta di informativa sulle modalità applicative della disposizione di legge sottoposta a sindacato
- SENTENZA 22 SETTEMBRE 2014 N.5** **PAG.141**
Riduzione straordinaria degli stipendi per dipendenti non stabilizzati del Settore Pubblico Allargato – Natura non fiscale della decurtazione
Concorso alla spesa pubblica e capacità contributiva del cittadino
- SENTENZA 13 OTTOBRE 2014 N.6** **PAG.145**
Stabilizzazione del personale precario nel Settore Pubblico Allargato: precari assunti dalle pubbliche graduatorie e precari assunti a contratto
Principio di eguaglianza – Principi di legalità, imparzialità ed efficienza della Pubblica Amministrazione
Disposizioni di accordo sindacale – Recepimento in atto avente forza di legge - Competenza a decidere del Collegio Garante
- SENTENZA 13 OTTOBRE 2014 N.7** **PAG.148**
Stabilizzazione del personale precario nel Settore Pubblico Allargato: personale precario del Contratto Privatistico
Inammissibilità della questione per impossibilità di individuare l'oggetto del sindacato di costituzionalità
- SENTENZA 13 OTTOBRE 2014 N.8** **PAG.150**
Misfatti contro la vita, l'integrità o la libertà delle persone investite di poteri politici – Reato commesso a causa o nell'esercizio delle funzioni - Modalità di esercizio delle funzioni pubbliche e status dei titolari di pubbliche funzioni – Pubblici funzionari e titolari di cariche pubbliche
Principio di eguaglianza – Principi di legalità, imparzialità ed efficienza della Pubblica Amministrazione e responsabilità dei pubblici funzionari



COLLEGIO GARANTE
DELLA COSTITUZIONALITÀ DELLE NORME

L'ATTIVITÀ DEL COLLEGIO GARANTE DAL 2003 AL 2018

SINDACATO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE

INDICE

ANNO 2015

SENTENZA 23 MARZO 2015 N.1

PAG.154

Scioglimento o cessazione degli effetti civili del matrimonio: obbligo di somministrazione dell'assegno periodico; affidamento dei figli; scindibilità delle rispettive pronunce del giudice
Inviolabilità e tutela dei diritti soggettivi e delle libertà fondamentali della persona – Speditezza ed economicità dei giudizi
Ordinanza del giudice *a quo*: obbligo di distinguere il *petitum* di parte da quello sollevato d'ufficio (Vd. Sentenza n.10/2004)

ANNO 2016

SENTENZA 26 GENNAIO 2016 N.1

PAG.159

Prescrizione del reato nel giudizio d'appello – Proseguimento del giudizio ai soli fini civili
Intervenuta modifica legislativa: restituzione degli atti al giudice remittente

SENTENZA 17 MAGGIO 2016 N.2

PAG.161

Procedura di espropriazione: determinazione dell'indennità supplementare; procedimento peritale; contestazione della stima; diritto di agire in giudizio
Principio di eguaglianza e della "parità delle armi" - Garanzia di tutela dei diritti soggettivi e degli interessi legittimi: diritto all'azione in giudizio e alla difesa
Valutazione dei presupposti processuali di instaurazione del giudizio *a quo*: incompetenza del Collegio Garante

ANNO 2017

SENTENZA 8 MARZO 2017 N. 1

PAG.165

Reato di possesso ingiustificato di valori
Principio di eguaglianza e ragionevolezza – Principio di proporzionalità e finalità rieducativa della pena – Principio di non colpevolezza e inversione dell'onere della prova



COLLEGIO GARANTE
DELLA COSTITUZIONALITÀ DELLE NORME

L'ATTIVITÀ DEL COLLEGIO GARANTE DAL 2003 AL 2018

SINDACATO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE

INDICE

SENTENZA 23 MAGGIO 2017 N.2

PAG.170

Azioni di responsabilità di istituti di credito cessionari di attività e passività nei confronti degli organi sociali di istituti di credito, in stato di crisi, cedenti: titolarità soggettiva e prescrizione delle azioni; rinvio alle norme in materia societaria

Responsabilità aquiliana degli organi sociali delle banche cedenti: legittimazione della Ecc.ma Camera ad agire; accertamento della responsabilità, obbligo risarcitorio, solidarietà passiva per concorso nella produzione dell'evento lesivo - Rinvio ai principi in materia di responsabilità civile extracontrattuale

Criterio di liquidazione del danno - Accertamento del maggior danno

Azione revocatoria "speciale": esperibilità e onere probatorio gravante sul terzo coinvolto

Principio di eguaglianza – Tutela della proprietà privata e degli interessi patrimoniali di terzi - Principio di proporzionalità e ragionevolezza

SENTENZA 1 GIUGNO 2017 N.3

PAG.181

Lavoro del detenuto all'esterno del carcere per motivi di salute – Intervenuta modifica legislativa: restituzione atti al giudice remittente

SENTENZA 9 NOVEMBRE 2017 N.4

PAG.183

Sospensione della pensione ordinaria: sanzione amministrativa a carico del pensionato che svolge attività lavorativa

Principio di eguaglianza e tutela giurisdizionale dei diritti soggettivi e delle libertà fondamentali - Tutela del diritto alla sicurezza sociale

ORDINANZA 9 NOVEMBRE 2017 N.2

PAG.187

Supplemento di istruttoria: richiesta informativa dettagliata ad organi dello Stato e dell'Amministrazione

SENTENZA 23 NOVEMBRE 2017 N.5

PAG.189

Decreto-legge: presupposti di necessità ed urgenza – Necessità di provvedere e differimento dell'applicazione delle disposizioni normative in esso contenute

SENTENZA 23 NOVEMBRE 2017 N.6

PAG.190

Abrogazione di decreto-legge oggetto di sindacato di costituzionalità da parte di successivo decreto-legge: effetto non retroattivo dell'abrogazione e non cessazione della materia del contendere

Decreto-legge: presupposti di necessità ed urgenza e valutazione della loro sussistenza con riferimento alla complessiva strategia cui è finalizzato - Necessità di provvedere e differimento e gradualità dell'applicazione

Decreto-legge: previsione legislativa di un termine finale di efficacia dello stesso e salvezza degli effetti prodotti durante la vigenza



COLLEGIO GARANTE
DELLA COSTITUZIONALITÀ DELLE NORME

L'ATTIVITÀ DEL COLLEGIO GARANTE DAL 2003 AL 2018

SINDACATO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE

INDICE

Obbligo di copertura finanziaria delle leggi: modalità di previsione e realizzazione

Difetto di motivazione della censura di costituzionalità: inammissibilità per impossibilità di individuare il presupposto e l'iter argomentativo

SENTENZA 6 DICEMBRE 2017 N.7

PAG.197

Decreto-legge: presupposti di necessità ed urgenza e valutazione della loro sussistenza - Necessità di provvedere e differimento e gradualità dell'applicazione

Banca Centrale: organo pubblico e non organo costituzionale – Competenza dell'attribuzione di poteri ad organo pubblico

Disciplina speciale in deroga di leggi vigenti e modifica delle leggi vigenti: differenza – Irretroattività delle leggi: eccezioni – Ordinamento degli istituti di credito e ordinamento delle società

ANNO 2018

SENTENZA 16 GENNAIO 2018 N.1

PAG.200

Ricevibilità del ricorso: indicazione delle norme impugnate e dei parametri costituzionali violati; rilevanza della trama argomentativa

Impugnazione di decreto-legge successivamente ratificato con emendamenti: oggetto della pronuncia

Decreto-legge: valutazione dei presupposti di necessità ed urgenza - Necessità di provvedere e differimento e gradualità dell'applicazione

Natura provvedimentale dell'intervento legislativo ed effetti sistemici della disciplina derogatoria

Principio di eguaglianza – Tutela del diritto di proprietà privata - Tutela dell'interesse pubblico



COLLEGIO GARANTE
DELLA COSTITUZIONALITÀ DELLE NORME

L'ATTIVITÀ DEL COLLEGIO GARANTE DAL 2003 AL 2018

SINDACATO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE

ANNO 2004

SENTENZA 10 FEBBRAIO 2004 N.1

Rilevanza e non manifesta infondatezza della questione di costituzionalità nel giudizio *a quo*– Obbligo di valutazione e motivazione del giudice remittente

Sindacato di legittimità costituzionale n.0001/2003
(Sindacato incidentale sollevato, su istanza di parte, nella Causa di Conciliazione n.285 dell'Anno 2002)

Oggetto e Parametro

Verifica della legittimità costituzionale della Rubrica VII del Libro II, delle Leges Statutae, con riferimento all'art.1, commi I, III e IV, agli artt. 4, 5, 15, commi I e II, della fondamentale Legge n.59/1974 (succ. int. e mod.), nella misura in cui nella Rubrica VII, del Libro Secondo delle Leges Statutae non è previsto, a differenza di quanto previsto in relazione all'atto introduttivo del giudizio ordinario alla Rubrica III del Libro Secondo delle Leges Statutae, l'obbligo della seconda notifica della domanda attorea e del decreto che concede il termine per l'opposizione nel caso di mancata prima notifica dei suddetti a mani proprie del convenuto.

Decisione

Il Collegio Garante dichiara l'irricevibilità del sindacato.

Estratto sentenza

(...)

Come anticipato in punto di fatto, il Giudice rimettente, a fronte dell'istanza della parte del 18 settembre 2003, emetteva, in data 24 ottobre 2003, il decreto con il quale ordinava la trasmissione degli atti al Collegio Garante, limitandosi a dichiarare "*ammissibile l'istanza come presentata da procura convenuta*".

Al riguardo il Collegio Garante osserva preliminarmente quanto segue.

Le ipotesi di sindacato di legittimità costituzionale sottoponibili all'esame del Collegio sono disciplinate dal titolo III della Legge 25 aprile 2003, n.55.

Segnatamente, l'art.11 stabilisce che la verifica di legittimità costituzionale, di cui all'art. 16 della Dichiarazione dei Diritti, possa avvenire in via diretta ovvero incidentale nell'ambito dei giudizi pendenti avanti agli organi giudiziari.

(...)



COLLEGIO GARANTE
DELLA COSTITUZIONALITÀ DELLE NORME

L'ATTIVITÀ DEL COLLEGIO GARANTE DAL 2003 AL 2018

SINDACATO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE

Nel secondo caso, dispone l'art. 13, comma I, della Legge 25 aprile 2003, n.55, il sindacato di legittimità costituzionale può essere richiesto, in via incidentale, nell'ambito di giudizi pendenti presso gli organi giurisdizionali della Repubblica, dalle parti o dal Procuratore del Fisco, con apposita istanza scritta, ovvero d'ufficio dal Giudice, mediante ordinanza motivata.

Il medesimo articolo, *sub* comma IV, nel dettare le modalità di presentazione della richiesta di verifica di legittimità costituzionale, ad istanza di parte, prevede che il Giudice, con ordinanza, non ammetta i ricorsi manifestamente infondati o semplicemente dilatori.

Dunque, il Giudice *a quo*, prima di rimettere la questione al Collegio Garante, deve compiere una necessaria valutazione in merito alla attendibilità della relativa istanza ovvero alla sua eventuale pretestuosità. E, pur se in ordine alla questione sollevata dalla parte o dal Procuratore del Fisco non è dalla norma ricordata espressamente richiesta la "ordinanza motivata" del giudice *a quo* (come previsto invece per la rimessione d'ufficio), di certo deve ritenersi che lo stesso giudice debba dar conto nella motivazione della valutazione richiesta dalla stessa norma.

Il Collegio osserva altresì, pur in difetto di previsione espressa nelle disposizioni in esame, come il Giudice rimettente sia tenuto anche a valutare (e ad adeguatamente motivare per quanto sopra ricordato) la rilevanza del sindacato di legittimità costituzionale nel giudizio *a quo*, evincendosi tale obbligo in via sistematica dal complesso della disciplina.

(...)

Peraltro, ad avviso di questo Collegio, la conferma di quanto appena rilevato si rinviene anche dall'esame del comma IV dell'art.13, che sancisce l'inammissibilità dei ricorsi "manifestamente infondati o semplicemente dilatori". Pur infatti nella non chiarissima formulazione, che affianca alla "non manifesta infondatezza" la categoria della "dilatorietà" - la quale a ben vedere appare rispetto alla prima un *quid pluris* che può comprendere la stessa ma non si esaurisce in essa - ben può sostenersi che nella fattispecie delle questioni inammissibili perché dilatorie sono sussumibili quelle che, in ordine al giudizio in cui sono sollevate, appaiono relative a norme non prevedibilmente applicabili ai fini della decisione in quel processo, e come tali non rilevanti.

Ritenuto dunque che la valutazione sulla rilevanza nel giudizio *a quo* del sindacato di legittimità costituzionale costituisce presupposto indefettibile della valutazione sulla sua ammissibilità, e ritenuto, inoltre, che detta valutazione deve essere compiuta e motivata dal Giudice rimettente, ai fini della trasmissione al Collegio Garante, si osserva come nel caso di specie detta valutazione sia stata completamente omessa.

Ne discende che il Collegio Garante non può valutare nel merito la questione in esame, ma deve rinviarla, dichiarando la istanza irricevibile, al Giudice *a quo*, che dovrà valutarne la rilevanza e, solo se del caso, rimetterla a questo Collegio.

Sotto un ulteriore profilo, si rileva anche quanto segue relativamente alla partecipazione nel presente procedimento del Procuratore del Fisco, (...)



COLLEGIO GARANTE
DELLA COSTITUZIONALITÀ DELLE NORME

L'ATTIVITÀ DEL COLLEGIO GARANTE DAL 2003 AL 2018

SINDACATO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE

A tale riguardo, si richiama quanto espressamente disposto dall'art.13, comma IV, della Legge n.55/2003, che prevede che il Giudice *a quo*, prima di valutare l'istanza, assegni alle parti ed al Procuratore del Fisco, se "interessato alla causa", i termini per il deposito di memorie.

Orbene, dal dettato della norma in esame si evince chiaramente che l'interesse del Procuratore del Fisco, rilevante ai fini di un suo coinvolgimento nei procedimenti di verifica di legittimità costituzionale, è solo eventuale e si ricava dalle sue competenze normativamente previste in relazione alla questione pendente avanti al Giudice *a quo*. Sarà quest'ultimo, pertanto, a dover valutare di volta in volta la sussistenza di detto specifico interesse e, dunque, la necessità o meno di coinvolgere nel giudizio di legittimità costituzionale anche il Procuratore del Fisco.

Per quanto riguarda le spese del presente giudizio, trattandosi di procedimento incidentale, ogni determinazione in merito è rimessa alla pronuncia che sarà resa dal Giudice *a quo*.

Il Collegio Garante, in forza dei poteri assunti in base alla Legge 26 febbraio 2002, n.36, ritiene di competenza del Giudice rimettente ogni valutazione in merito alla manifesta infondatezza del sindacato di legittimità costituzionale proposto, e in ordine alla sua rilevanza nel giudizio *a quo*, e dichiara pertanto l'irricevibilità (...).

Collegio giudicante

Prof. Giorgio Lombardi - Presidente

Prof. Augusto Barbera - Membro effettivo

Prof. Angelo Piazza - Membro effettivo – Relatore – Redattore

SENTENZA 10 FEBBRAIO 2004 N.2

Accordi sindacali in materia di pubblico impiego: ratifica consiliare - Atti aventi forza di legge - Presa d'atto consiliare di provvedimenti amministrativi: differenza con la ratifica di accordi sindacali

Principi di legalità, imparzialità ed efficienza della Pubblica Amministrazione

Sindacato di Legittimità Costituzionale n.0002 /2003

(Sindacato incidentale sollevato d'ufficio dal Giudice Amministrativo di I[^] grado nel ricorso amministrativo di cui al Reg. Gen. I grado n.9/2003)



COLLEGIO GARANTE
DELLA COSTITUZIONALITÀ DELLE NORME

L'ATTIVITÀ DEL COLLEGIO GARANTE DAL 2003 AL 2018

SINDACATO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE

Oggetto e Parametro

Verifica della legittimità costituzionale del punto c) all'accordo di governo per il rinnovo del contratto di lavoro per il quadriennio 2001-2004, ritenuto "atto normativo perché recepito con Legge n.54 del 25/4/2003" per violazione dell'art. 14 della Legge Costituzionale 8/7/74 n.59 (Dichiarazione dei Diritti dei Cittadini e dei Principi fondamentali dell'Ordinamento Sammarinese) in quanto introdurrebbe una distinzione fra tipi di part-time, volontario e postpartum, ritenuta in contrasto con i principi di "legalità, imparzialità ed efficienza"

Decisione

Il Collegio Garante della Costituzionalità delle Norme dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale sollevata dal Giudice Amministrativo di Primo Grado in quanto non relativa ad atto avente forza di legge ai sensi dell'art. 7 della Legge Costituzionale n.36 /2002;

Estratto sentenza

(...)

l'art.5 della medesima legge [Legge 25 aprile 2003 n.54] si limita a prevedere "la stabilità del rapporto di lavoro per il personale precario in possesso dei requisiti e alle condizioni di cui all'Accordo Governo/Sindacati per il contratto di lavoro del Settore Pubblico Allargato per il quadriennio 2001-2004, sottoscritto in data 18 febbraio 2003";

(...) l'accordo impugnato dalla ricorrente risulta allegato alla Legge 25 aprile 2003, n.54 solo per quanto riguarda la retribuzione dei pubblici dipendenti;

(...) i provvedimenti contenenti i nominativi dei dipendenti in possesso dei requisiti previsti per la stabilizzazione del rapporto di lavoro sono stati "delegati" al Congresso di Stato con provvedimento da trasmettere al Consiglio Grande e Generale "per la relativa presa d'atto";

(...)

la delibera n.24, con cui il Consiglio Grande e Generale ratifica l'accordo intervenuto, che potrebbe ritenersi dotata di forza di legge in quanto richiamata dall'art.5 della legge in questione, si limita a considerare, ai fini del computo del servizio per la stabilizzazione, i periodi di aspettativa postpartum mentre invece la equiparazione del servizio part-time postpartum alla aspettativa postpartum è dovuta al punto 5 della delibera n.26, che ha contestualmente proceduto a determinare, in allegato, l'elenco degli stabilizzati dal quale è stata esclusa la ricorrente;

(...)

la delibera n.26 del Consiglio Grande e Generale non ha forza di legge in quanto la "delega" al Congresso di Stato contenuta nella Legge 25 aprile 2003 è da intendersi non come delega di una funzione legislativa - ai sensi dell'art.4 della Legge Costituzionale n.36/2002 - non essendo stato sottoposto il provvedimento a formale procedimento di ratifica ma a semplice "presa d'atto", effettuata dal Consiglio Grande e Generale nella seduta del 25 aprile 2003 con la delibera n.26;



COLLEGIO GARANTE
DELLA COSTITUZIONALITÀ DELLE NORME

L'ATTIVITÀ DEL COLLEGIO GARANTE DAL 2003 AL 2018

SINDACATO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE

(...) la distinzione fra “ratifica” di provvedimenti aventi forza di legge e “presa d’atto” di provvedimenti amministrativi risulta evidente nella materia *de qua* in quanto con la delibera n.26, che individua i nominativi degli stabilizzati, si usa l’espressione “Il Consiglio prende atto” (seduta del 25 aprile 2003) mentre per la delibera n.24 (seduta del 19 marzo 2003) si usa l’espressione “ratifica”;

(...) tale delega, pur provenendo da un organo normalmente dotato di poteri legislativi, è da intendersi per il contenuto e la procedura attivata quale atto di delega non di una funzione legislativa ma di una funzione amministrativa di attuazione ed esecuzione della Legge n.54/2003;
(...)

l’atto eventualmente lesivo della situazione soggettiva della ricorrente è da individuarsi nella decisione del Congresso di Stato, sia pure assunta d’intesa con le Organizzazioni Sindacali, e nella citata delibera n.26 del Consiglio Grande e Generale, vale a dire in deliberazioni aventi natura amministrativa e non dotati di forza di legge ;

(...) solo tale atto del Congresso di Stato è peraltro suscettibile di sindacato da parte del Giudice Amministrativo atteso che la successiva presa d’atto da parte del Consiglio Grande e Generale - i cui atti amministrativi sono insindacabili alla stregua della Legge 28 giugno 1989, n.68 - non è esercizio di potere discrezionale, non incide sulla validità del provvedimento e non dà vita ad un atto amministrativo complesso ma è atto volto ad attivare poteri di conoscenza – controllo da parte dell’organo consiliare.

Collegio giudicante

Prof. Giorgio Lombardi - Presidente

Prof. Augusto Barbera - Membro effettivo – Relatore - Redattore

Prof. Angelo Piazza - Membro effettivo

SENTENZA 24 MARZO 2004 N.3

**Atti amministrativi del Consiglio Grande e Generale – Insindacabilità
Garanzia della tutela giurisdizionale dei diritti soggettivi e degli interessi legittimi**

Sindacato di Legittimità Costituzionale n.0003/2003

(Sindacato incidentale sollevato d’ufficio dal Giudice Amministrativo di I grado nel ricorso amministrativo di cui al Reg. Gen. I grado n.14/2003)



COLLEGIO GARANTE
DELLA COSTITUZIONALITÀ DELLE NORME

L'ATTIVITÀ DEL COLLEGIO GARANTE DAL 2003 AL 2018

SINDACATO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE

Oggetto e Parametro

Verifica della legittimità costituzionale dell'art. 10, comma 3, della Legge 28 giugno 1989 n.68 "Della giurisdizione amministrativa, del controllo di legittimità e delle sanzioni amministrative", laddove dispone che gli atti del Consiglio Grande e Generale sono esclusi dal sindacato della giurisdizione amministrativa, in quanto ritenuto in violazione del disposto dell'art.15, comma 1, della Dichiarazione dei Diritti, che garantisce la tutela dei diritti soggettivi e degli interessi legittimi davanti agli organi di giustizia ordinaria, amministrativa o costituzionale.

Decisione

Il Collegio Garante dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale sollevata, in quanto non risulta congrua la motivazione circa la rilevanza, ai fini del proseguimento del giudizio a quo, del quesito relativo alla legittimità costituzionale della insindacabilità degli atti amministrativi del Consiglio Grande e Generale.

Restituisce gli atti al Giudice Amministrativo di primo grado, al quale spetta valutare se ricorrano le condizioni per la prosecuzione del giudizio o per la remissione in termini del ricorrente.

Estratto sentenza

(...)

L'art. 5 della Legge 25 aprile 2003 n.54, prevede "la stabilità del rapporto di lavoro per il personale precario in possesso dei requisiti, nei termini e alle condizioni di cui all'accordo Governo/Sindacati per il contratto di lavoro del settore pubblico allargato per il quadriennio 2001-2004, sottoscritto in data 18 febbraio 2003". Tale accordo risulta allegato alla Legge 25 aprile 2003 n.54 solo per quanto riguarda la retribuzione dei pubblici dipendenti mentre, in base al secondo comma del medesimo art.5, il provvedimento che individua i nominativi dei dipendenti in possesso dei requisiti previsti per la stabilizzazione del rapporto di lavoro è "delegato" al Congresso di Stato, che provvede con provvedimento da trasmettere al Consiglio Grande e Generale "per la relativa presa d'atto".

Occorre premettere che la Delibera n.26 del Consiglio Grande e Generale, oggetto del ricorso da parte del ricorrente, non ha forza di legge (...) in quanto la citata "delega" al Congresso di Stato non ha le caratteristiche della delega di una funzione legislativa, ai sensi dell'art.4 della Legge n.36/2002. Ne è una conferma la circostanza che il provvedimento non è stato sottoposto al formale procedimento di "ratifica", previsto dalla normativa vigente, ma a semplice "presa d'atto", effettuata dal Consiglio Grande e Generale nella seduta del 25 aprile 2003 con la Delibera n.26. Occorre peraltro sottolineare che la distinzione fra "ratifica" di provvedimenti aventi forza di legge e "presa d'atto" di provvedimenti amministrativi risulta evidente nella materia *de qua* in quanto con la citata Delibera n.26, che individua i nominativi degli stabilizzati, si usa l'espressione "Il Consiglio prende atto" (adottata nella seduta del 25 aprile 2003) mentre per la delibera n.24,



COLLEGIO GARANTE
DELLA COSTITUZIONALITÀ DELLE NORME

L'ATTIVITÀ DEL COLLEGIO GARANTE DAL 2003 AL 2018

SINDACATO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE

anch'essa relativa al trattamento dei pubblici dipendenti per aspetti più specificamente normativi (adottata nella seduta del 19 marzo 2003) si usa l'espressione "ratifica".

Si conferma, pertanto, che tale delega, pur provenendo da un organo normalmente dotato di poteri legislativi, è da intendersi, per il contenuto e la procedura attivata, quale atto di delega, non di una funzione legislativa, ma di una funzione amministrativa di attuazione ed esecuzione della Legge n.54.

Ne deriva che l'atto eventualmente lesivo della situazione soggettiva del ricorrente è da individuarsi nella decisione del Congresso di Stato, (...) e non, (...) nella delibera del Consiglio Grande e Generale. E infatti la successiva presa d'atto, effettuata con la Delibera n.26 da parte del Consiglio Grande e Generale, non essendo esercizio di potere discrezionale, non incide sulla validità del provvedimento, né da vita ad un atto amministrativo complesso, ma è atto volto ad attivare poteri di conoscenza-controllo da parte dell'organo consiliare. Ne è ulteriore prova la circostanza che la presa d'atto, a differenza della ratifica, non è sottoposta a formale votazione del Consiglio Grande e Generale.

Poichè tale atto del Congresso di Stato non può considerarsi "atto a contenuto politico"- e quindi escluso, al pari degli atti del Consiglio Grande e Generale, dal sindacato giurisdizionale, ai sensi del citato art.10 della Legge 28 giugno 1989 n.68 - ma è atto costitutivo in grado di incidere su situazioni soggettive, ne consegue che esso solo è suscettibile di sindacato da parte del Giudice Amministrativo.

Non risulta quindi congruamente motivata la rilevanza, ai fini del proseguimento del giudizio a quo, del quesito – pur ritenuto da questo Collegio di importante rilievo costituzionale - circa la legittimità costituzionale della sottrazione al sindacato di legittimità degli atti amministrativi del Consiglio Grande e Generale.

Collegio giudicante

Prof. Giorgio Lombardi - Presidente

Prof. Augusto Barbera - Membro effettivo – Relatore – Redattore

Prof. Angelo Piazza - Membro effettivo

ORDINANZA 14 GIUGNO 2004 N.3

Ordinanza del giudice remittente – Accertamento conformità all'articolo 13 della L.Q. n.55/2003



COLLEGIO GARANTE
DELLA COSTITUZIONALITÀ DELLE NORME

L'ATTIVITÀ DEL COLLEGIO GARANTE DAL 2003 AL 2018

SINDACATO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE

Sindacato di Legittimità Costituzionale n.0007/2004

(Sindacato in via incidentale sollevato, ad istanza di parte, nel procedimento penale n.216 dell'anno 1999)

Oggetto e Parametro

Accertamento (ai sensi dell'articolo 35 del Regolamento del Collegio Garante 24 marzo 2004 n.1) della conformità alle disposizioni dell'articolo 13 della Legge Qualificata n.55/2003 dell'ordinanza del giudice remittente (Ordinanza n.8 emessa dal Giudice d'Appello Penale Prof. Massimo Nobili in data 28 maggio 2004 con cui lo stesso Giudice, nel processo penale n.216 dell'Anno 1999, ammette il sindacato incidentale sulla legittimità costituzionale dell'articolo 118, comma 1° e comma 4°, della Legge 25 gennaio 1991 n.8 "Tutela del diritto d'autore", con riferimento agli artt.4, comma 1°, e 15, comma 4°, della Dichiarazione dei Diritti e dei Principi Fondamentali dell'Ordinamento Sammarinese)

Decisione

Il Collegio Garante accerta la conformità dell'Ordinanza [del giudice a quo] alle disposizioni dell'articolo 13 della L.Q. n.55/2003 e in particolare che il Giudice ha motivato sulla rilevanza della questione di costituzionalità prospettata; accerta peraltro che la valutazione e la sussistenza della rilevanza presuppone la valida instaurazione del processo avanti al Collegio Garante; dichiara pertanto ricevibile l'Ordinanza in oggetto.

Il Collegio giudicante

Prof. Giorgio Lombardi - Presidente
Prof. Augusto Barbera – Membro Effettivo
Prof. Angelo Piazza – Membro Effettivo

ORDINANZA 14 GIUGNO 2004 N.4

Ordinanza del giudice remittente – Accertamento conformità all'articolo 13 della L.Q. n.55/2003

Sindacato di Legittimità Costituzionale n.0008/2004

(Sindacato in via incidentale sollevato, ad istanza di parte, nel procedimento penale n.218 dell'anno 1999)



COLLEGIO GARANTE
DELLA COSTITUZIONALITÀ DELLE NORME

L'ATTIVITÀ DEL COLLEGIO GARANTE DAL 2003 AL 2018

SINDACATO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE

Oggetto e Parametro

Accertamento (ai sensi dell'articolo 35 del Regolamento del Collegio Garante 24 marzo 2004 n.1) della conformità alle disposizioni dell'articolo 13 della Legge Qualificata n.55/2003; dell'ordinanza del giudice remittente (Ordinanza n.9 emessa dal Giudice d'Appello Penale Prof. Massimo Nobili in data 28 maggio 2004 con cui lo stesso Giudice, nel processo penale n.218 dell'Anno 1999, ammette il sindacato incidentale sulla legittimità costituzionale dell'articolo 118, comma 1° e comma 4°, della Legge 25 gennaio 1991 n.8 "Tutela del diritto d'autore", con riferimento agli artt.4, comma 1°, e 15, comma 4°, della Dichiarazione dei Diritti e dei Principi Fondamentali dell'Ordinamento Sammarinese)

Decisione

Il Collegio Garante accerta la conformità dell'Ordinanza [del giudice a quo] alle disposizioni dell'articolo 13 della L.Q. n.55/2003 e in particolare che il Giudice ha motivato sulla rilevanza della questione di costituzionalità prospettata; accerta peraltro che la valutazione e la sussistenza della rilevanza presuppone la valida instaurazione del processo avanti al Collegio Garante; dichiara pertanto ricevibile l'Ordinanza in oggetto.

Il Collegio giudicante

Prof. Giorgio Lombardi - Presidente
Prof. Augusto Barbera – Membro Effettivo
Prof. Angelo Piazza – Membro Effettivo

ORDINANZA 27 SETTEMBRE 2004 N.5

Atti del fascicolo - Consultazione

Sindacato di legittimità costituzionale n.0003/2004
(Sindacato in via incidentale sollevato d'ufficio dal Commissario della Legge, Giudice inquirente, nei procedimenti penali riuniti 150 e 382 dell'anno 2004)

Oggetto

Istanza degli Avvocati difensori "ai sensi dell'art.13 della Legge n.55/2003, di essere autorizzati ad esaminare tutti gli atti depositati e di estrarre copie dei medesimi" relativamente ai procedimenti



COLLEGIO GARANTE
DELLA COSTITUZIONALITÀ DELLE NORME

L'ATTIVITÀ DEL COLLEGIO GARANTE DAL 2003 AL 2018

SINDACATO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE

penali riuniti n.150 e n.382/2004 nei quali è stato sollevato d'ufficio dal Commissario della Legge il sindacato di legittimità costituzionale in oggetto;

Reclamo al Collegio Garante, qualificato come opposizione al provvedimento del presidente di rigetto della istanza, con il quale gli avvocati suddetti insistono nella istanza medesima sostenendo la lesione del loro diritto di difesa;

Decisione

Il Collegio Garante conferma il provvedimento del Presidente contro cui è stato prodotto reclamo.

Estratto ordinanza

(...)

Vista la nota di risposta del Presidente del Collegio Garante in data 20 settembre 2004 con la quale lo stesso Presidente autorizzava “a mente dell’art.13, comma 7, della L.Q.n.55/2003 a prendere visione – ma non ad estrarne copia – degli atti depositati nel giudizio di legittimità costituzionale pendente avanti a questo Collegio, atti che attualmente sono costituiti solo dal decreto di ricevibilità da me sottoscritto [dal Presidente] nonché dall’Ordinanza del Commissario della Legge Vittorio Ceccarini in data 15 luglio”;

considerato che l’istanza originaria è riferita agli atti “depositati”, e tali sono atti, memorie, documenti delle parti e quant’altro venga depositato in giudizio dopo la sua instaurazione e nel corso del suo svolgimento, non avendo tale natura gli atti di cui si tratta, e dovendo pertanto sotto tale profilo confermarsi il provvedimento presidenziale reclamato;

ritenuto peraltro che nel reclamo si precisa che la originaria istanza doveva intendersi riferita a tutti gli atti del presente giudizio, compreso il fascicolo processuale del giudizio a quo;

considerato che sotto tale ultimo profilo sono stati trasmessi a questo Collegio Garante i fascicoli dei due procedimenti penali riuniti nei quali è stata sollevata questione di costituzionalità;

che quest’ultima attiene alla legittimità costituzionale del sistema normativo vigente, in base al quale un magistrato è giudicato da altro magistrato appartenente allo stesso ordine nell’ambito dell’unico ufficio giudiziario in San Marino;

che tale questione, così come prospettata, si fonda su un presupposto in fatto, attestato dal giudice remittente (procedimento penale pendente nei confronti di magistrato) e pacifico in causa, sul quale si fonda la valutazione di rilevanza;

che tale presupposto in fatto consente anche al Collegio Garante di valutare, per quanto di sua competenza, la rilevanza medesima, senza che occorra trarre elementi inerenti il merito dei due giudizi penali anzidetti, rendendo così superfluo l’esame degli stessi fascicoli;

che i fascicoli inerenti tali procedimenti appaiono in tali sensi privi di rilievo nel giudizio di costituzionalità, mentre il diritto di difesa invocato dalla parte istante può pienamente esplicitarsi



COLLEGIO GARANTE
DELLA COSTITUZIONALITÀ DELLE NORME

L'ATTIVITÀ DEL COLLEGIO GARANTE DAL 2003 AL 2018

SINDACATO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE

secondo le norme di procedura in ordine alla specifica questione di legittimità costituzionale come sopra delineata;
tutto quanto sopra premesso conferma il provvedimento del Presidente contro cui è stato prodotto reclamo.

Il Collegio giudicante

Prof. Giorgio Lombardi – Presidente

Prof. Angelo Piazza - Membro effettivo

Prof. Giuseppe Ugo Rescigno – Membro Supplente

SENTENZA 8 NOVEMBRE 2004 N.10

Ordinanza del giudice remittente – Questione incidentale sollevata ad istanza di parte e questione incidentale sollevata d'ufficio dal giudice: prospettazioni distinte

Sindacato di Legittimità Costituzionale n.0001/ 2004

(Sindacato incidentale sollevato, ad istanza di parte, nel procedimento penale n.216 dell'anno 1999)

e

Sindacato di Legittimità Costituzionale n.0002/ 2004

(Sindacato incidentale sollevato, ad istanza di parte, nel procedimento penale n.218 dell'Anno)

Oggetto e Parametro

Verifica della legittimità costituzionale dell'art. 118, comma 1° e 4° della Legge 24 gennaio 1991 n. 8 "Tutela del diritto d'autore" (così come successivamente modificato), con riferimento agli artt. 4 comma 1° e 15 comma 4° della Dichiarazione dei Diritti

Decisione

Il Collegio Garante restituisce gli atti al giudice a quo, affinché, con una ordinanza che dichiari la ammissibilità o inammissibilità del ricorso della parte, si limiti a giudicare sulla non manifesta infondatezza (o manifesta infondatezza) e sulla rilevanza (o irrilevanza) della questione così come prospettata dalla parte, e, se lo ritiene necessario in base alla sua scienza e coscienza, sollevi con distinta ordinanza la questione di costituzionalità così come egli intende prospettarla.



COLLEGIO GARANTE
DELLA COSTITUZIONALITÀ DELLE NORME

L'ATTIVITÀ DEL COLLEGIO GARANTE DAL 2003 AL 2018

SINDACATO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE

Estratto sentenza

(...)

l'art. 13 della Legge Qualificata 25 febbraio n. 55, (...) prevede due diversi modi di sollevare la questione incidentale di costituzionalità nel corso di un processo: col primo modo è la parte che si rivolge direttamente al Collegio Garante con un atto chiamato istanza (nel comma 1) oppure ricorso (nel comma 4), che deve però essere preventivamente sottoposto ad un giudizio di ammissibilità da parte del giudice del processo a quo; col secondo modo è il giudice che solleva d'ufficio la questione. La distinzione ha grande rilievo giuridico e pratico, perché se la questione è sollevata dalla parte e viene giudicata ammissibile dal giudice a quo, il Collegio, in base al principio della corrispondenza tra chiesto e pronunciato, deve pronunciarsi sulla questione così come prospettata dalla parte (e giudicata ammissibile dal giudice a quo); se invece la questione viene sollevata dal giudice d'ufficio, il Collegio deve pronunciarsi sulla questione così come prospettata dal giudice. Nella costruzione del legislatore è possibile (...) che a sollevare la questione siano nello stesso processo sia la parte che il giudice, appunto perché diversi possono risultare anzitutto l'oggetto del giudizio (...), in secondo luogo il parametro del giudizio (...), in terzo luogo possono essere diversi i profili della questione, cosicché in sintesi le questioni, pur sollevate nello stesso processo, possono essere distinte.

Questo esige (...) che le ordinanze di rimessione (quella che dichiara ammissibile il ricorso della parte e quella che solleva d'ufficio la questione di costituzionalità) siano separate, o comunque, anche se contenute nello stesso documento, chiaramente distinte, giacché con una il giudice deve limitarsi a verificare se la questione, così come sollevata dalla parte, è rilevante (non semplicemente dilatoria, dice il comma 4 dell'art. 13) e non manifestamente infondata; con la seconda il giudice solleva lui la questione, e dunque non è vincolato in nessun modo a quanto sostenuto dalla parte. Il non distinguere adeguatamente, nello stesso atto, le due distinte volontà (...) può rendere confuso l'oggetto e il parametro del giudizio, perché il Collegio non sa più se deve pronunciarsi sulla questione come prospettata dalla parte, e apparentemente giudicata ammissibile dal giudice a quo, oppure sulla questione come prospettata dal giudice a quo, che ha sovrapposto la sua ricostruzione a quella delle parti.

E infatti, per venire al caso in questione: il giudice a quo (...) ritiene che effettivamente la questione, così come prospettata dalla parte, è irrilevante, perché la parte non impugna l'art.118 in quanto contrario al principio di eguaglianza, ma lo impugna in quanto il non pagamento della sanzione amministrativa determina l'applicazione dell'art. 202 c.p., e così disponendo viola il principio di eguaglianza; il giudice del processo a quo però non deve far applicazione dell'art. 202 c.p.. La questione dunque, così come costruita dalla parte, è irrilevante (o meramente dilatoria). Però il giudice a quo, correggendo la prospettazione della parte, elimina il riferimento all'art. 202 c.p., e si limita al solo art.118: operata questa correzione, egli trova che la parte ha una qualche ragione



COLLEGIO GARANTE
DELLA COSTITUZIONALITÀ DELLE NORME

L'ATTIVITÀ DEL COLLEGIO GARANTE DAL 2003 AL 2018

SINDACATO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE

per dubitare intorno alla costituzionalità di tale articolo, e dunque, siccome egli lo deve applicare, la questione diventa rilevante nel processo a quo. In questo modo però il giudice non si pronuncia sulla rilevanza della questione così come prospettata dalla parte, ma sulla rilevanza della questione così come lui la prospetta (sia pure interpretando l'intenzione della parte).

Si tratta di due questioni radicalmente diverse: la questione come prospettata dalla parte chiede al Collegio Garante di verificare se è costituzionalmente ammissibile, alla luce degli articoli invocati, che l'instaurazione di un processo penale dipenda dal pagamento o non pagamento di una sanzione amministrativa, con conseguente diseguaglianza tra chi ha i mezzi economici per pagare, e così evita il processo penale, e chi non li ha, e così subisce il processo penale; la questione come prospettata dal giudice a quo riguarda direttamente ed esclusivamente la sanzione amministrativa, e formula il dubbio che essa sia per se stessa incostituzionale.

Che l'ordinanza del giudice rimettente non distingua a sufficienza prospettazione della parte e prospettazione del giudice a quo è confermato dalla incoerenza tra motivazione e dispositivo: 1) la parte ha sollevato la questione anche in riferimento all'art.15 della Dichiarazione; nella motivazione il giudice a quo fa rilevare che l'art. 15 non viene in considerazione (la funzione rieducativa della pena non si applica ad una sanzione amministrativa) e quindi, si dovrebbe concludere, questa specifica questione è manifestamente infondata; però poi nel dispositivo, poiché il giudice a quo tiene a dichiarare esplicitamente che egli si è limitato ad accertare l'ammissibilità della questione sollevata dalla parte, e non ha inteso sollevare lui una questione, ribadisce che la questione riguarda sia l'art. 4 della Dichiarazione sia l'art. 15; 2) infine, e soprattutto, il dispositivo contraddice la motivazione: nella motivazione il giudice afferma, aderendo alla tesi del Procuratore del Fisco, che la questione, così come proposta dalla parte, è irrilevante (e dunque inammissibile); nel dispositivo invece la dichiara ammissibile.

In conclusione, questo Collegio non sa e non può sapere se deve pronunciarsi sulla questione così come prospettata dalla parte, o sulla questione così come prospettata, di fatto e nonostante egli sostenga il contrario, dal giudice a quo, o su ambedue.

(...)

Collegio giudicante

Prof. Giorgio Lombardi - Presidente

Prof. Angelo Piazza - Membro effettivo

Prof. Giuseppe Ugo Rescigno - Membro supplente – Relatore – Redattore



COLLEGIO GARANTE
DELLA COSTITUZIONALITÀ DELLE NORME

L'ATTIVITÀ DEL COLLEGIO GARANTE DAL 2003 AL 2018

SINDACATO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE

SENTENZA 7 DICEMBRE 2004 N.11

Questione incidentale sollevata ad istanza di parte – Inosservanza del principio del contraddittorio sulla questione sollevata nel procedimento *a quo*: inammissibilità dell'ordinanza del giudice remittente

Sindacato di legittimità costituzionale n. 0005/2004

(Sindacato in via incidentale sollevato, ad istanza di parte, nel ricorso avverso sanzioni amministrative n.10/2003)

Oggetto e Parametro

Verifica della legittimità costituzionale dell'art. 34 della Legge 28 giugno 1989 n. 68 “Della giurisdizione amministrativa, del controllo di legittimità e delle sanzioni amministrative”, in relazione all'art. 15 della Dichiarazione dei Diritti.

Decisione

Il Collegio Garante, in forza dei poteri assunti in base all'art. 7 della Legge 26 febbraio 2002, n.36, ritiene di competenza del Giudice rimettente ogni valutazione in merito alla non manifesta infondatezza e alla rilevanza del sindacato di legittimità costituzionale proposto, nel rispetto del principio del contraddittorio, e dichiara pertanto l'inammissibilità dell'istanza trasmessa con Ordinanza del Giudice Amministrativo d'Appello.

Estratto sentenza

(...)

Il sindacato di legittimità costituzionale è disciplinato dal Titolo III della Legge Qualificata 25 aprile 2003, n. 55 che, all'art. 11 distingue le due ipotesi di sindacato in via diretta e sindacato in via incidentale.(...)

Con riguardo al sindacato di legittimità in via incidentale, l'art. 13 della citata legge, IV comma, prescrive (...) che “l'istanza è depositata agli atti del procedimento giudiziario ed è notificata ad ogni interessato a cura del ricorrente. Il Giudice assegna alle parti ed al Procuratore del Fisco, se interessato alla causa, venti giorni correnti per presentare memorie e deduzioni, decorsi i quali, con ordinanza, non ammette i ricorsi manifestamente infondati o semplicemente dilatori”.

Già prima dell'entrata in vigore della Legge Qualificata n. 55/2003 (peraltro approvata anteriormente al provvedimento di sospensione del giudizio reso dal Giudice all'esito dell'udienza del 27/8/2003) l'art. 3 della Legge n. 4 del 19 gennaio 1989 riconosceva alle parti un termine di 20 giorni per la presentazione di memorie e deduzioni. Tale termine, pur nel silenzio della norma, era



COLLEGIO GARANTE
DELLA COSTITUZIONALITÀ DELLE NORME

L'ATTIVITÀ DEL COLLEGIO GARANTE DAL 2003 AL 2018

SINDACATO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE

di certo da intendersi decorrente da un provvedimento *ad hoc* del giudice, come poi espressamente chiarito dalla citata Legge Qualificata n. 55 del 2003.

Dunque il giudice *a quo*, prima di decidere sull'ammissibilità del ricorso deve assegnare alle parti un termine di venti giorni affinché queste possano formulare le proprie osservazioni in merito.

Dall'esame degli atti del procedimento è emerso che il Giudice *a quo* ha ammesso, ritenendola non manifestamente infondata, l'istanza di verifica della legittimità costituzionale presentata dalla difesa dell'ing. Grandoni, omettendo di assegnare alle parti il termine di cui all'art. 13, comma IV, della Legge Qualificata 25 aprile 2003 n. 55. Tale omissione inficia la legittimità del giudizio circa la ammissibilità del ricorso, presupposto indefettibile ai fini della trasmissione dell'istanza al Collegio.

Risulta pertanto fondata l'eccezione sollevata dall'Avvocatura dello Stato in merito alla sussistenza di un vizio del procedimento sebbene dal vizio evidenziato non possa farsi derivare l'irricevibilità dell'ordinanza, come dalla stessa sostenuto, bensì la sua inammissibilità. La valutazione della ricevibilità o meno dell'ordinanza è, infatti, una valutazione legata ad elementi intrinseci della stessa. Essa è volta a verificare preliminarmente che la stessa possa essere esaminata dal Collegio in quanto proveniente da soggetti legittimati a presentarla e contenente quelle indicazioni esplicitamente richieste a pena di irricevibilità dal II comma del citato art. 13.

Il vizio emerso è, invece, un vizio procedurale nello svolgimento del giudizio innanzi al giudice *a quo* che ha comportato la violazione del principio del contraddittorio.

La mancata assegnazione alle parti del prescritto termine per la presentazione di memorie, infatti, non ha loro consentito di concorrere alla formazione del convincimento del giudice circa la non manifesta infondatezza della questione sollevata e la sua rilevanza nel giudizio *a quo*. Ne deriva un vizio di quella fase del giudizio alla quale il legislatore ha inteso attribuire funzione di filtro al fine di evitare la trasmissione al Collegio di istanze manifestamente infondate o irrilevanti nel giudizio in cui sono state sollevate.

(...)

La mancata concessione alle parti del termine per poter contraddire sul punto fa sì che tale valutazione avvenga *inaudita altera parte* rendendo meno efficace quella funzione di filtro della quale il legislatore ha esplicitamente investito il giudice *a quo*.

Tale vizio si ripercuote sul sindacato di legittimità che codesto Collegio è chiamato ad effettuare, che non può ritenersi ammissibile, non essendo stato il Collegio legittimamente investito del ricorso all'esito del corretto svolgimento dell'iter procedimentale prescritto dall'art. 13, IV comma. Né il vizio può ritenersi sanato dalla successiva costituzione delle parti innanzi al Collegio Garante, attesi i diversi effetti che la corretta applicazione del principio del contraddittorio mira ad ottenere nelle due distinte fasi processuali. Nella prima deve essere assicurata alle parti la possibilità di contraddire in ordine alla non manifesta infondatezza ed alla rilevanza della questione nel giudizio e, dunque, in ordine alla opportunità o meno di investire il Collegio Garante della questione di



COLLEGIO GARANTE
DELLA COSTITUZIONALITÀ DELLE NORME

L'ATTIVITÀ DEL COLLEGIO GARANTE DAL 2003 AL 2018

SINDACATO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE

legittimità sollevata, nell'altra, invece, le parti devono poter concorrere con le proprie memorie e difese al convincimento del giudice in merito alla legittimità della norma di legge oggetto del sindacato.

Ne deriva che il Collegio Garante non può valutare nel merito la questione in esame, ma deve rinviarla, dichiarando la istanza inammissibile, al Giudice *a quo*, che dovrà valutarne la rilevanza nel rispetto del principio del contraddittorio e, solo se del caso, all'esito di tale procedura rimetterla a questo Collegio.

Collegio giudicante

Prof. Augusto Barbera - Vicepresidente

Prof. Angelo Piazza - Membro effettivo – Relatore – Redattore

Prof. Carlo Bottari - Membro supplente

SENTENZA 29 DICEMBRE 2004 N.12

Responsabilità penale dei magistrati

Principio dell'indipendenza, imparzialità e libertà di giudizio degli organi del potere giudiziario – Giudice precostituito per legge in base a norme non retroattive

Sindacato di Legittimità Costituzionale n. 0003/2004

(Sindacato in via incidentale sollevato d'ufficio dal Commissario della Legge, Giudice inquirente, nei procedimenti penali riuniti 150 e 382 dell'anno 2004)

Oggetto e Parametro

Verifica della legittimità costituzionale degli articoli 2, 13, 15, 19, 21, 27, 186 del Codice di Procedura Penale, nonché dell'art. 1, comma 1, della Legge Qualificata 30 ottobre 2003 n.145 (Disposizioni sull'Ordinamento Giudiziario) nella parte in cui, "attribuiscono ai magistrati del Tribunale Unico l'esercizio delle funzioni giurisdizionali nei procedimenti relativi a reati rispetto ai quali un magistrato appartenente al medesimo ufficio giudiziario sia indiziato, imputato, persona offesa o danneggiata, nonché nei procedimenti connessi" per contrasto con gli artt.3, comma 16; 4, comma 1; 15 commi 1, 2, 3 della "Dichiarazione dei Diritti dei Cittadini e dei Principi Fondamentali dell'Ordinamento Sammarinese", nonché con l'art.6, comma 1, della "Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali", in relazione all'art.1, comma 3, della



COLLEGIO GARANTE
DELLA COSTITUZIONALITÀ DELLE NORME

L'ATTIVITÀ DEL COLLEGIO GARANTE DAL 2003 AL 2018

SINDACATO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE

Legge 8 luglio 1974 n.59 in base al quale l'ordinamento sammarinese riconosce alla stessa valore costituzionale.

Decisione

Il Collegio Garante della Costituzionalità delle Norme, nei limiti di cui in motivazione, rigetta la questione di legittimità costituzionale

Estratto sentenza

(...)

La questione sollevata è, ad avviso di questo Collegio, di grande rilievo poiché attiene al rispetto di valori quali la "indipendenza e la libertà di giudizio" fissati dall'art. 3, comma 16, della "Dichiarazione dei Diritti dei Cittadini e dei Principi Fondamentali dell'Ordinamento Sammarinese", (...) nonché il diritto a un giudice "indipendente e imparziale" previsto dall'art.6 della "Convenzione Europea dei diritti dell'Uomo e delle libertà fondamentali", entrambi sicuri parametri alla cui stregua vanno valutate le norme dell'ordinamento sammarinese.

Effettivamente altri ordinamenti di Paesi aderenti al Consiglio d'Europa prevedono, in vario modo, deroghe alla competenza territoriale dei Giudici nel caso in cui magistrati siano indagati, imputati o vittime di reati.

Questo non è, ovviamente, stato possibile nella Repubblica di San Marino in cui la circoscrizione territoriale del Tribunale Unico coincide con la intera circoscrizione statale.

Questa circostanza è aggravata dal fatto che l'art. 10, comma 1, della Legge 30 ottobre 2003 n.145, prevede che il Magistrato è obbligato ad astenersi qualora sussistano, fra l'altro "rapporti di lavoro fra il magistrato stesso (...) e una delle parti" e che per gli stessi motivi un magistrato possa essere ricusato. Ciò potrebbe provocare, dato il limitato numero dei magistrati del Tribunale Unico, un *decursus in infinitum*, non escludendo sia ripetute astensioni sia ripetute ricusazioni, con la non improbabile conseguenza della pratica impossibilità di trovare un giudice non ricusabile.

Per tenere conto di siffatte esigenze il legislatore avrebbe potuto prevedere giudici a competenza specializzata, la cui legittimità non sarebbe dubbia perché non espressamente vietata in nessuno dei parametri costituzionali di riferimento. (...) nulla esclude che essi possano essere istituiti per casi determinati, purché, ovviamente, precostituiti per legge e non creati in vista di specifiche situazioni processuali. Del resto, lo stesso ordinamento di San Marino ha previsto, all'art.9 della Legge Costituzionale 30 ottobre 2003 n.144, che l'azione di responsabilità civile dei magistrati sia affidata alla competenza dei giudici per l'azione di responsabilità civile (...) L'art.2, comma 1, della medesima legge, non contempla tali giudici fra "gli organi della giurisdizione ordinaria" anche se ovviamente il comma 4 del medesimo articolo li contempla (...) fra "gli organi del potere giudiziario".

(...)



COLLEGIO GARANTE
DELLA COSTITUZIONALITÀ DELLE NORME

L'ATTIVITÀ DEL COLLEGIO GARANTE DAL 2003 AL 2018

SINDACATO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE

Alla base di tale spostamento di competenza sta evidentemente la valutazione, operata dal legislatore, secondo cui il giudice, costretto a giudicare la responsabilità civile di un collega, avrebbe potuto vedere compromessa la propria “imparzialità e serenità di giudizio”, formula con cui l'art.10 della citata Legge n.145/2003 arricchisce il più generico concetto di imparzialità.

Non sono in discussione l'indipendenza e l'imparzialità (...) assicurate per il magistrato dalla soggezione soltanto alla legge e dalle garanzie predisposte dall'ordinamento, ma sia la “serenità di giudizio” sia l'immagine di imparzialità presso la pubblica opinione; valore quest'ultimo da tutelare anche in presenza di giudici certamente e obiettivamente imparziali.

Né appare convincente la pur corretta distinzione fra “Ufficio giurisdizionale e soggetto preposto ad esso” operata dal Consiglio Grande e Generale nella decisione del 18 gennaio 1999 che, su parere del prof Severino Caprioli, aveva dichiarato infondata analoga questione di legittimità; distinzione richiamata a sostegno delle proprie tesi, in questo procedimento, dal Procuratore del Fisco e dall'Avvocatura dello Stato. L'ordinamento, facendo riferimento alla sopra citata “serenità del giudizio”, considera certamente imparziale e “terzo” l'Ufficio giudicante (...) ma non è indifferente alla situazione personale del Magistrato.

Del resto le stesse *Leges Statutae* (Libro II, Rubrica II) prevedono *unum adiunctum* in caso di ricasazione, o di *non frivola* ragione di astensione, dei Capitani Reggenti allorché operino *tamquam iudices*.

E tuttavia, pur ritenendo di segnalare al legislatore la *contradictio* presente nell'ordinamento sammarinese fra la disciplina della responsabilità civile dei Magistrati e quella relativa alla responsabilità penale, questo Collegio non ritiene, allo stato, che sussistano le condizioni per una pronuncia di accoglimento e una conseguente dichiarazione di illegittimità costituzionale.

L'eventuale pronuncia di accoglimento di questo Collegio, pur se volta a garantire la serenità di giudizio dei Giudici, travolgendo il giudizio in corso potrebbe ledere il diritto degli indagati - anch'esso tutelato dal medesimo art.6 della Convenzione Europea - ad avere in tempi ragionevoli un giudizio davanti ad un giudice naturale precostituito per legge, che “giudichi della fondatezza delle accuse penali” e di fronte al quale esercitare il proprio diritto di difesa. Tale diritto è ribadito in termini analoghi dall'art.15 della Dichiarazione dei Diritti che aggiunge l'ulteriore garanzia di un giudice “precostituito per legge in base a norme non retroattive”. La eventuale ricostituzione di un giudice diverso non sarebbe infatti garantita non potendo essa trovare la propria legittimazione in una decisione di questo Collegio ma sarebbe rimessa alla eventuale decisione del legislatore.

Collegio giudicante

Prof. Giorgio Lombardi - Presidente

Prof. Augusto Barbera - Membro effettivo – Relatore – Redattore

Prof. Angelo Piazza - Membro effettivo



COLLEGIO GARANTE
DELLA COSTITUZIONALITÀ DELLE NORME

L'ATTIVITÀ DEL COLLEGIO GARANTE DAL 2003 AL 2018

SINDACATO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE

SENTENZA 29 DICEMBRE 2004 N.13

Responsabilità penale dei magistrati

Principio dell'indipendenza, imparzialità e libertà di giudizio degli organi del potere giudiziario – Giudice preconstituito per legge in base a norme non retroattive (Vd. Sentenza n.12/2004)

Sindacato di Legittimità Costituzionale n.0004/2004

(Sindacato in via incidentale sollevato d'ufficio dal Commissario della Legge, Giudice inquirente, nel corso del procedimento penale n.151 dell'anno 2004)

Oggetto e Parametro

Verifica della legittimità costituzionale degli articoli 2, 13, 15, 19, 20, 186 del Codice di Procedura Penale, nonché dell'art.1, comma 1, della Legge Qualificata 30 ottobre 2003 n.145 (Disposizioni sull'Ordinamento Giudiziario), nella parte in cui attribuiscono ai magistrati del Tribunale Unico l'esercizio delle funzioni giurisdizionali nei procedimenti relativi a reati rispetto ai quali un magistrato appartenente al medesimo ufficio giudiziario sia indiziato, imputato, persona offesa o danneggiata, per contrasto con gli artt.3 comma 16, 4, comma1, 15, commi 1, 2, 3, della "Dichiarazione dei Diritti dei Cittadini e dei Principi Fondamentali dell'Ordinamento sammarinese nonché al combinato disposto dell'art.1, comma 3, della Legge 8 luglio 1974 n.59 e dell'art.6, comma 1, della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (resa esecutiva con Decreto 9 marzo 1989 n.22), nonché dell'art.14 (*rectius* 10), comma 1, del Patto internazionale sui diritti civili e politici (reso esecutivo con Decreto 26 settembre 1985 n.109).

Decisione

Il Collegio Garante della Costituzionalità delle Norme, nei termini di cui in motivazione, rigetta la questione di legittimità costituzionale sollevata

Estratto sentenza

(...)

La questione sollevata si ricollega ad analoga questione decisa da questo Collegio con la Sentenza n. 12 del 29 dicembre 2004, i cui contenuti sono in questa sede richiamati.

(...)



COLLEGIO GARANTE
DELLA COSTITUZIONALITÀ DELLE NORME

L'ATTIVITÀ DEL COLLEGIO GARANTE DAL 2003 AL 2018

SINDACATO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE

Collegio giudicante

Prof. Giorgio Lombardi - Presidente

Prof. Augusto Barbera - Membro effettivo – Relatore – Redattore

Prof. Angelo Piazza - Membro effettivo

ANNO 2005

SENTENZA 13 APRILE 2005 N. 11

**Revisione di sentenza penale – Termine di presentazione
Principio di eguaglianza – Principio del *favor rei***

Sindacato di Legittimità Costituzionale n. 0006/2004

(Sindacato in via incidentale sollevato ad istanza di parte nel corso del procedimento 41/2000 di Revisione straordinaria della Sentenza penale n. 38/1992)

Oggetto e Parametro

Verifica della legittimità costituzionale dell'art. 201, commi 3 e 5, del Codice di Procedura Penale (novellato dalla Legge 27 giugno 2003 n. 89) nella parte in cui - consentendo la proposizione della richiesta di revisione straordinaria di una sentenza che sia stata ritenuta dalla Corte dei diritti in violazione delle disposizioni della Convenzione - stabilisce che la richiesta di revisione debba essere avanzata entro un anno dal termine in cui la sentenza è divenuta definitiva, per contrasto con l'art. 4 della Dichiarazione dei Diritti (in quanto determinerebbe una differenza di trattamento "non del tutto ragionevole, giustificata e comprensibile" fra chi ha ottenuto una decisione favorevole della Corte dei diritti antecedentemente alla entrata in vigore della Legge 89/2003 e coloro che l'abbiano ottenuta successivamente o anche antecedentemente senza che tuttavia sia spirato il termine di un anno) e con il quarto comma dell'art. 15 della stessa Dichiarazione dei Diritti, in particolare con il principio del *favor rei*, al quale "deve informarsi sia la disciplina normativa sia l'attività interpretativa" che abbiano ad oggetto questioni relative alla successione nel tempo delle leggi penali.

Decisione

Il Collegio Garante rigetta, nei sensi di cui in motivazione la questione di legittimità costituzionale

Estratto sentenza

(...)



COLLEGIO GARANTE
DELLA COSTITUZIONALITÀ DELLE NORME

L'ATTIVITÀ DEL COLLEGIO GARANTE DAL 2003 AL 2018

SINDACATO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE

Per quanto riguarda la richiesta preliminare del Giudice *a quo*, volta alla riassegnazione al Giudice delle Appellazioni Penali dell'istanza di revisione, questo Collegio ritiene di potere ribadire quanto già deciso nella citata decisione del Consiglio dei XII, vale a dire che l'organizzazione della distribuzione del lavoro giudiziario rientra tra i poteri organizzativi del Tribunale Commissariale Civile e Penale (oggi Tribunale Unico), al quale spetta ogni decisione in merito, non potendo comunque ravvisarsi una lesione del principio del "giudice naturale" nello spostamento di competenza verificatosi nel rispetto della legislazione vigente; legislazione peraltro non sottoposta a scrutinio di legittimità costituzionale.

Parimenti, (...), non spetta a questo Collegio verificare se, e in che limiti, le istanze di revisione debbano essere notificate alla parte civile ma solo verificare il rispetto del contraddittorio fra le parti presenti nel processo *a quo* nel momento in cui si solleva l'eccezione di legittimità. Quali debbano essere i soggetti presenti nel processo è valutazione che spetta al giudice ordinario di fronte a cui è incardinato il processo stesso.

Per quanto concerne il merito della questione di legittimità si tratta di valutare la legittimità costituzionale dell'art. 3 della Legge 27 giugno 2003 n. 89, laddove prevede che l'art. 201, terzo comma, del codice di procedura penale è sostituito dalla seguente norma "La richiesta (di revisione) deve essere depositata in Cancelleriaentro il termine di un anno ...dal giorno in cui la sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo è divenuta definitiva".

Questo Collegio è dell'avviso che, intervenute nuove norme che prevedono ulteriori casi che giustificano la revisione dei processi, la previsione di un termine per la presentazione delle istanze di revisione non configura, di per sé, una violazione del principio di eguaglianza fra i possibili beneficiari ma tende, in via generale ed astratta, ad assicurare la stabilità dei giudicati regolando la successione nel tempo di delicate norme processuali né il termine in questione - un anno dal giorno in cui la sentenza della Corte dei diritti è divenuta definitiva - appare irragionevole.

Sotto questo profilo - vale a dire la previsione di un termine per la presentazione delle istanze di revisione - la questione di legittimità dell'art. 3 della Legge 27 giugno 2003 n. 89 non è fondata.

Una corretta lettura della norma in questione dovrebbe tuttavia portare a ritenere che il termine in questione riguardi le istanze presentate dopo l'entrata in vigore della Legge n. 89, ma che il termine non riguardi le istanze di revisione in seguito a sentenza favorevole della Corte dei diritti già pervenute prima dell'approvazione della legge, e non ancora esaminate. A favore di questa lettura, del resto, spinge l'art. 15, comma 4, della Dichiarazione dei Diritti, decisamente ispirato al principio del *favor rei*. Nell'ipotesi in cui una disposizione è suscettibile di più letture spetta infatti all'interprete scegliere la lettura più coerente con i principi costituzionali.

(...)

Per la Legge n. 89 due sono gli elementi che hanno rilievo: che sia possibile la revisione (prima non contemplata) in seguito a una sentenza della Corte dei diritti; che l'istanza di revisione sia presentata entro un termine ragionevole. Nel caso di specie si è in presenza di un'istanza basata su



COLLEGIO GARANTE
DELLA COSTITUZIONALITÀ DELLE NORME

L'ATTIVITÀ DEL COLLEGIO GARANTE DAL 2003 AL 2018

SINDACATO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE

una sentenza della Corte dei diritti e presentata addirittura prima dell'approvazione della legge. Se al momento della presentazione della istanza essa era da ritenersi non legittima, l'intervenuta approvazione della legge, per il citato principio del *favor rei*, non può non avere operato una sanatoria di tale vizio.

Per tali ragioni spetta al giudice competente per l'istanza di revisione verificare se nel caso in questione ricorrono gli estremi per l'applicazione all'istanza stessa delle norme più favorevoli, benché le istanze di revisione siano state avanzate per motivi non considerati dalla allora vigente legislazione.

Collegio giudicante

Prof. Augusto Barbera - Presidente facente funzione – Relatore – Redattore

Prof. Angelo Piazza - Membro effettivo

Prof. Giuseppe Ugo Rescigno - Membro supplente

SENTENZA 13 APRILE 2005 N.12

**Commisurazione e graduazione della sanzione pecuniaria amministrativa
Principio di eguaglianza e ragionevolezza**

Sindacato di Legittimità Costituzionale n.0007/2004

(Sindacato in via incidentale sollevato, ad istanza di parte, nel procedimento penale n.216 dell'anno 1999)

e

Sindacato di Legittimità Costituzionale n.0008/2004

(Sindacato in via incidentale sollevato nel procedimento penale n.218 dell'Anno 1999)

Oggetto e Parametro

Verifica della legittimità costituzionale del sistema sanzionatorio previsto dall'articolo 118 della Legge 25 gennaio 1991 n.8 "Tutela del diritto d'autore", con riferimento agli artt. 4 comma 1° e 15 comma 4° della Dichiarazione dei Diritti.

Decisione

Il Collegio Garante dichiara l'incostituzionalità del primo periodo del primo comma dell'articolo 118 della Legge n.8/1991 così come modificato dall'articolo 14 della Legge n.5/1996 e successivamente dall'articolo 3 della Legge n.63/1997 nella parte in cui non prevede che la sanzione



COLLEGIO GARANTE
DELLA COSTITUZIONALITÀ DELLE NORME

L'ATTIVITÀ DEL COLLEGIO GARANTE DAL 2003 AL 2018

SINDACATO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE

possa essere graduata dal Giudice in relazione alle condizioni economiche e personali del soggetto tenuto al pagamento della stessa;

rigetta la questione di costituzionalità del quarto comma dell'articolo 118 della Legge n.8/1991 così come modificato dall'articolo 14 della Legge n.5/1996 e successivamente dall'articolo 3 della Legge n.63/1997.

Estratto sentenza

(...)

I due ricorsi delle due parti, giudicate ammissibili [dal giudice *a quo*] con due ordinanze distinte, avendo per oggetto lo stesso articolo di legge in riferimento agli stessi articoli della Dichiarazione, ed in nulla differendo se non nel nome delle due parti imputate in due distinti processi *a quibus*, vengono discusse e decise congiuntamente, come già fatto nella precedente sentenza n.10 dell'8 novembre 2004.

Le nuove ordinanze del giudice *a quo* hanno chiarito senza ombra di dubbio che le questioni vengono sollevate dalle parti e non anche dal giudice, il quale correttamente si limita a verificare la rilevanza e non manifesta infondatezza delle questioni (qui riunificate) come sollevate dalle parti. Sia le parti che il giudice *a quo* fanno riferimento all'art. 118 della Legge n.8/1991 come modificato dall'art.14 della legge 5/1996 e successivamente dall'art.3 Legge n.63/1997, senza distinguere tra i diversi commi e le diverse disposizioni che esso contiene. (...) la lettura sia delle memorie agli atti dell'avvocato difensore delle parti sia delle ordinanze del giudice *a quo* chiariscono che il fuoco principale delle censure si concentra sul quarto comma, e cioè sul legame che viene istituito tra condanna alla sanzione amministrativa pecuniaria e processo penale se il condannato non paga nei tempi previsti la somma a cui è stato condannato, ma riguarda anche la sanzione amministrativa in sé e per sé considerata, e cioè il primo periodo del primo comma dell'art. 118 (laddove prevede che “Chiunque direttamente o indirettamente riproduce o induce alla riproduzione, divulga, acquista o detiene a scopo di divulgazione, oppure introduce nel territorio della repubblica, allo stesso scopo, opere tutelate dalla presente legge, ledendo l'esercizio o la titolarità del diritto d'autore e degli esecutori o talune facoltà di sfruttamento economico degli stessi, è punito con la sanzione amministrativa proporzionale nella misura di £ 100.000 per ciascuna copia illecita, e comunque non oltre il massimo di £ 500.000.000.”)

Da un punto di vista logico è necessario esaminare prioritariamente il primo periodo del primo comma dell'articolo 118, dal momento che l'applicazione del quarto comma dell'articolo 118 dipende dalla previa applicazione del citato primo comma.

Con questa disposizione il legislatore prevede una sanzione amministrativa pecuniaria che può variare (...), rapportandola però esclusivamente al numero di copie illegittime rinvenute.

Questo Collegio è consapevole della intenzione del legislatore di reprimere un fenomeno socialmente ed economicamente molto grave e pericoloso, (...). Di questa intenzione è altresì



COLLEGIO GARANTE
DELLA COSTITUZIONALITÀ DELLE NORME

L'ATTIVITÀ DEL COLLEGIO GARANTE DAL 2003 AL 2018

SINDACATO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE

espressione l'aver previsto nel Commissario della Legge, anziché in un organo amministrativo, il soggetto cui compete l'applicazione della sanzione amministrativa (...).

Peraltro, l'aver commisurato la sanzione amministrativa al dato oggettivo e puramente estrinseco del numero di copie illegittime ritrovate comporta che la disposizione prescindendo totalmente dalle condizioni economiche e personali di chi ha violato la norma.

Per questo aspetto la disposizione in oggetto si pone in conflitto con l'articolo 4 della Dichiarazione dei Diritti dei Cittadini e dei Principi Fondamentali dell'Ordinamento Sammarinese, laddove questo articolo esige, secondo interpretazione universale del principio di eguaglianza contenuto in tutte le legislazioni moderne, che le leggi trattino in modo eguale situazioni eguali, e in modo diseguale situazioni diseguali.

Ne discende che a parità di situazioni deve corrispondere una parità di trattamento e a disparità di situazioni un diverso trattamento da valutare secondo canoni di ragionevolezza, cosicché, nel caso in esame, l'eguaglianza viene tutelata proprio se il legislatore, nel prevedere sanzioni pecuniarie amministrative, consente al Giudice di tenere conto delle condizioni economiche e personali del responsabile.

Naturalmente spetta poi al legislatore, nella sua sovrana discrezionalità, al fine di rendere efficace la sanzione stessa, graduarla da un minimo a un massimo, individuare tali limiti, indicare, se lo ritiene opportuno, ulteriori criteri costituzionalmente ammissibili in base ai quali il Giudice graderà in concreto la sanzione amministrativa.

E' invece comune in tutte le legislazioni dei Paesi del Consiglio d'Europa e non contraria a costituzione che il medesimo comportamento possa dar luogo a distinte responsabilità (ad esempio sia penale, sia civile, sia disciplinare) e quindi a distinte sanzioni.

Di per sé dunque il quarto comma dell'articolo 118 (che prevede una ulteriore sanzione di ordine penale qualora il condannato non abbia soddisfatto la sanzione amministrativa) non è incostituzionale: esso però diventa inoperante finché non sarà approvata una nuova disposizione nel primo comma dell'articolo 118 al posto di quella qui dichiarata incostituzionale.

Ne consegue altresì che cessa per ora il legame tra l'articolo 118 (cioè sanzione amministrativa) e l'articolo 202 Codice Penale (cioè sanzione penale), ma resta pienamente in vigore l'articolo 202 del Codice Penale.

Collegio giudicante

Prof. Augusto Barbera – Presidente facente funzioni

Prof. Angelo Piazza – Membro effettivo

Prof. Giuseppe Ugo Rescigno – Membro supplente – Relatore- Redattore



COLLEGIO GARANTE
DELLA COSTITUZIONALITÀ DELLE NORME

L'ATTIVITÀ DEL COLLEGIO GARANTE DAL 2003 AL 2018

SINDACATO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE

SENTENZA 25 MAGGIO 2005 N.13

Ricorso giurisdizionale avverso sanzioni amministrative – Esclusione dei mezzi di prova orale
Diritto di difesa e principio del contraddittorio

Sindacato di legittimità costituzionale n.0001/2005
(Sindacato in via incidentale sollevato, ad istanza di parte, nel ricorso avverso sanzioni amministrative n.10/2003)

Oggetto e Parametro

Verifica della legittimità costituzionale dell'art. 34 della L. n. 68 del 1989 “Della giurisdizione amministrativa, del controllo di legittimità e delle sanzioni amministrative”, per violazione dell'art. 15 della Dichiarazione dei Diritti in quanto “*il procedimento in detta norma definito, non ammettendo la possibilità di introdurre prove orali, viola la tutela degli interessi legittimi e diritti soggettivi, violando altresì il diritto di difesa*”.

Decisione

Il Collegio Garante dichiara l'illegittimità costituzionale, in riferimento all'art. 15 della Dichiarazione dei diritti, dell'art. 34, secondo comma, della Legge 28 giugno 1989, n. 68, nella parte in cui non consente un pieno esercizio del contraddittorio e del diritto di difesa, ivi compresa l'ammissibilità delle prove orali e degli altri mezzi di prova comunque presenti nell'Ordinamento, fermo restando ovviamente il libero convincimento del Giudice.

Estratto sentenza

(...)

Va preliminarmente affrontata l'eccezione di inammissibilità formulata dall'Avvocatura dello Stato. Essa si basa sulla irrilevanza della questione nel procedimento amministrativo 10/2003 in quanto la prova testimoniale non sarebbe diretta a dimostrare chi si trovava alla guida del mezzo al momento dell'infrazione ma solo a dimostrare che il mezzo non era guidato da (...).

L'eccezione è da ritenersi, ad avviso di questo Collegio, infondata in quanto è appunto la eventuale assenza dalla guida di (...) che potrebbe evitare allo stesso la possibile incidenza della sanzione sulla patente di guida, fermo restando che spetterebbe al giudice di merito valutare il comportamento di (...) e l'attendibilità delle testimonianze addotte.

Quanto al merito. La Legge 28 giugno 1989, n. 68, disciplina tre tipi di procedimenti in capo agli stessi organi della giustizia amministrativi: a) un controllo preventivo necessario avverso



COLLEGIO GARANTE
DELLA COSTITUZIONALITÀ DELLE NORME

L'ATTIVITÀ DEL COLLEGIO GARANTE DAL 2003 AL 2018

SINDACATO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE

determinati atti della pubblica amministrazione, espressamente indicati dall'art. 23 e svolto dal Giudice amministrativo di primo grado; b) i ricorsi per violazione di legge, incompetenza o eccesso di potere nei confronti di atti o provvedimenti amministrativi decisi da giudici amministrativi, di prima, seconda e terza istanza; c) i ricorsi davanti al Giudice amministrativo d'appello in opposizione a sanzioni amministrative comminate, sulla base delle leggi in materia, o dal Commissario della legge o dagli organi della pubblica amministrazione o dall'autorità di polizia. Si tratta di tre diversi procedimenti il cui unico denominatore comune è la titolarità degli stessi in capo a giudici amministrativi (...).

La seconda e la terza competenza hanno invece carattere chiaramente giurisdizionale e si collegano all'art. 15 della Dichiarazione dei Diritti in base al quale "è garantita la tutela giurisdizionale dei diritti e degli interessi davanti agli organi della giurisdizione ordinaria, amministrativa e dinanzi al Collegio Garante della costituzionalità delle norme". Di questa tutela giurisdizionale è parte essenziale, come specificato nei due commi successivi, "la indipendenza dei giudici", nonché la norma secondo cui "il diritto di difesa è tutelato in ogni fase del procedimento giudiziario".

Limitandoci – in forza del *petitum* - alla terza delle competenze ora indicate è da sottolineare che la legge prevede per il contravventore che abbia ricevuto dall'autorità competente l'ingiunzione al pagamento di una sanzione - e non voglia esercitare la facoltà di oblazione prevista dall'art. 33 della citata Legge 68/89 – il ricorso al giudice amministrativo di appello.

In questo caso l'articolo 34 prevede che il giudice amministrativo operi mediante un procedimento di tipo giurisdizionale, sia pure sulla base di un "dibattito orale" e di una procedura semplificata, assicurando il contraddittorio fra il ricorrente e il funzionario o l'agente che ha emesso il provvedimento in funzione della tutela dei diritti del soggetto che non intende esercitare la facoltà di oblazione.

In tale procedimento, per costante giurisprudenza, nel corso dei giudizi per l'applicazione di sanzioni amministrative si ritiene applicabile l'art. 18, quinto comma, della medesima legge, contenuto nel Titolo relativo ai ricorsi amministrativi, che esclude i "mezzi di prova orale", siano essi disposti d'ufficio o su istanza di parte. Detta giurisprudenza costituisce ormai consolidato "diritto vivente" e questo Collegio non può disattendere tale interpretazione, e in ogni caso questo divieto trova conferma esplicita e funzionale nella scansione del procedimento previsto dal medesimo articolo 34, che deve concludersi "seduta stante".

Il giudizio in questione – che può definirsi di opposizione - rientra nel diritto di difesa del soggetto colpito dalla sanzione amministrativa e trova corrispondenza nel ricorso al giudice ordinario, normalmente previsto in altri paesi del Consiglio d'Europa.

Ma detto diritto di difesa, per essere compiuto, non può non comportare che il giudice sia messo in condizione di potere disporre, su richiesta della parte, o anche d'ufficio, di tutti i mezzi di prova necessari, che normalmente rientrano nella disponibilità del giudice ordinario, ivi compresa la citazione di eventuali testimoni.



COLLEGIO GARANTE
DELLA COSTITUZIONALITÀ DELLE NORME

L'ATTIVITÀ DEL COLLEGIO GARANTE DAL 2003 AL 2018

SINDACATO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE

E' ben vero che la celerità del processo, può essere rallentato – come sostenuto dall'Avvocatura dello Stato - dalla acquisizione di prove testimoniali ma è anche vero che tale celerità non può comprimere il diritto di difesa.

Ciò è richiesto dall'art. 15 della Dichiarazione dei diritti, le cui norme vanno lette in connessione sia con le *Leges Statutae* (Libro II, Rubrica XXVIII) sia con l'art. 6 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali cui la Repubblica si "*uniforma*" in base all'art. 1 della Dichiarazione dei Diritti: questo articolo nel richiedere una piena utilizzazione di tutti i mezzi processuali, non si riferisce solo ai giudizi di carattere penale ma a tutti quei giudizi in cui vengono in rilievo diritti dei cittadini .

L'esclusione del ricorso a mezzi di prova orale potrebbe trovare una qualche giustificazione nel caso di giudizi relativi a ricorsi riferiti ad atti o provvedimenti amministrativi, vale a dire ad atti documentali della pubblica amministrazione e riferiti alla tutela di interessi legittimi (anche se ormai, per richiamarci allo *ius vicini loci*, nell'ordinamento della Repubblica italiana, unico Paese che condivide con la Repubblica di San Marino la distinzione fra diritti e interessi, è ammessa la prova testimoniale anche nel processo amministrativo), ma certamente tale esclusione non appare coerente con il diritto di difesa nel caso di ricorsi avverso la comminazione di sanzioni amministrative.

(...)

Per queste ragioni il Collegio ritiene che la esclusione delle prove orali nei giudizi relativi a ricorsi giurisdizionali avverso l'applicazione di sanzioni amministrative sia contrastante con il diritto a un procedimento che assicuri il pieno contraddittorio e in particolare con il diritto alla difesa tutelato dall'art. 15 della Dichiarazione dei Diritti.

Collegio giudicante

Prof. Giorgio Lombardi – Presidente

Prof. Augusto Barbera – Vice-Presidente – Relatore – Redattore

Prof. Giuseppe Ugo Rescigno – Membro supplente

SENTENZA 10 NOVEMBRE 2005 N. 17

Trattamento retributivo dei Magistrati chiamati a svolgere funzioni giurisdizionali ai sensi della Legge Costituzionale 30 ottobre 2003 n.144

Irrilevanza della norma sottoposta a sindacato di costituzionalità nel procedimento a quo



COLLEGIO GARANTE
DELLA COSTITUZIONALITÀ DELLE NORME

L'ATTIVITÀ DEL COLLEGIO GARANTE DAL 2003 AL 2018

SINDACATO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE

Sindacato di Legittimità Costituzionale n.0002/2005

(Sindacato in via incidentale sollevato d'ufficio nella causa civile - responsabilità civile dei magistrati - n.264/2003)

Oggetto e Parametro

Verifica della legittimità costituzionale dell'articolo 4 della Legge 21 gennaio 2004 n.4 "Trattamento retributivo dei Magistrati", per contrasto con gli articoli 4, terzo comma, e 15, terzo comma, della Legge 8 luglio 1974 n.59 "Dichiarazione dei Diritti dei cittadini e dei Principi fondamentali dell'ordinamento sammarinese".

Decisione

Il Collegio Garante dichiara inammissibile la questione di legittimità dell'articolo 4 della Legge 21 gennaio 2004 n.4.

Estratto sentenza

(...)

La questione concerne la norma relativa al trattamento retributivo dei Magistrati chiamati a svolgere funzioni giurisdizionali ai sensi della Legge Costituzionale 30 ottobre 2003 n.144.

L'articolo 4 della Legge 21 gennaio 2004 n.4 dispone: *"I Magistrati chiamati a svolgere le funzioni giurisdizionali in attuazione della Legge Costituzionale 30 ottobre 2003 n.144 sono retribuiti con la somma di Euro 1.178,00. Tale compenso sarà anticipato dalla parte istante o ricorrente e dovrà essere depositato unitamente al ricorso, ma sarà oggetto di regolamento delle spese nei giudizi civili ed amministrativi"*.

(...)

E' da premettere che il procedimento *de qua* era da considerarsi già pendente all'atto della entrata in vigore della norma della cui costituzionalità si dubita in quanto trattasi di ricorso depositato in data 18 settembre 2003 mentre la norma censurata è entrata in vigore in data 31 gennaio 2004 e troverà comunque applicazione all'atto del giuramento dei nuovi giudici.

Non essendo previsto un effetto retroattivo di detta norma essa, ad avviso di questo Collegio, non può applicarsi al procedimento nel corso del quale è stata sollevata questione di legittimità costituzionale. In assenza di una espressa disposizione non è possibile imporre retroattivamente all'istante o ricorrente il pagamento delle somme previste dalla legge censurata.

E in effetti, ad avviso di questo Collegio, le norme della Legge 21 gennaio 2004 trovano applicazione nei confronti dei soli giudizi iniziati innanzi agli organi del potere giudiziario istituiti con la Legge Costituzionale n.144/2003 mentre non hanno alcun rilievo in relazione alle funzioni giurisdizionali disciplinate nell'ordinamento anteriore.



COLLEGIO GARANTE
DELLA COSTITUZIONALITÀ DELLE NORME

L'ATTIVITÀ DEL COLLEGIO GARANTE DAL 2003 AL 2018

SINDACATO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE

Così del resto risulta confermato dalla disciplina transitoria dettata dall'art.10 ,comma 2, della medesima Legge Costituzionale, in base a cui le azioni di responsabilità civile dei magistrati continuano ad esercitarsi davanti agli organi esistenti, nominati ai sensi dell'art.15 della ormai abrogata Legge 28 ottobre 1992 n.83, che decadranno al momento del giuramento dei nuovi Giudici per la responsabilità civile dei magistrati. Tali Giudici, nominati dal Consiglio Giudiziario, sono dotati di *status* diverso rispetto ai Giudici, fra cui quello remittente, nominati dal Consiglio Grande e Generale all'inizio di ogni legislatura ed attualmente con poteri solo prorogati dalla nuova Legge sull'Ordinamento Giudiziario e non da questa istituiti.

Ad avviso di questo Collegio quindi la norma la cui legittimità è contestata dal Giudice *a quo* non è rilevante ai fini della prosecuzione del giudizio di merito e non è quindi possibile entrare nel merito delle censure sollevate.

Collegio giudicante

Prof. Giorgio Lombardi – Presidente – Relatore - Redattore

Prof. Augusto Barbera – Membro effettivo

Dott. Maurizio Millo – Membro supplente

SENTENZA 10 NOVEMBRE 2005 N.18

Trattamento retributivo dei Magistrati chiamati a svolgere funzioni giurisdizionali ai sensi della Legge Costituzionale 30 ottobre 2003 n.144

Irrelevanza della norma sottoposta a sindacato di costituzionalità nel procedimento *a quo* (Vd. Sentenza n.17/2005)

Sindacato di Legittimità Costituzionale n.0003/2005

(Sindacato in via incidentale sollevato d'ufficio nella Causa Civile - responsabilità civile dei magistrati - n.39/2002)

Oggetto e Parametro

Verifica della legittimità costituzionale dell'articolo 4 della Legge 21 gennaio 2004 n.4 "Trattamento retributivo dei Magistrati", per contrasto con gli articoli 4, terzo comma, e 15, terzo comma, della Legge 8 luglio 1974 n.59 "Dichiarazione dei Diritti dei Cittadini e dei Principi fondamentali dell'ordinamento sammarinese".



COLLEGIO GARANTE
DELLA COSTITUZIONALITÀ DELLE NORME

L'ATTIVITÀ DEL COLLEGIO GARANTE DAL 2003 AL 2018

SINDACATO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE

Decisione

Il Collegio Garante dichiara inammissibile la questione di legittimità dell'articolo 4 della Legge 21 gennaio 2004 n.4.

Per le motivazioni si rinvia a quelle di cui alla sentenza n.17/2005

Collegio giudicante

Prof. Giorgio Lombardi – Presidente– Relatore – Redattore

Prof. Augusto Barbera – Membro effettivo

Dott. Maurizio Millo – Membro supplente

ANNO 2006

SENTENZA 1 GIUGNO 2006 N.2

Trattamento pensionistico – Opzione tra differenti prestazioni previdenziali o assistenziali - Accertamento di malattia professionale dopo il collocamento a riposo: possibilità di revisione dell'opzione già esercitata
Principi di eguaglianza, ragionevolezza e pari dignità sociale – Diritto alla sicurezza sociale

Sindacato di legittimità costituzionale n. 0001/2006

(Sindacato in via incidentale sollevato, ad istanza di parte, nel ricorso amministrativo n.16/2005)

Oggetto e Parametro

Verifica della legittimità costituzionale dell'art. 80, comma 2, della L. 11 febbraio 1983, n. 15 "Riforma del sistema pensionistico", con gli artt. 4 e 9, comma 2, della Dichiarazione dei Diritti dei Cittadini e dei Principi Fondamentali dell'Ordinamento Sammarinese.

Decisione

Il Collegio Garante accoglie l'eccezione sollevata e dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art.80, comma 2, della L. 11 febbraio 1983, n. 15, per contrasto con gli artt. 4, comma 2, e 9, comma 2, della Dichiarazione dei Diritti dei Cittadini e dei Principi Fondamentali dell'Ordinamento Sammarinese, nella parte in cui non consente il passaggio al regime pensionistico "I.S.S." anche oltre il termine



COLLEGIO GARANTE
DELLA COSTITUZIONALITÀ DELLE NORME

L'ATTIVITÀ DEL COLLEGIO GARANTE DAL 2003 AL 2018

SINDACATO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE

previsto, qualora sopravvenga l'accertamento di una malattia professionale nei termini indicati dalla stessa L. n. 15 del 1983.

Estratto sentenza

(...)

La portata precettiva della disposizione impugnata deve essere apprezzata avendo riguardo alla situazione di vuoto normativo determinata dall'ulteriore disposizione di cui all' art. 16, comma 3, della L. 28 gennaio 1982, n. 12 (Norme sul pubblico impiego ai fini dell'attuazione della ristrutturazione degli Uffici e dei Servizi dello Stato), che ha abrogato l'art. 85, ultimo comma, della L. 22 dicembre 1972, n. 41 (Legge organica per i dipendenti dello Stato), che determinava il trattamento economico dei dipendenti collocati a riposo per inabilità per infortunio o in servizio o *in itinere* o per malattie professionali contratte in servizio o a causa dello stesso in misura pari allo stipendio base ed eventuali aumenti periodici goduti al momento del collocamento a riposo.

(...) appare certo che dall'impossibilità di optare per il regime "I.S.S." deriva, a chi abbia scoperto il proprio stato morbosso dopo il collocamento a riposo, una disparità di trattamento, se si considera che l'art. 4, comma 1, della L. n. 7 del 1927 limita, a differenza dell'art. 19 della L. n. 15 del 1983, la possibilità di conseguire la pensione all'impiegato "reso inabile a prestare ulteriore servizio".

Ciò posto, la richiesta verifica di legittimità costituzionale non può che essere riconosciuta ammissibile, in quanto rilevante nel giudizio *a quo*, in cui si controverte del mancato esercizio da parte della sig.ra (...) del diritto di opzione per il regime pensionistico "I.S.S." nei perentori termini sanciti dal comma 2 dell'art. 80 della L. n. 15 del 1983.

Nel merito, la sollevata questione di legittimità costituzionale deve essere ritenuta fondata.

Infatti, rientra nella discrezionalità del Legislatore di stabilire modi e termini di esercizio della facoltà di opzione tra diverse prestazioni previdenziali o assistenziali. È possibile, quindi che, in un bilanciamento complessivo degli interessi e dei valori in gioco, che vede fronteggiarsi le esigenze della solidarietà e della liberazione dal bisogno, che si compendiano nel diritto alla sicurezza sociale (art. 9, comma 2, della Dichiarazione dei Diritti) con i limiti conseguenti alla necessità di preservare l'equilibrio della finanza pubblica, il Legislatore valuti la necessità di una scelta da parte del lavoratore assicurato per l'uno o l'altro fra più trattamenti previdenziali, al fine, comunque, di garantire allo stesso lavoratore mezzi adeguati alle esigenze di vita sue e della sua famiglia.

La discrezionalità del Legislatore nel disciplinare l'intervento del sistema di sicurezza sociale deve però soddisfare il principio di eguaglianza e di ragionevolezza (art. 4, comma 2, della Dichiarazione dei Diritti).

Ora, sia il trattamento pensionistico conseguente al collocamento a riposo per raggiunti limiti di età sia quello dovuto per infermità contratta a cagione dell'esercizio delle proprie funzioni risultano, in astratto, idonei a realizzare la finalità previdenziale dell'assicurazione sociale. È evidente, tuttavia, che il lavoratore collocato a riposo per limiti di età, se parzialmente invalido,



COLLEGIO GARANTE
DELLA COSTITUZIONALITÀ DELLE NORME

L'ATTIVITÀ DEL COLLEGIO GARANTE DAL 2003 AL 2018

SINDACATO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE

viene a trovarsi in una situazione di più urgente bisogno degli altri lavoratori titolari di pensioni di vecchiaia, essendo prevedibile che egli, rispetto a questi ultimi, abbia maggiori esigenze di mantenimento.

Tale elementare considerazione trova riscontro nell'art. 42 della L. 22 dicembre 1955, n. 42, istitutiva del sistema obbligatorio di sicurezza sociale, che individua fra i criteri informativi del sistema stesso il diritto ad una rendita in caso di invalidità permanente dovuta a cause professionali; trova riscontro, altresì, nell'art. 19 della L. n. 15 del 1983, che determina le condizioni per l'attribuzione ai lavoratori sottoposti al regime "I.S.S." di pensione per malattia professionale, prevedendo, quale unico limite temporale per il riconoscimento del trattamento pensionistico, che lo stato morboso abbia avuto inizio entro il termine fissato nella tabella allegata alla stessa legge per ciascuna malattia e per ciascuna lavorazione di cui la malattia è conseguenza ed estendendo il ridotto trattamento anche alle ipotesi di invalidità parziale di grado non inferiore al quindici per cento, oltre che a quelle di inabilità permanente assoluta.

L'attribuzione di omologhi benefici è preclusa invece – senza che in ciò sia ravvisabile alcuna giustificazione – ai lavoratori che non abbiano optato per il suddetto regime, rimanendo, quindi, d'ufficio considerati iscritti al regime "Stato".

In particolare, l'irragionevolezza della disciplina legislativa concernente il trattamento pensionistico dei lavoratori iscritti al regime "Stato" si palesa in concreto (...) per l'impossibilità per il soggetto interessato, qualora sopravvenga l'accertamento di una malattia professionale dopo il pensionamento, di correggere una scelta fatta a suo tempo senza avere avuto a disposizione tutti gli elementi per poter prendere una decisione correttamente ponderata.

Ne consegue una palese incongruenza ed una violazione dei principi di uguaglianza e dignità sociale, oltre che un evidente *vulnus* al diritto alla sicurezza sociale dei lavoratori per i quali l'accertamento della malattia professionale sia sopravvenuto al termine previsto dall'art. 80, comma 2, della L. n. 15 del 1983.

La *reductio ad legitimitatem* è possibile solo con una pronuncia additiva che renda esercitabile l'opzione per il trattamento pensionistico preferito ora per allora. In tale parte va, pertanto, dichiarata l'illegittimità costituzionale della normativa denunciata.

Collegio giudicante

Prof. Augusto Barbera - Presidente

Prof. Carlo Bottari - Membro supplente – Relatore – Redattore

Dott. Maurizio Millo - Membro supplente



COLLEGIO GARANTE
DELLA COSTITUZIONALITÀ DELLE NORME

L'ATTIVITÀ DEL COLLEGIO GARANTE DAL 2003 AL 2018

SINDACATO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE

SENTENZA 27 NOVEMBRE 2006 N. 5

Norme di comportamento nella circolazione stradale: sistema sanzionatorio – Applicazione della pena subordinata alla causazione di effetti pregiudizievoli per l'accertamento delle responsabilità dell'incidente stradale
Inviolabilità e tutela dei diritti umani e delle libertà personali – Principio di eguaglianza - Principio di legalità; determinatezza e tassatività della fattispecie incriminatrice; personalità della responsabilità penale; atteggiamento di colpevolezza; principio di offensività e necessaria lesività del reato
La Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo nel sistema delle fonti normative sammarinese

Sindacato di Legittimità Costituzionale n.0002/2006

(Sindacato in via incidentale sollevato d'ufficio dal Giudice d'Appello Penale, nel corso del procedimento penale 655 dell'anno 2004)

Oggetto e Parametro

Verifica della legittimità costituzionale degli artt. 1, n. 23, lett.a, e 4, comma 5, della Legge 28 febbraio 1996 n. 24 “Norme di comportamento nella circolazione stradale e nuovo sistema sanzionatorio” con riferimento agli articoli 4, 5, 6 e 15, comma 4, della “Dichiarazione dei Diritti”, “nella parte in cui non subordinano l'applicazione della pena alla causazione di effetti pregiudizievoli nell'accertamento delle responsabilità penali dell'incidente stradale”.

Decisione

Il Collegio Garante della Costituzionalità delle Norme, nei termini di cui in motivazione, accoglie la questione di legittimità costituzionale sollevata; dichiara la illegittimità costituzionale degli artt. 1, n. 23, lett.a, e 4, comma 5, della Legge 28 febbraio 1996 n. 24 con riferimento agli articoli 5, 6 e 15, comma 4, della “Dichiarazione dei Diritti”, nella parte in cui non consentono al Giudice di subordinare l'applicazione della pena alla causazione di effetti pregiudizievoli per l'accertamento delle responsabilità dell'incidente stradale.

Estratto sentenza

(...)

Questo Collegio deve in primo luogo valutare la rilevanza della questione ai fini della definizione del procedimento *a quo* che, secondo la ricostruzione del giudice stesso, appare evidente; questo Collegio deve in secondo luogo valutare il rilievo sollevato dalla Procura del Fisco e dalla Avvocatura dello Stato secondo cui le scelte di politica criminale spettano al solo legislatore.



COLLEGIO GARANTE
DELLA COSTITUZIONALITÀ DELLE NORME

L'ATTIVITÀ DEL COLLEGIO GARANTE DAL 2003 AL 2018

SINDACATO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE

Indubbiamente la discrezionalità del legislatore è - ad avviso di questo Collegio - un valore da tutelare perché strettamente legato alla tutela del principio democratico su cui si regge l'ordinamento costituzionale della Repubblica di San Marino, quale richiamato nel preambolo stesso della Dichiarazione dei Diritti. Va rilevato tuttavia che, allorché vengano previste fattispecie di reato, si viene a incidere su beni - la libertà personale in primo luogo - tutelati dalla Dichiarazione dei Diritti, collocata in posizione gerarchicamente sovraordinata e garantita dalla giurisdizione di legittimità costituzionale, e che quindi si pone come limite alla stessa discrezionalità del legislatore. Le scelte di politica criminale, quindi, sono sottoposte anch'esse a uno scrutinio di legittimità costituzionale.

Ai parametri della Dichiarazione dei Diritti richiamati dal giudice *a quo* (artt.5 e 6) vanno necessariamente aggiunti i parametri che, riguardando gli stessi principi, si traggono dalla Convenzione europea dei diritti alla quale la Repubblica ha aderito con Decreto Reggenziale n.22 del 9 marzo 1989, Convenzione che la Repubblica, con formula incisiva, “*riconosce, garantisce e attua*”, in forza dell'art. 1 della medesima Dichiarazione dei Diritti. Da tale riferimento deriva che l'ordinamento della Repubblica di San Marino - con una disposizione assai avanzata nel panorama europeo ma di grande civiltà giuridica - riconosce alla Convenzione Europea una posizione peculiare nel sistema delle fonti, in grado di integrare la stessa Dichiarazione dei Diritti, al pari delle norme di diritto internazionale generalmente riconosciute cui fa pure riferimento il primo comma dell'art. 1 della stessa Dichiarazione.

Le norme dell'una e dell'altra, della Dichiarazione dei Diritti e della Convenzione, non sono al riguardo analitiche ma esse si richiamano a principi propri del costituzionalismo liberaldemocratico cui l'ordinamento costituzionale della Repubblica di San Marino intende ispirarsi. In tal senso opera la norma dell'art. 5 in base alla quale “*I diritti della persona umana sono inviolabili* “. Tale norma non può considerarsi meramente riassuntiva dei diritti analiticamente tutelati nella stessa Dichiarazione ma è norma di apertura ai suddetti principi, propri del patrimonio costituzionale europeo.

Tali principi possono, ad avviso di questo Collegio, nella materia penale così individuarsi.

In primo luogo il “*principio di legalità* “sia per quanto riguarda le fattispecie incriminatrici (*nullum crimen sine lege*) sia per quanto riguarda le pene (*nulla poena sine lege*). Ciò comporta, da un lato, che solo la legge, approvata dal Consiglio Grande e Generale, può prevedere e le fattispecie di reato e le relative pene. Lo richiede sia la legittimazione democratica del Consiglio sia la qualità stessa della fonte, sottoposta a precise regole di pubblicità, soggetta al controllo di costituzionalità e a possibili interventi abrogativi da parte del corpo elettorale. In base a questo principio, inoltre, devono essere evitate sia l'inserimento di altre fonti (se non per la determinazione di elementi secondari della fattispecie incriminatrice) sia una eccessiva discrezionalità del giudice, evitando cornici edittali troppo ampie o pene indeterminate nel massimo.



COLLEGIO GARANTE
DELLA COSTITUZIONALITÀ DELLE NORME

L'ATTIVITÀ DEL COLLEGIO GARANTE DAL 2003 AL 2018

SINDACATO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE

In secondo luogo la “*determinatezza e tassatività della fattispecie incriminatrice*”. Questo principio si trae, nell’ordinamento di San Marino, dalla garanzia del diritto di difesa (art. 15 secondo comma della Dichiarazione e art. 6 della Convenzione). La condotta vietata deve essere individuata dal legislatore con chiarezza e tecniche incriminatrici tali che il cittadino sia pienamente consapevole di ciò che è lecito o di ciò che è proibito. La fattispecie incriminatrice deve riferirsi a un fatto (rispettando il “principio di materialità”), precederlo (“divieto di retroattività”) ed essere inoltre così determinata da consentire la difesa, non essendo possibile difendersi da un’accusa indeterminata. Tale principio si rivolge sia al legislatore, imponendo precisione nella delineazione della fattispecie incriminatrice (evitando ad esempio il riferimento a comportamenti vagamente definiti), sia all’interprete vietando il ricorso, *in malam parte*, alla analogia.

In terzo luogo il principio della “*personalità della responsabilità penale*”. La legge penale - a differenza di quella civile - non può addebitare un fatto riconducibile ad altre persone. Esso deve essere riconducibile al soggetto attraverso un nesso di causalità materiale. Tale principio può trarsi, oltre che dai citati principi del costituzionalismo, dalla norma della Dichiarazione dei Diritti (art. 15, comma 4) che prevede che le pene siano “rieducative”, implicitamente riferite quindi a una condotta posta in essere da chi deve scontare la pena.

In quarto luogo deve essere riscontrabile nella fattispecie incriminatrice la “*presenza di un atteggiamento di colpevolezza*” del soggetto, o nella forma del dolo o nella forma della colpa. In base a tale principio non basta accertare l’antigiuridicità di un fatto ma sono da escludersi, oltre a forme di responsabilità oggettiva, forme di responsabilità per comportamenti non voluti, salvo che questi ultimi siano determinati o da negligenza o dalla inosservanza di leggi o di altri atti abilitati dalla legge stessa a prescrivere comportamenti (fatti salvi, eccezionalmente, gli effetti preterintenzionali di comportamenti dolosi). Devono essere presenti un insieme di requisiti che consentano una riprovazione per la commissione del fatto, la presenza del dolo o della colpa, l’assenza di scusanti, la capacità di intendere e volere, la conoscibilità della norma violata. Tali principi possono trarsi sia dall’art. 15, quinto comma, della Dichiarazione dei Diritti, in base al quale “*l’imputato non è considerato colpevole fino alla sentenza definitiva di condanna*, sia dall’art. 6, comma 2, della Convenzione Europea dei diritti che in modo ancora più netto prescrive la “*presunzione di innocenza fino a quando la sua colpevolezza non sia stata legalmente accertata*”, sia dallo stesso divieto di applicazione retroattiva della legislazione penale *in malam partem* (art. 15 terzo comma della Dichiarazione dei diritti e art. 7 della Convenzione europea dei diritti dell’uomo).

Infine - siamo al principio richiamato nella ordinanza di rimessione - è richiesta la “*offensività e la necessaria lesività del reato*”. Questo principio, (...) comporta una duplice conseguenza: a) che la norma incriminatrice sia posta a tutela di un “bene giuridico” e non concerna la mera disobbedienza, priva di lesività per il bene tutelato (in sintesi si può dire: *vetita quia mala* e non *mala quia vetita*); b) che il bene giuridico tutelato sia collocato sullo stesso piano dei diritti che



COLLEGIO GARANTE
DELLA COSTITUZIONALITÀ DELLE NORME

L'ATTIVITÀ DEL COLLEGIO GARANTE DAL 2003 AL 2018

SINDACATO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE

vengono sacrificati dalla previsione di una fattispecie di reato, abbia cioè rilevanza costituzionale; che, quindi, il sacrificio della libertà e dignità personale che può essere sacrificato dalla previsione e applicazione di una norma penale incriminatrice trovi la sua base nella tutela di valori di rilevanza costituzionale.

Questo principio si trae dalla tutela dei diritti inviolabili assicurata dalla Dichiarazione dei Diritti. Se così non fosse ed essi potessero subire limitazioni non fondate su beni di rilevanza costituzionale, i diritti non sarebbero “inviolabili”; in particolare non sarebbe adeguatamente tutelato il diritto di libertà personale (ma anche la dignità e l'onore della persona) inciso dalla repressione penale. Tali beni devono trarsi in primo luogo dall'ordinamento costituzionale, vale a dire dalla stessa Dichiarazione dei Diritti e dalla Convenzione Europea che, come dicevamo, insieme compongono l'ordinamento costituzionale della Repubblica. Questi documenti costituzionali non costituiscono solo un “limite” per il legislatore penale ma in esso devono trovare un “fondamento” “le stesse politiche di repressione penale.

Può anche darsi (...) che non sempre sia possibile rinvenire tali valori in detti documenti, che peraltro non danno vita ad una costituzione organica. In tal caso detti valori possono essere individuati dallo stesso legislatore, nella sua sovrana discrezionalità ma rispettando quei canoni di ragionevolezza, idoneità, adeguatezza e proporzionalità (...) il cui rispetto è ormai richiesto in tutti gli ordinamenti che si ispirano ai principi propri del costituzionalismo liberaldemocratico e il cui rispetto, esclusa ogni valutazione di ordine politico, può essere sottoposto a scrutinio di legittimità costituzionale.

Il principio di offensività vincola, in primo luogo, la discrezionalità del legislatore (offensività in astratto) ma anche il giudice penale può essere tenuto ad evitare, in sede interpretativa, che siano ricompresi nella fattispecie incriminatrice fatti che pur riconducibili ad essa, secondo il significato letterale della disposizione, sono in concreto inoffensivi per il bene tutelato (offensività in concreto). La tutela dei valori della persona, necessariamente incisi dalla repressione penale, richiede - in breve - un operare ininterrotto del principio di offensività dall'astratta predisposizione della fattispecie alla concreta applicazione da parte del giudice. (...)

(...)

In via di principio spetta al giudice *a quo* uno scrutinio stretto per una interpretazione conforme ai principi costituzionali di ogni disposizione legislativa che è chiamato ad applicare ma, nel caso di specie, questo Collegio non può sovrapporsi all'operato del giudice remittente. Spetta solo ad esso la interpretazione della disposizione sospettata di incostituzionalità, anche in relazione ai fatti contestati, la cui valutazione è preclusa a questo Collegio. Una sentenza “interpretativa di rigetto” di questo Collegio, che ponesse l'accento sul potere del Giudice di valutare l'offensività concreta della condotta in questione, potrebbe rappresentare una intromissione di questo Collegio nell'applicazione delle norme impugnate, norme che spetta al Giudice stesso interpretare. La valutazione di legittimità costituzionale di una norma deve essere condotta tenendo conto del



COLLEGIO GARANTE
DELLA COSTITUZIONALITÀ DELLE NORME

L'ATTIVITÀ DEL COLLEGIO GARANTE DAL 2003 AL 2018

SINDACATO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE

“diritto vivente”. In assenza di una giurisprudenza consolidata sulle norme *de quibus* - e tenuto conto del numero ristretto dei giudici penali in San Marino - gli orientamenti del giudice remittente costituiscono “diritto vivente”. E come tale deve essere assunto da questo Collegio.

Per questi motivi, scartata la possibile strada di una sentenza interpretativa di rigetto, va dichiarata la illegittimità costituzionale degli artt. 1, n. 23, lett.a, e 4, comma 5, della Legge 28 febbraio 1996 n. 24 con riferimento agli articoli 5, 6 e 15, comma 4, della “Dichiarazione dei Diritti”, nella parte in cui non consentono al Giudice di subordinare l’applicazione della pena alla causazione di effetti pregiudizievoli per l’accertamento delle responsabilità dell’incidente stradale. Rimane assorbito l’altro motivo di illegittimità, in riferimento all’art. 4 della Dichiarazione dei Diritti, relativo alla disparità di trattamento di chi con il proprio comportamento offende un bene rispetto a chi con lo stesso comportamento non ha offeso alcun bene.

Collegio giudicante

Prof. Augusto Barbera - Presidente – Relatore – Redattore

Prof. Giorgio Lombardi - Membro effettivo

Dott. Maurizio Millo - Membro supplente

ANNO 2007

SENTENZA 18 APRILE 2007 N.2

Decretazione d’urgenza: regime applicabile a seguito della Legge di revisione costituzionale n.182/2005 e sino all’applicazione della Legge Costituzionale n.183/2005 – Entrata in vigore *per relationem* - Entrata in vigore ed inizio di applicazione di una legge

Decretazione d’urgenza – Mancata indicazione dei presupposti d’urgenza nel preambolo del decreto – Disciplina da applicare alla questione *de quo*

Organizzazione della funzione giurisdizionale: fonti normative idonee a disciplinarla

Sindacato di legittimità costituzionale n. 0003/2006

(Sindacato in via incidentale sollevato su istanza di parte nel ricorso amministrativo di primo grado n.25/2006)



COLLEGIO GARANTE
DELLA COSTITUZIONALITÀ DELLE NORME

L'ATTIVITÀ DEL COLLEGIO GARANTE DAL 2003 AL 2018

SINDACATO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE

Oggetto e Parametro

Verifica della legittimità costituzionale del Decreto n.55 del 2 marzo 2006 “Integrazioni dell’art. 28 della Legge 28 giugno 1989, n. 68 (Della giurisdizione amministrativa, del controllo di legittimità e delle sanzioni amministrative)”, deliberato ed emanato dai Capitani Reggenti, reiterato, insieme ad altri, con decreto n. 79 del 31 maggio 2006, e infine ratificato dal Consiglio Grande e Generale con deliberazione n.4 del 27 giugno 2006, per violazione in via principale della Legge di revisione costituzionale 14 dicembre 2005 n. 182 e dell’art. 3, comma settimo, del testo vigente della Dichiarazione dei diritti, e in via subordinata dell’art. 3, comma quarto nel testo della Dichiarazione dei diritti vigente prima della abrogazione espressa disposta dalla Legge di revisione costituzionale n. 182/05

Decisione

Il Collegio Garante della Costituzionalità delle Norme dichiara

- non fondata la questione di costituzionalità sollevata contro il Decreto n. 55 del 2006 (e connesso Decreto n. 79 del 2006 che lo reitera, nonché delibera n. 4 del 27 giugno 2006 del Consiglio Grande e Generale che lo ratifica), in riferimento alla Legge di revisione costituzionale 14 dicembre 2005 n. 182 e all’art. 3, comma settimo della Dichiarazione dei Diritti;
- non fondata la questione di costituzionalità sollevata contro il medesimo decreto in riferimento all’art. 3, comma quarto della Dichiarazione dei Diritti nel testo vigente prima della abrogazione apportata dalla Legge di revisione n. 182 del 2005.

Estratto sentenza

(...)

La Legge 28 giugno 1989 n. 68 (intitolata “Della giurisdizione amministrativa, del controllo di legittimità e delle sanzioni amministrative”) prevede nell’art. 23 che è soggetto al controllo preventivo di legittimità da parte del Giudice Amministrativo di I Grado, tra gli altri, “ogni atto che per espressa disposizione di legge è assoggettato al controllo di legittimità”. Questo controllo viene esercitato, come regola, dal Giudice Amministrativo di I Grado (art. 22), ma (art. 28, ultimo comma) si prevedeva anche che “In caso di precaria assenza del Giudice designato al controllo di legittimità, il controllo stesso è eccezionalmente esercitato dal Commissario della Legge”.

L’art. 176, quinto comma, della L. 19 luglio 1995 n. 87 (“Testo Unico delle leggi urbanistiche ed edilizie”) dispone che “I provvedimenti di demolizione e remissione in pristino o di applicazione della sanzione pecuniaria diventano esecutivi in seguito ad un riscontro di mera legittimità dell’atto da parte del Giudice Amministrativo di I Grado”.

(...)

Con Decreto del 2 marzo 2006 n. 55 (intitolato “Integrazioni dell’art. 28 della Legge 28 giugno 1989, n. 68”) l’art. 28, ultimo comma, citato, viene così modificato (mediante una sostituzione



COLLEGIO GARANTE
DELLA COSTITUZIONALITÀ DELLE NORME

L'ATTIVITÀ DEL COLLEGIO GARANTE DAL 2003 AL 2018

SINDACATO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE

letterale ed integrale del precedente testo): “In caso di precaria assenza del Giudice designato al controllo di legittimità, il controllo stesso è eccezionalmente esercitato dal Commissario della Legge o dal Giudice Conciliatore. Per la durata dell’assegnazione al Commissario della Legge o al Giudice Conciliatore incaricato di esercitare il controllo di legittimità è attribuita una indennità ...”(…). Il decreto di cui sopra viene reiterato, insieme ad altri, con Decreto n. 79 del 31 maggio 2006, ed infine ratificato dal Consiglio Grande e Generale con delibera n. 4 del 27 giugno 2006.

E’ in base alla disposizione del Decreto sopra citato che il Dirigente del Tribunale Unico, (...) incarica il Giudice Conciliatore di sostituire il Giudice Amministrativo di I Grado, ed è appunto il Giudice Conciliatore così incaricato che dichiara legittimo il provvedimento che sarà subito dopo impugnato dai ricorrenti, i quali, tra le altre doglianze, solleveranno eccezione di incostituzionalità nei confronti del Decreto n. 55/06 (e successivo decreto di reiterazione e deliberazione di ratifica del Consiglio Grande e Generale).

In sintesi, i ricorrenti sostengono che, una volta dichiarati illegittimi dal Collegio Garante i decreti citati, (...), l’atto di controllo del Giudice Conciliatore dovrà essere annullato dal giudice *a quo*, perché adottato da una autorità incompetente, e conseguentemente dovrà essere annullato il provvedimento impugnato perché privato del visto di legittimità previsto dalla legge.

E’ evidente anzitutto che la questione, (...) è rilevante nel processo *a quo* (...), perché dal giudizio di questo Collegio sulla costituzionalità o incostituzionalità dei decreti citati dipende la risposta che il giudice *a quo* dovrà dare ai ricorrenti per quanto riguarda la legittimità del controllo esercitato dal Giudice Conciliatore e quindi la stessa legittimità del provvedimento impugnato.

(...)

Con Legge di revisione costituzionale 14 dicembre 2005 n. 182 viene espressamente abrogato nell’art. 1 di tale legge il comma quarto dell’art. 3 della Legge 8 luglio 1974 n. 59 (Dichiarazione dei Diritti), così come modificato dall’art. 3 della Legge 26 febbraio 2002 n. 36. Il comma quarto dell’art. 3 che veniva abrogato disponeva: “In caso di urgenza [i Capitani Reggenti: soggetto sottinteso] emanano decreti reggentziali, sentito il parere del Congresso di Stato, soggetti a ratifica da parte del Consiglio Grande e Generale entro tre mesi, pena la decadenza”. L’art. 3 della Legge di revisione 182/05 a sua volta dispone che “La presente legge entra in vigore contestualmente all’entrata in vigore della Legge Costituzionale sul Congresso di Stato.” Per completezza di informazione va ricordato che la Legge di revisione costituzionale 14 dicembre 2005, n. 182 è stata promulgata il 29 dicembre 2005, e pubblicata il 2 gennaio 2007. In ogni caso, in base all’art. 3 della Legge di revisione prima citato, l’entrata in vigore viene determinata *per relationem*: quando entrerà in vigore la Legge Costituzionale sul Congresso di Stato. La ragione di questo legame sarà subito evidente.

Il giorno successivo, e cioè il 15 dicembre 2005, il Consiglio Grande e Generale delibera la Legge Costituzionale 15 dicembre 2005 n. 183, intitolata “Legge costituzionale sul Congresso di Stato”,



COLLEGIO GARANTE
DELLA COSTITUZIONALITÀ DELLE NORME

L'ATTIVITÀ DEL COLLEGIO GARANTE DAL 2003 AL 2018

SINDACATO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE

che viene anch'essa promulgata il 29 dicembre 2005, e pubblicata il 2 gennaio 2007, cioè esattamente nello stesso giorno della precedente Legge di revisione del 14 dicembre, prima ricordata. Con le stesse date vengono promulgate e pubblicate anche la Legge Qualificata 15 dicembre 2005 n. 184 (intitolata Legge Qualificata sul Congresso di Stato), la Legge Costituzionale 16 dicembre 2005 n. 185 (intitolata Legge Costituzionale sui Capitani Reggenti), la Legge Qualificata 16 dicembre 2005 n. 186 (intitolata Legge Qualificata sui Capitani Reggenti). E' evidente che si tratta di un insieme di leggi di rango costituzionale (...) che costituiscono articolazione di un progetto di riforma unitario (...).

Della Legge Costituzionale n. 183/05 in questa sede interessano due disposizioni: 1) la prima, contenuta nell'art. 2, comma 2, lett. b), prescrive che il Congresso di Stato "in caso di necessità ed urgenza adotta decreti con forza di legge da sottoporre a ratifica del Consiglio Grande e Generale entro tre mesi, pena la loro decadenza", e cioè fa chiaro che la precedente Legge di revisione 14 dicembre 2005 n. 182 non aveva l'intento di abolire i decreti con forza di legge, ma di spostare il potere di deliberarli dai Capitani Reggenti, sentito il Congresso di Stato, direttamente al Congresso di Stato (mentre l'art. 5, comma 2 della Legge Costituzionale n. 185 dispone che questi stessi decreti con forza di legge adottati dal Congresso di Stato siano promulgati dai Capitani Reggenti); 2) il secondo articolo che viene qui in rilievo è il numero 11 (...), rubricato "Entrata in vigore": esso prescrive nel primo comma che la legge entra in vigore il quindicesimo giorno successivo a quello della sua legale pubblicazione, a meno che, come prescrive il secondo comma, se la legge verrà sottoposta a referendum confermativo come previsto dall'art. 3 bis, comma primo della Dichiarazione dei Diritti, l'entrata in vigore ovviamente debba essere posposta, e si prescrive che avvenga il quindicesimo giorno successivo alla proclamazione dell'esito positivo del referendum; nel terzo comma infine viene detto che "L'applicazione della legge decorrerà comunque dalla XXVI^a Legislatura" (...). Questa scissione tra giorno di entrata in vigore ed inizio di applicazione della legge viene ripetuta anche nelle altre tre leggi costituzionale e qualificate nn. 184, 185 e 186, con l'eccezione però, molto significativa e che sarà ripresa, dei Titoli V e VI della Legge Qualificata n. 184/05 per i quali viene disposto nell'art. 25 che abbiano applicazione dalla entrata in vigore della legge stessa.

Il ragionamento seguito dalle parti che hanno sollevato l'eccezione di incostituzionalità, (...), si basa proprio sulla distinzione contenuta nella Legge Costituzionale del 15 dicembre 2005 n. 183, secondo cui l'entrata in vigore sarebbe avvenuta il quindicesimo giorno successivo alla pubblicazione legale (e deve ovviamente ritenersi avvenuta il 17 gennaio 2007), e l'applicazione invece veniva posposta a decorrere dalla XXVI^a Legislatura (e cioè, col senno di poi, dal 4 giugno 2006): poiché la Legge di revisione costituzionale del 14 dicembre 2005 n. 182 non contiene questa distinzione, e si limita a dire che l'entrata in vigore di tale legge avverrà contestualmente alla Legge Costituzionale sul Congresso di Stato, ne consegue, secondo i ricorrenti, che l'abrogazione dell'originario quarto comma dell'art. 3 della Dichiarazione dei Diritti è avvenuta con l'entrata in



COLLEGIO GARANTE
DELLA COSTITUZIONALITÀ DELLE NORME

L'ATTIVITÀ DEL COLLEGIO GARANTE DAL 2003 AL 2018

SINDACATO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE

vigore della Legge Costituzionale sul Congresso di Stato (e cioè il 17 gennaio 2006), con l'ulteriore conseguenza che da quella data fino alla applicazione della Legge Costituzionale sul Congresso di Stato né i Capitani Reggenti né il Congresso di Stato né qualsiasi altro organo potevano deliberare ed emanare decreti con forza di legge, i primi perché dal 17 gennaio era stato abrogato l'art. 3, quarto comma della Dichiarazione dei Diritti che precedentemente li abilitava, il secondo perché il nuovo art. 2, comma 2, lett. b) della Legge Costituzionale 183/05 non era applicabile prima dell'inizio della XXVI^a Legislatura.

Il caso appare singolare. Non è però difficile, applicando principi generali in tema di fonti del diritto, ricostruire la volontà del legislatore (...). La cosa viene detta esplicitamente nella "Relazione ai progetti di legge di riforma della Reggenza e del Congresso di Stato" a pag. 3: "La suddetta abrogazione [del quarto comma dell'art. 3 della Dichiarazione dei diritti] è correlata alla disposizione che si intende introdurre nel progetto di legge costituzionale sul Congresso di Stato dove, tra i poteri dello stesso, viene indicato anche quello di adottare decreti in caso di necessità ed urgenza. Viene in questo modo chiarito in via definitiva la pertinenza della decretazione d'urgenza alla sfera dei poteri del Congresso di Stato, separando in materia le responsabilità della Reggenza da quella del Governo".

Appare opportuno spiegare perché, razionalmente, il legislatore ha avvertito la necessità di due distinte leggi, anziché scrivere in un solo atto sia la abrogazione espressa del quarto comma dell'art. 3 della Dichiarazione dei Diritti sia la nuova normativa relativamente al Congresso di Stato. La ragione sta nella distinzione, contenuta nell'ordinamento costituzionale di San Marino (articoli 3bis e 17 della Dichiarazione dei Diritti), tra leggi di revisione e altre leggi costituzionali: le prime modificano il testo della costituzione formale, le seconde integrano il testo ma stanno formalmente fuori di esso (quand'anche abbiano la stessa forza giuridica). Facendo applicazione di questa distinzione, il legislatore si è dapprima chiesto se la nuova disciplina sul Congresso di Stato (come quella sui Capitani Reggenti) poteva essere inserita nel testo della Dichiarazione dei Diritti, e deve aver concluso, correttamente, che un nuovo testo così articolato, complesso e analitico non costituiva un principio ma rientrava pienamente nella previsione dell'art. 3 bis della Dichiarazione, primo comma, secondo il quale "Le leggi costituzionali attuano i principi fondamentali sanciti nella presente Dichiarazione". In ogni caso, avendo deciso di dedicare una specifica legge costituzionale (e non di revisione costituzionale) alla disciplina del Congresso di Stato (...), e avendo deciso di spostare il potere di deliberare i decreti con forza di legge dai Capitani Reggenti al Congresso di Stato, diveniva necessario, per introdurre questa nuova disposizione, abrogare espressamente quella che nella Dichiarazione dava il potere di deliberare i decreti con forza di legge ai Capitani Reggenti, e cioè era necessaria una Legge di revisione costituzionale. Si spiega in tal modo il perché di due leggi formalmente distinte a distanza di un giorno, (...).

Nello stesso tempo il legislatore, proprio perché ha deciso di deliberare due leggi formalmente distinte, ha sentito anche il bisogno di mantenere tra di esse il legame giuridico e pratico che sta



COLLEGIO GARANTE
DELLA COSTITUZIONALITÀ DELLE NORME

L'ATTIVITÀ DEL COLLEGIO GARANTE DAL 2003 AL 2018

SINDACATO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE

incontestabilmente nel fatto che l'abrogazione aveva solo lo scopo di togliere un testo che diveniva incompatibile con la nuova volontà di spostare il potere di deliberare i decreti con forza di legge dai Capitani Reggenti al Congresso di Stato: questo legame viene mostrato e garantito con la clausola per cui la legge che abroga entra in vigore contestualmente con l'entrata in vigore della Legge Costituzionale sul Congresso di Stato, *per relationem* appunto. Se il legislatore nella Legge n. 182 del 14 dicembre, conoscendo già il testo della Legge Costituzionale n. 183 (deliberata infatti il giorno dopo), avesse scritto che la Legge 182 entra in vigore e si applica contestualmente alla Legge Costituzionale sul Congresso di Stato, la questione non sarebbe nata. (...)

Per risolvere il caso sottoposto al giudizio di questo Collegio diventa necessario chiarire la ragione, il senso e la portata giuridica della separazione tra entrata in vigore ed inizio di applicazione di una legge o di una disposizione.

(...) una qualunque legge entra in vigore, e cioè esiste in modo incontestabile per tutti i suoi destinatari attuali o futuri, a partire da una certa data, ma questa stessa legge in vigore può prevedere che alcune sue disposizioni cominceranno ad essere applicate solo a partire da un momento futuro. Quello che a prima vista appare incomprensibile è come si possa dire di una legge che è in vigore da una certa data e nello stesso tempo che tutte le sue disposizioni (come stabilisce la Legge Costituzionale n. 183/05) potranno essere applicate solo a partire da un momento successivo: verrebbe spontaneo opporre che la legge in realtà entra in vigore solo a partire dal momento nel quale è applicabile. A questa obiezione si possono muovere due controobiezioni: a) anzitutto distinguere tra entrata in vigore ed inizio di efficacia di una legge significa come minimo distinguere tra esistenza incontestabile della legge e sua efficacia: con la esistenza si vuol dire che da quel momento nulla più può o deve essere fatto affinché la legge possa essere applicata, con la efficacia si vuol indicare il momento a partire dal quale la legge, che comunque già esiste, deve o può essere applicata; b) in secondo luogo una legge in vigore (cioè incontestabilmente esistente) ma non ancora applicabile, proprio perché esistente, fa già parte dell'ordinamento e dunque, fermo restando la sua non applicabilità diretta perché così essa stessa dispone, può essere usata sia per interpretare altre leggi, sia per applicare qualcuna delle sue disposizioni in via analogica, sia per trarne principi generali dell'ordinamento, sia per legittimare la predisposizione da parte delle amministrazioni delle strutture e delle modalità che si dovessero rendere necessarie per applicare la legge, sia per consentire la eventuale richiesta di un referendum abrogativo o confermativo, e così via.

In conclusione che la Legge Costituzionale n. 183 distingue tra entrata in vigore e sua applicabilità non ha nulla di strano o di singolare, e mantiene il significato giuridico che in generale hanno casi del genere, secondo quanto prima ricordato.

Poiché il legame tra Legge di revisione costituzionale n. 182 e Legge Costituzionale 183 è incontestabile, e poiché la Legge 183 distingue tra entrata in vigore ed applicazione di se stessa, la dizione della Legge 182 per la quale tale legge entra in vigore contestualmente alla Legge 183



COLLEGIO GARANTE
DELLA COSTITUZIONALITÀ DELLE NORME

L'ATTIVITÀ DEL COLLEGIO GARANTE DAL 2003 AL 2018

SINDACATO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE

comporta la domanda: il rinvio alla Legge 183 significa che l'entrata in vigore della Legge 182 comporta anche la sua immediata applicabilità o, invece, anche la 182, come la 183 alla quale è collegata, subisce la distinzione tra entrata in vigore e inizio della applicazione? In altre parole nel periodo che intercorre tra il 17 gennaio 2006 e l'inizio della XXVI^a Legislatura (e cioè il 4 giugno 2006) i Capitani Reggenti avevano ancora il potere di emanare in casi di urgenza decreti con forza di legge ai sensi dell'art. 3, comma quarto della Dichiarazione, oppure, abrogata tale disposizione, essi non avevano più questo potere, né lo poteva esercitare il Congresso di Stato, cosicché in quel periodo nessuno poteva emanare per ragioni di urgenza atti con forza di legge al posto del Consiglio Grande e Generale? Il legislatore non si è posto questa domanda e quindi non ha scritto una chiara risposta ad essa; il legislatore però, scrivendo come ha scritto, ha oggettivamente posto quella domanda, e costringe l'interprete a rispondere.

I ricorrenti che hanno sollevato la questione di costituzionalità, e implicitamente il giudice che l'ha ammessa, sono anch'essi costretti a rispondere e adducono due ragioni a sostegno della loro opinione (per i ricorrenti) o del loro dubbio (per il giudice) intorno alla incostituzionalità dei decreti in oggetto.

La prima ragione si basa sull'*argumentum a silentio*: se il legislatore, andando contro ciò che costituisce il caso normale, avesse voluto distinguere tra entrata in vigore ed inizio di applicazione, l'avrebbe detto (come infatti ha fatto con la Legge 183 e con le altre successive egualmente modificative ed integrative della Dichiarazione); non l'ha detto, quindi è segno che in questo caso non voleva tale distinzione, e cioè voleva che entrata in vigore ed inizio della applicazione coincidessero. *L'argumentum a silentio* è, sul piano logico e considerato da solo, sempre e per sua natura reversibile (è un argomento evanescente se non è sostenuto da altri argomenti); nel caso di specie si può dire con eguale verosimiglianza: dato l'innegabile legame tra la Legge 182 e la Legge 183, è ragionevole ritenere che le due leggi debbano essere applicate a partire dallo stesso momento; se il legislatore, andando contro questa conclusione ragionevole, avesse voluto invece creare, per ragioni sconosciute e non conoscibili perché non dette, un vuoto di alcuni mesi durante i quali nessuno avrebbe potuto adottare decreti con forza di legge in casi di necessità e urgenza, l'avrebbe detto; non l'ha detto, quindi è segno che non intendeva creare un tale vuoto. In realtà in questo caso *l'argumentum a silentio* non solo è debolissimo come sempre, se considerato da solo, ma è costruibile esattamente in senso opposto rispetto a quanto sostenuto, se collocato correttamente nel contesto: come è pensabile che uno strumento largamente praticato dal 1974, e riconfermato con la Legge Costituzionale 183/05 (che, va ribadito, si è limitata a spostare la competenza a deliberare dai Capitani Reggenti al Congresso di Stato ed a razionalizzare la forma), senza alcuna spiegazione venga temporaneamente sospeso per alcuni mesi? Se poi si sottolinea, come è doveroso, che si tratta di uno strumento per casi di necessità e urgenza, e cioè per definizione imprevedibili, che senso avrebbe privare di esso gli organi di governo di San Marino per alcuni mesi? Una siffatta scelta, se effettivamente voluta dal legislatore, sicuramente sarebbe



COLLEGIO GARANTE
DELLA COSTITUZIONALITÀ DELLE NORME

L'ATTIVITÀ DEL COLLEGIO GARANTE DAL 2003 AL 2018

SINDACATO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE

stata adeguatamente motivata e discussa, mentre è evidente, sia dalla relazione di accompagnamento dei progetti di legge che dalla brevissima e succinta discussione sulla Legge 182 (che nell'insieme delle riforme proposte e approvate costituiva una questione tecnica marginale), che sul punto esiste silenzio assoluto perché la cosa non era neppure pensabile.

Infine e soprattutto, per togliere ogni residuo dubbio: a) la Relazione (unica ed unitaria) ai progetti di legge di riforma della Reggenza e del Congresso di Stato, come già riportato, chiarisce che la abrogazione del comma quarto dell'art. 3 della Dichiarazione ha come unica ragione quella di correlarsi alla (cioè è un fatto tecnico che dipende dalla) disposizione che intende introdurre nel progetto di legge costituzionale sul Congresso di Stato il potere dello stesso di adottare decreti-legge, e non si parla di un periodo di vuoto durante il quale nessuno avrebbe potuto adottare decreti-legge; b) nella Legge Qualificata n. 184 sul Congresso di Stato, proprio perché era volontà del legislatore far applicare fin dall'entrata in vigore della legge due titoli di essa (il V ed il VI), nell'art. 25 si dice espressamente che la legge entra in vigore contestualmente alla Legge Costituzionale n. 183 alla quale è collegata, che però essa, come la Legge 183, potrà essere applicata solo a decorrere dalla XXVI^a Legislatura "ad eccezione delle disposizioni di cui ai Titoli V e VI che troveranno applicazione dal momento dell'entrata in vigore della presente legge", a conferma che, quando il legislatore si è posto il problema se alcune parti della riforma dovessero essere immediatamente applicate, lo ha detto esplicitamente, e il non averlo detto invece a proposito della Legge 182 induce a ritenere che anche l'abrogazione del comma quarto dell'art. 3 avrebbe tolto il potere di deliberare i decreti d'urgenza ai Capitani Reggenti, per trasferirlo al Congresso di Stato, a partire dalla XXVI^a Legislatura, fermo restando ai Capitani Reggenti il potere di promulgazione di essi su deliberazione del Congresso di Stato; c) nel Decreto n. 79 del 31 maggio 2006, che reitera, tra gli altri, il Decreto n. 55, nel preambolo viene citato e quindi applicato l'art. 22 del Titolo VI della Legge Qualificata 15 dicembre 2005 n. 184, a testimonianza che i Capitani Reggenti che hanno decretato l'atto, il Congresso di Stato che lo aveva deliberato (come scritto nel preambolo), ed il Consiglio Grande e Generale che senza discussioni aveva ratificato l'atto in data successiva, avevano ben chiaro che alcune poche parti della riforma erano già applicabili, e tutte le altre (compresa l'abrogazione del quarto comma dell'art. 3 della Dichiarazione dei diritti) sarebbero state applicabili solo a partire dalla XXVI^a Legislatura.

La seconda ragione addotta dai ricorrenti si basa sul fatto che la Legge 182 fa parte di un insieme di cinque leggi tutte collegate sistematicamente (come già descritto).

Da questo fatto i ricorrenti ricavano un argomento ulteriore per rafforzare *l'argumentum a silentio*: proprio perché parti di un unico progetto complessivo, se quattro di queste leggi entrano in vigore lo stesso giorno ma per loro espressa disposizione cominciano ad applicarsi solo dall'inizio della XXVI^a Legislatura, ed una soltanto non contiene questa distinzione ma dispone solo intorno alla propria entrata in vigore (...), è segno che il legislatore voleva separare l'inizio di applicazione della 182 (con la immediata abrogazione del potere reggenziale di emanare atti con



COLLEGIO GARANTE
DELLA COSTITUZIONALITÀ DELLE NORME

L'ATTIVITÀ DEL COLLEGIO GARANTE DAL 2003 AL 2018

SINDACATO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE

forza di legge) dall'inizio di applicazione delle altre quattro leggi. L'argomento prova esattamente il contrario: proprio perché si tratta di cinque leggi che costituiscono articolazione di un progetto unitario, non ha senso distinguere tra inizio di applicazione di una sola tra esse a differenza delle altre quattro. La volontà del legislatore è chiarissima: il progetto complessivo che ridisegna ruolo e funzioni di due dei massimi organi costituzionali di San Marino comincia ad applicarsi, tutto insieme, compresa la Legge 182 che ne è una componente tecnica, necessaria ma secondaria, dall'inizio della XXVI^a Legislatura (...). Fino a quel momento i Capitani Reggenti conservano il potere di deliberare decreti con forza di legge, (...).

Per questo aspetto la questione di costituzionalità è infondata e va respinta.

La seconda ragione di incostituzionalità, presentata in subordine alla prima, ha per oggetto il medesimo Decreto n. 55/06, ma ha per parametro del giudizio una diversa disposizione costituzionale e quindi a rigore costituisce una questione diversa. Si constata che nel testo del decreto manca qualsiasi menzione della urgenza, e sostengono i ricorrenti che non sussisteva alcuna urgenza, cosicché il Decreto avrebbe violato l'originario comma quarto dell'art. 3 della Dichiarazione dei Diritti, che appunto, se ritenuto ancora applicabile anche nel periodo tra il 17 gennaio 2007 e l'inizio della XXVI^a Legislatura, nel fondare i decreti con forza di legge li subordinava alla esistenza di una urgenza.

Se la doglianza si riferisce soltanto alla mancata indicazione della urgenza nel preambolo del decreto, va obiettato che tutti i decreti del genere, dal 1974 al 2006, non portano questa menzione. (...).

La constatazione che oggi le Leggi Qualificate n. 184 e 186 del 2005 esigono la espresa indicazione delle ragioni di necessità e urgenza (...) non prova contro ma a favore di questa tesi: il legislatore costituzionale ha inteso correggere un aspetto della precedente normativa in materia e impone oggi quello che prima non veniva imposto.

Se invece la doglianza intende sostenere (...) che, indipendentemente dalla mancata indicazione nel preambolo dei motivi di urgenza, in fatto non sussistevano motivi di urgenza, in questa sede, senza bisogno di decidere preliminarmente se la ratifica dei decreti con forza di legge sana comunque eventuali vizi di tali decreti e se più in genere è consentito ed in che limiti a questo Collegio controllare la effettiva sussistenza di ragioni di necessità e urgenza, è sufficiente rilevare che né i ricorrenti né il giudice *a quo* indicano minimamente un qualche fatto o circostanza che provi tale conclusione, né questo Collegio ha ragione di sospettare che non vi fossero ragioni di urgenza, ché anzi le ben conosciute difficoltà nelle quali si trovano i giudici di San Marino, dato il loro numero, (...), induce a ritenere esattamente il contrario, e cioè che vi fossero ragioni di urgenza. Non per caso del resto la Legge Costituzionale n. 144/03 nel comma sesto dell'art. 2 prevede che "...La legge qualificata sull'ordinamento giudiziario disciplina le sostituzioni tra i giudici del medesimo grado, anche esercenti funzioni diverse", e la Legge Qualificata n. 145/03 attua nell'art. 1, comma terzo, questa disposizione, (...). Insomma che in San Marino esista la



COLLEGIO GARANTE
DELLA COSTITUZIONALITÀ DELLE NORME

L'ATTIVITÀ DEL COLLEGIO GARANTE DAL 2003 AL 2018

SINDACATO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE

necessità di rendere tutti i giudici del medesimo grado liberamente sostituibili gli uni con gli altri è incontestabile, e giustifica che, di fronte ad una previsione che per quanto riguarda il controllo preventivo di legittimità sugli atti amministrativi prevedeva una sola possibilità di sostituzione (...), si sia rivelata urgente la necessità di prevedere anche un'altra e maggiore possibilità (oltre al Commissario della Legge anche ciascun Giudice Conciliatore, come ha disposto il Decreto n. 55 del 2006).

Poiché la questione di seguito delineata non è stata sollevata, questo Collegio nulla può e deve decidere sul punto; però pare opportuno in materia così delicata far notare che la Legge Qualificata 30 ottobre 2003 n. 145 (...) nell'art. 1 prima citato disciplina già in via generale le sostituzioni tra giudici che si rendessero necessarie per assenze o comunque impedimenti. E' vero che tale legge, e tale articolo, si riferiscono alle funzioni giurisdizionali, e che il controllo preventivo di legittimità sugli atti amministrativi è funzione amministrativa (...); però la sostituzione di un magistrato con altro magistrato incide pur sempre sulla organizzazione della funzione giurisdizionale, ed è lecito dubitare che su tali questioni possa intervenire un atto con forza di legge ordinaria in deroga a quanto ha già stabilito una legge qualificata (in attuazione inoltre di una legge costituzionale).

Collegio giudicante

Prof. Avv. Augusto Barbera – Presidente

Prof. Giorgio Lombardi - Membro effettivo

Prof. Giuseppe Ugo Rescigno - Membro supplente – Relatore – Redattore

SENTENZA 18 APRILE 2007 N.3

Referendum propositivo: interruzione della procedura referendaria a seguito di approvazione di legge che accoglie nella sostanza i principi e i criteri direttivi del comitato promotore – Scostamento da detti principi e criteri direttivi con successiva legge

Principio della sovranità popolare

Sindacato di legittimità costituzionale n. 0002/2007

(Sindacato promosso in via diretta da 24 membri del Consiglio Grande e Generale)

Oggetto e Parametro

Verifica della legittimità costituzionale del Decreto Delegato 10 gennaio 2007 n. 1 “Disciplina delle società di diritto privato di cui all'articolo 5 della Legge 27 dicembre 2006 n.143 (Istituzione Ente



COLLEGIO GARANTE
DELLA COSTITUZIONALITÀ DELLE NORME

L'ATTIVITÀ DEL COLLEGIO GARANTE DAL 2003 AL 2018

SINDACATO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE

di Stato dei Giochi)” con riferimento al principio della sovranità popolare fissato dall’articolo 2 della Dichiarazione dei Diritti,

Decisione

Il Collegio Garante non accoglie il ricorso.

Estratto sentenza

(...)

Con Decreto n. 4 del 27 febbraio 2007, il Presidente del Collegio Garante, ai sensi dell’articolo 27 del Regolamento del Collegio n. 1 del 2004, accertava la sussistenza dei requisiti di ricevibilità del ricorso suddetto previsti dall’articolo 12 della Legge Qualificata n. 55/2003 con riferimento alla qualifica e al numero dei presentatori; riteneva che le irregolari indicazioni degli atti legislativi sottoposti a ricorso e delle norme costituzionali che si assumevano violate non determinavano dubbi sulla effettiva volontà dei proponenti il ricorso; constatava, però, che in un medesimo documento era stata richiesta la verifica di legittimità costituzionale relativamente a due oggetti formalmente diversi, anche se tra loro collegati - e cioè il Decreto Delegato n. 1/2007 e il Decreto-Legge n. 10/2007 - e pertanto, pur dichiarando ricevibile la verifica di legittimità richiesta, disponeva che il ricorso venisse suddiviso in due distinti Sindacati di Legittimità Costituzionale

(...)

Nel sindacato in oggetto i ricorrenti sostengono che con il Decreto Delegato n. 1/2007 il Congresso di Stato avrebbe oltrepassato i limiti ed i principi sanciti dalla Legge 2 dicembre 2005 n. 173. Questa legge - a seguito della decisione “di conformità” di cui alle sentenze nn. 19 e 20 del 13 dicembre 2005 emesse dal Collegio Garante ha interrotto le procedure referendarie attivate con la presentazione di due referendum, uno abrogativo e l’altro di indirizzo, già indetti con Decreto dei Capitani Reggenti del 31 ottobre 2005 n.150.

I ricorrenti lamentano la violazione, da parte del Decreto Delegato 10 gennaio 2007 n. 1, del principio di cui all’art. 2 della Dichiarazione dei Diritti laddove pone a fondamento della Repubblica la sovranità popolare, non solo nelle forme della democrazia rappresentativa ma altresì della democrazia diretta, mediante l’istituto dei referendum. Tale violazione sarebbe determinata dalla mancata osservanza di principi e indirizzi referendari.

(...)

Questo Collegio, allora chiamato, in forza dell’art. 19 e dell’art. 26 della Legge 28 novembre 1994 n. 101, a valutare se detta legge [la Legge n.173/2005] accogliesse o meno, “nella sostanza le richieste dei promotori”, per quanto riguarda il referendum abrogativo, e “i principi e criteri direttivi richiesti dal Comitato promotore del referendum”, per quanto riguarda il referendum di indirizzo, con le Sentenze nn. 19 e 20 del 13 dicembre 2005, accertò la sussistenza delle condizioni per la interruzione delle procedure referendarie. Poiché, tuttavia, l’art. 3 della medesima legge



COLLEGIO GARANTE
DELLA COSTITUZIONALITÀ DELLE NORME

L'ATTIVITÀ DEL COLLEGIO GARANTE DAL 2003 AL 2018

SINDACATO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE

specificava che *“con successiva legge saranno definiti forme e modi con cui la pubblica amministrazione potrà svolgere l'attività di cui al precedente art. 2”*, detto rinvio ad apposita legge - il cui contenuto non poteva allora essere conosciuto - poneva il problema della compatibilità dei suoi contenuti con gli indirizzi del quesito referendario, peraltro trasfusi dallo stesso legislatore nell'art. 2 della citata Legge 173/2005. Il problema nasceva dalla considerazione che, ove si fosse svolta la consultazione referendaria e questa avesse avuto esito favorevole alle intenzioni del Comitato proponente, si sarebbe dovuto attivare un successivo controllo da parte di questo Collegio in base all'art. 25 della Legge n. 101 del 1994. Il Collegio, invece, poteva solo, in quell'occasione, prendere atto che il legislatore recepiva l'indirizzo contenuto nel quesito referendario ma non avrebbe potuto verificare se il progetto, che avrebbe dovuto recepire gli ulteriori indirizzi referendari, si fosse mantenuto in linea - come prescritto dall'art. 26 della Legge 101 del 1994 per i referendum propositivi - con *“i principi ed i criteri direttivi richiesti dal comitato promotore del referendum”*.

Se la presenza della norma che faceva proprio il contenuto del quesito propositivo era da ritenersi requisito sufficiente per l'interruzione delle procedure referendarie, il rinvio, nell'art. 3, ad una legge successiva portava questo Collegio a sottolineare, nella citata decisione n. 20, *“che detta legge dovrà mantenersi in coerenza con gli indirizzi contenuti nel quesito referendario”*. La peculiare funzione direttiva del quesito referendario veniva, infatti, incorporata dalla legge abilitata ad interrompere le procedure referendarie. Ne discendeva che la successiva legge cui il legislatore rinviava non avrebbe potuto - come ben messo in rilievo dai ricorrenti - considerarsi libera nel fine e nella scelta dei mezzi. Con ciò detta Sentenza non voleva, ovviamente, delineare una posizione atipica nel sistema delle fonti, per maggiore forza attiva, della norma che recepiva i contenuti del quesito propositivo, ma solo ipotizzare un vizio per sviamento di potere legislativo delle norme che eventualmente si discostassero dai principi in essa contenuti. Al legislatore, infatti, è consentito evitare una consultazione referendaria già indetta ma solo dettando norme che si muovano nella direzione richiesta dai quesiti referendari, perseguendo i medesimi obiettivi. (...).

Ne derivava l'ulteriore conseguenza che l'eventuale scostamento da detti indirizzi avrebbe potuto essere valutato da questo Collegio nell'esercizio di un successivo ed eventuale sindacato di legittimità costituzionale, ove promosso nelle forme prescritte dalla legislazione vigente, fosse esso il sindacato incidentale o il ricorso diretto da parte dei soggetti legittimati, compresa, in base all'art. 16 della Dichiarazione dei Diritti, la stessa frazione di elettori che ha sottoscritto il referendum di indirizzo.

Il ricorso *de qua* ad opera di componenti del Consiglio Grande e Generale tende ad attivare detta verifica. L'oggetto, tuttavia, non è correttamente individuato. Il ricorso, infatti, avrebbe dovuto investire la Legge 27 dicembre 2006 n. 143 che prevede *“Istituzione Ente di Stato dei Giochi”* poiché essa rappresenta quella legge cui rinviava il citato art. 3 della Legge 2 dicembre 2005 n. 173. (...)



COLLEGIO GARANTE
DELLA COSTITUZIONALITÀ DELLE NORME

L'ATTIVITÀ DEL COLLEGIO GARANTE DAL 2003 AL 2018

SINDACATO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE

Il Decreto Delegato oggetto del ricorso si limita, invece, a specificare, con norme di maggior dettaglio, quanto *già previsto* in detta legge, in particolare individuando i requisiti di idoneità delle società alle quali è affidata la conduzione delle sedi e delle strutture operative in cui si svolgono le attività di gioco.

Ne deriverebbe che un ipotetico accoglimento del ricorso non avrebbe alcun significativo effetto in quanto manterrebbe in vita la citata legge che reca la nuova disciplina dei giochi e che non è stato oggetto di ricorso.

E' ben vero che per ovviare a tale effetto questo Collegio potrebbe, in astratto, sollevare d'ufficio questione di legittimità nei confronti della Legge n. 143 del 2006 ma non ne ricorrono le condizioni in quanto essa è da ritenersi - ad avviso di questo Collegio - pienamente rispondente alla "sostanza" degli indirizzi referendari di cui sopra.

Infatti l'art. 1 della Legge n. 143 del 2006 istituisce "un Ente di Stato dei Giochi" cui è affidato, oltre a funzioni di regolazione, controllo e vigilanza, "*l'esercizio in esclusiva dei giochi, concorsi a premi, lotterie, lotto, giochi della sorte ed abilità e scommesse disciplinati dalla Legge 25 luglio 2000 n. 67*". Tale ente, la cui natura di ente strumentale dello Stato è indubbia, potrà, a sua volta, svolgere "*l'esercizio in esclusiva dei giochi mediante la stipula di contratti con società di diritto privato con partecipazione maggioritaria dell'Eccellentissima Camera*".

Tale partecipazione necessariamente maggioritaria, in società peraltro con compiti meramente operativi, soddisfa, ad avviso di questo Collegio, quanto allora richiesto nei citati indirizzi contenuti nel referendum propositivo. Non solo il concessionario è un Ente di Stato, di natura decisamente pubblicistica, ma le stesse società operative, pur avendo uno statuto di diritto privato, devono, in base alla puntuale norma di cui all'art. 5, comma 1, della Legge n.143/2006 essere organizzate assicurando una necessaria maggioranza azionaria ad un unico soggetto, l'Eccellentissima Camera, istituzionalmente preposto alla gestione del patrimonio pubblico. Agli altri azionisti, che possono essere pubblici o privati, possono essere lasciate partecipazioni comunque di minoranza, non in grado di influire in modo determinante sulla conduzione delle società. L'attuale disciplina legislativa ribalta, quindi, completamente e senza residui la normativa anteriore alle richieste referendarie, la quale prevedeva la possibilità di concessione a soggetti anche totalmente privati.

Collegio giudicante

Prof. Augusto Barbera - Presidente -Relatore – Redattore

Prof. Giorgio Lombardi - Membro effettivo

Prof. Giuseppe Ugo Rescigno - Membro supplente



COLLEGIO GARANTE
DELLA COSTITUZIONALITÀ DELLE NORME

L'ATTIVITÀ DEL COLLEGIO GARANTE DAL 2003 AL 2018

SINDACATO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE

SENTENZA 18 APRILE 2007 N.4

Decreto legge – Sussistenza dei presupposti di necessità ed urgenza

Sindacato di legittimità costituzionale n. 0003/2007
(Sindacato promosso in via diretta da 24 membri del Consiglio Grande e Generale)

Oggetto e Parametro

Verifica della legittimità costituzionale del Decreto-Legge 31 gennaio 2007 n. 10 “Autorizzazione alla stipula di un accordo straordinario e temporaneo per lo svolgimento delle attività di cui alla Legge 25 luglio 2000 n.67 (Disciplina per l’esercizio dei giochi, dei concorsi a premi, delle lotterie, del lotto, dei giochi della sorte e dell’abilità e delle scommesse)” con riferimento all’articolo 2 della Legge Costituzionale n. 183/2005.

Decisione

Il Collegio Garante non accoglie il ricorso.

Estratto sentenza

(...)

Il ricorso di cui in epigrafe avverso il Decreto Legge 31 gennaio 2007 n. 10 si basa su due motivazioni. La prima è riferita al fatto che nella adozione del decreto “ *non si fa cenno alcuno al potere di delega in base al quale il decreto è stato adottato*”. La seconda in quanto “*non v’è alcuna ragione di urgenza che giustifichi l’adozione di siffatto provvedimento*” così violando la normativa costituzionale in materia.

Il primo motivo avrebbe dovuto ritenersi implicitamente superato in seguito alla sopra citata nota del 26 febbraio 2007 inviata al Presidente del Collegio Garante dalla procura ricorrente in cui si dava atto della errata definizione iniziale del provvedimento impugnato, definito decreto delegato anziché decreto-legge. Poiché invece, nel corso dell’udienza, la procura ricorrente ha ribadito tale censura, il Collegio è tenuto a prenderla in considerazione ma la ritiene priva di fondamento in quanto i decreti-legge prescindono, a differenza dei decreti delegati, da una previa delega.

La seconda motivazione potrebbe trovare un fondamento nell’art.12 della Legge Qualificata 15 dicembre 2005 n.184 e nell’articolo 9, comma1, della Legge Qualificata n.186/2005, laddove si richiede, per i decreti-legge l’indicazione, nel preambolo, delle circostanze straordinarie di necessità ed urgenza che ne giustificano l’adozione. Ma tale censura non è, ad avviso di questo Collegio, condivisibile. Come il medesimo decreto indica nel preambolo, esso è stato approvato al fine di garantire la salvaguardia dei posti di lavoro dei dipendenti, della Società Giochi San Marino S.p.A. messi in discussione dalla scadenza della concessione. Ed infatti, agli articoli 1 e 2 del decreto



COLLEGIO GARANTE
DELLA COSTITUZIONALITÀ DELLE NORME

L'ATTIVITÀ DEL COLLEGIO GARANTE DAL 2003 AL 2018

SINDACATO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE

legge impugnato, si prevede un accordo, delimitandone i contenuti, con la predetta società, limitato alla durata di 90 giorni, per la prosecuzione “*in via straordinaria e temporanea*” delle attività oggetto di concessione.

L'art. 3 dello stesso decreto prevede, invece, che il Consiglio Direttivo e il Collegio Sindacale dell'Ente di Stato di cui alla Legge 27 dicembre 2006 n. 143 siano validamente costituiti e legittimati ad operare con la nomina della maggioranza dei componenti. E' da premettere che l'art. 6 di detta legge prevede un Consiglio Direttivo formato da 5 membri nominati dal Consiglio Grande e Generale di cui due, e tra essi il Presidente, su designazione del Congresso di Stato, due su designazione dei gruppi consiliari di maggioranza, un componente su designazione dei gruppi consiliari di minoranza, mentre l'art. 7 prevede che il Collegio Sindacale sia composto da tre membri nominati dal Consiglio Grande e Generale tra gli iscritti agli Albi dei Revisori. La norma di cui al citato art. 3 del Decreto-Legge appare anch'essa destinata ad accelerare le procedure per assicurare che entri rapidamente a regime la disciplina prevista da detta legge evitando soluzioni di continuità.

Essa - appare opportuno precisarlo - non modifica la composizione del Consiglio Direttivo e del Collegio Sindacale - compito proprio, se mai, di una legge ordinaria - ma si limita ad adottare un provvedimento eccezionale e necessariamente transitorio. Tale provvedimento è, dunque, destinato ad esaurirsi perché ove tale situazione dovesse protrarsi nel tempo verrebbero alterati gli equilibri che la Legge 143 del 2006 ha voluto stabilire fra i vari soggetti che procedono alle designazioni.

Da sottolineare, infine, che in un Ordine del Giorno del 30 gennaio 2007 - richiamato nel preambolo del Decreto-Legge - il Consiglio Grande e Generale aveva puntualmente richiesto tutte le misure contenute nel Decreto-Legge stesso. Tale Ordine del Giorno (...) è senz'altro utile per ulteriormente confermare le ragioni di urgenza che obiettivamente emergono dall'esame dei contenuti del Decreto stesso. Questo Collegio ritiene tuttavia opportuno precisare che un invito ad adottare un Decreto-Legge da parte del Consiglio Grande e Generale non sempre di per sé giustifica l'adozione di un Decreto-Legge, che può essere validamente assunto solo allorché ricorrano, come effettivamente ricorrono nel caso *de quo*, obiettive ragioni di straordinaria necessità ed urgenza direttamente desumibili dal testo stesso del provvedimento.

Collegio giudicante

Prof. Augusto Barbera - Presidente - Relatore – Redattore

Prof. Giorgio Lombardi - Membro effettivo

Prof. Giuseppe Ugo Rescigno - Membro supplente



COLLEGIO GARANTE
DELLA COSTITUZIONALITÀ DELLE NORME

L'ATTIVITÀ DEL COLLEGIO GARANTE DAL 2003 AL 2018

SINDACATO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE

SENTENZA 19 GIUGNO 2007 N.5

Querela nullitatis: esperibilità nei procedimenti per la repressione di condotte antisindacali

Principio di eguaglianza – Garanzia della tutela giurisdizionale dei diritti soggettivi e degli interessi legittimi

Sindacato di legittimità costituzionale n. 0001/2007

(Sindacato in via incidentale sollevato d'ufficio nel ricorso per *querela nullitatis* n. 0004/2006 dal membro del Collegio Garante nell'ambito delle funzioni transitorie di giudice per i rimedi straordinari in materia civile.)

Oggetto e Parametro

Verifica della legittimità costituzionale dell'art. 10, comma 5, della L. 11 marzo 1981 n. 23 "Norme sulla tutela dell'attività sindacale" in riferimento agli art. 4 e 15 della "Dichiarazione dei Diritti", nella parte in cui esclude l'esperibilità dei rimedi straordinari e, in particolare, del ricorso per *querela nullitatis*, avverso le sentenze del Giudice delle Appellazioni Civili nei procedimenti per la repressione di condotte antisindacali.

Decisione

Il Collegio Garante accoglie l'eccezione sollevata e dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 10, comma 5, della L. 11 marzo 1981, n. 23, letto nel combinato disposto con l'art. 20, comma 2, della L. 28 ottobre 1992, n. 83, nella parte in cui esclude l'esperibilità, tra i rimedi straordinari, del ricorso per *querela nullitatis*, avverso le sentenze del Giudice delle Appellazioni Civili nei procedimenti per la repressione di condotte antisindacali.

Estratto sentenza

(...)

La questione è fondata.

Preliminarmente si osserva che le disposizioni degli artt. 4, comma 1, e 15 della "Dichiarazione dei Diritti" non mettono capo a un principio costituzionalmente rilevante di necessaria uniformità di regole processuali tra i diversi tipi di processo che possono, al contrario, differenziarsi sulla base di una scelta ragionevole del legislatore.

In altri termini, il legislatore gode di ampia discrezionalità nella regolamentazione dei diversi istituti processuali e nella previsione di forme differenziate di tutela con riguardo alla particolarità del rapporto dedotto in giudizio, nel rispetto del criterio della ragionevolezza, e può regolare in



COLLEGIO GARANTE
DELLA COSTITUZIONALITÀ DELLE NORME

L'ATTIVITÀ DEL COLLEGIO GARANTE DAL 2003 AL 2018

SINDACATO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE

modo non rigorosamente uniforme i modi della tutela giurisdizionale, a condizione che non siano vulnerati i principi fondamentali di garanzia ed effettività della tutela medesima.

Ora, non determina alcuna disparità di trattamento la scelta del legislatore di privilegiare ragioni – fatte oggetto, del resto, di espressa considerazione dall'art. 15, comma 3, della Dichiarazione dei diritti – di speditezza e di economicità del giudizio e, in ultima analisi, di effettività della tutela, in procedimenti giurisdizionali connotati dal carattere della specialità, in quanto finalizzati, mediante l'emanazione di provvedimenti inibitori e di condanna, alla repressione di comportamenti lesivi del libero svolgimento dell'attività sindacale.

Appare non irragionevole, in particolare, l'articolazione dell'*iter* dei procedimenti per la repressione delle condotte antisindacali in due fasi distinte ed autonome: l'una a cognizione sommaria, affidata al Magistrato del Lavoro, suscettibile di dare luogo ad un provvedimento costitutivo, e non necessariamente in relazione di strumentalità con la seconda, a cognizione piena, soltanto eventuale, demandata al Giudice delle Appellazioni Civili in caso di opposizione avverso il decreto che ordini la cessazione del comportamento datoriale illegittimo e la rimozione dei suoi effetti.

Il carattere definitivo della sentenza emessa dal Giudice delle Appellazioni Civili sull'opposizione, d'altra parte, non inficia la garanzia della difesa, che si realizza non solo con la duplicità della cognizione della causa da parte di giudici di merito diversi, ma soprattutto con la possibilità concreta che nel processo vengano prospettate le domande e le ragioni delle parti.

Simile possibilità viene meno, tuttavia, con insanabile *vulnus* del diritto costituzionalmente tutelato alla difesa, nell'ipotesi di “pronuncia *contra jus vel sacras constitutiones*”, che offenda cioè la legge nella sua portata generale” (Giannini, *Sommario di procedura giudiziaria civile sammarinese*, a cura di Viroli, 1967, 182).

Ciò si verifica, in generale, nei casi in cui vi sia stata violazione dei canoni fondamentali del diritto giudiziario e si abbia quindi nullità di procedura e di sentenza. (...).

(...)

Si tratta delle fattispecie per le quali l'ordinamento sammarinese appresta il rimedio straordinario della querela di nullità, (...)

Le eccezionali ipotesi di cui si discute sono state raggruppate in quattro categorie: mancanza di un presupposto processuale (giudice o parti); interruzione del rapporto processuale regolarmente costituito; sentenza pronunciata fuori dei limiti del rapporto processuale o con altro eccesso di potere; sentenza pronunciata senza le debite forme. Sono le ipotesi in cui la sentenza appare viziata da *errores in procedendo* che nel diritto romano avrebbero *ipso iure*, senza bisogno di alcun mezzo di attacco, prodotto la nullità del giudicato (...). Trattasi, all'evidenza, di elenco non esaustivo delle ipotesi, pur sempre eccezionali, in cui la sentenza risulta viziata in radice e tra queste ipotesi non si possono certo escludere, a determinate condizioni, anche gli eventuali effetti delle sentenze di



COLLEGIO GARANTE
DELLA COSTITUZIONALITÀ DELLE NORME

L'ATTIVITÀ DEL COLLEGIO GARANTE DAL 2003 AL 2018

SINDACATO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE

incostituzionalità di questo Collegio Garante, soprattutto allorquando si prendono in considerazione le tutele dei diritti fondamentali del cittadino.

Tale è la *ratio* del rimedio della querela di nullità, che l'art. 30 della Legge Qualificata 25 aprile 2003, n. 55, ammette, entro termini rigorosi, esclusivamente avverso le sentenze civili passate in giudicato e avverso i lodi arbitrali non soggetti ad appello, operando una netta distinzione rispetto alla *querela o actio nullitatis* nota al diritto intermedio – ed alle stesse *Leges Statutae* di San Marino: cfr., ad esempio, Lib. IV, Rub. III – considerata, peraltro non senza incertezze e commistioni, quale “rimedio parallelo all'appello, che adempiva di fronte al vizio della *nullitas* una funzione all'incirca identica a quella che l'*appellatio* esercitava di fronte al vizio della *iniquitas* o *iniustitia*” (Calamandrei, *op. cit.*, 189).

Risulta evidente, perciò, che la garanzia costituzionale del diritto alla difesa impedisce al legislatore di estendere l'effetto dell'inoppugnabilità sino a precludere il ricorso per *querela nullitatis* avverso la pronuncia viziata da difetti e manchevolezze di gravità tale da alterare la regolarità del procedimento, pregiudicando di fatto la posizione processuale di taluna delle parti.

Collegio giudicante

Prof. Augusto Barbera – Presidente

Prof. Giorgio Lombardi – Membro effettivo

Prof. Carlo Bottari – Membro supplente – Relatore - Redattore

SENTENZA 1 AGOSTO 2007 N.6

Revisione di sentenza di condanna penale – Effetti della dichiarazione di incostituzionalità di una norma determinante nella vicenda sostanziale e processuale alla base della condanna

Inviolabilità e tutela dei diritti e delle libertà fondamentali della persona umana – Principio di legalità e non retroattività della norma penale – Principio del *favor rei* – Intangibilità del giudicato

Non immediata rilevanza della questione di incostituzionalità nel giudizio *a quo*

Sindacato di legittimità costituzionale n. 0004/2007

(Sindacato in via incidentale sollevato d'ufficio nella revisione di sentenza penale n. 5/2006 - procedimento penale n.1/1998)



COLLEGIO GARANTE
DELLA COSTITUZIONALITÀ DELLE NORME

L'ATTIVITÀ DEL COLLEGIO GARANTE DAL 2003 AL 2018

SINDACATO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE

Oggetto e Parametro

Verifica della legittimità costituzionale dell'art.200, comma 1, c.p.p. nella parte in cui non prevede tra i casi di revisione di una sentenza di condanna (penale) quello in cui una norma determinante nell'ambito della vicenda sostanziale e processuale che ha dato origine a quella condanna sia stata dichiarata costituzionalmente illegittima in un momento successivo a quello del passaggio in giudicato della sentenza da eseguire per contrasto:

- con l'art. 4 della Dichiarazione dei Diritti – principio di uguaglianza - poiché dell'eventuale dichiarazione di incostituzionalità di una norma (penale) possono giovare in via diretta le parti del processo nel cui ambito la questione è stata sollevata ed in via indiretta (in applicazione dell'art. 3 c.p.) solo coloro le cui vicende processuali non siano ancora definite, mentre non possono giovare coloro che, in applicazione delle norme dichiarate incostituzionali, siano già stati giudicati con sentenze ormai definitive (come nel caso che ci occupa);
- con l'art. 15, comma 2, della stessa Dichiarazione poiché, a causa del meccanismo già descritto e della situazione che ne consegue, non risulterebbe concretamente tutelato in casi del genere il diritto di difesa in ogni fase del procedimento giudiziario che viene invece garantito dalla norma costituzionale indicata;
- con il comma 4 dello stesso art. 15 perché la normativa impugnata lederebbe il principio di retroattività delle norme penali più favorevoli;
- con gli articoli 7 e 13 della Convenzione Europea per la Salvaguardia dei Diritti dell'Uomo poiché tali disposizioni garantiscono il principio per cui nessuna pena può essere irrogata senza legge (art. 7) nonché quello del "diritto ad un ricorso effettivo" (art. 13)
- con gli articoli 5 e 14 della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo poiché l'impedimento alla retroattività delle norme penali (divenute) più favorevoli (in seguito a dichiarazione di incostituzionalità) contrasterebbe con i diritti inviolabili dell'uomo, garantiti dalla prima norma indicata, e con il principio di eguaglianza, garantito dalla seconda.

Decisione

Il Collegio Garante accoglie l'eccezione sollevata e dichiara l'illegittimità costituzionale, nei limiti di cui al punto sette della motivazione, dell'art.200 del codice di procedura penale nella parte in cui non prevede, tra i casi di revisione delle sentenze penali divenute definitive, quello in cui una sentenza sia stata pronunciata in base ad una norma successivamente dichiarata incostituzionale.

Estratto sentenza

(...)

È necessario preliminarmente affrontare l'eccezione di inammissibilità proposta dal Procuratore del Fisco, cui si è associata l'Avvocatura dello Stato. L'eccezione è basata sulla non rilevanza, nel caso di specie, della questione di costituzionalità in esame. (...)



COLLEGIO GARANTE
DELLA COSTITUZIONALITÀ DELLE NORME

L'ATTIVITÀ DEL COLLEGIO GARANTE DAL 2003 AL 2018

SINDACATO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE

(...)

Il Collegio ritiene che tale eccezione non debba essere accolta, benché l'argomentazione su cui si fonda sia in astratto correttamente impostata. Appare infatti vero (...) che la questione proposta non risulta, allo stato, immediatamente rilevante nella decisione che il Giudice rimettente dovrà affrontare, ma si deve ricordare che nell'ordinamento sammarinese – contrariamente a quanto notoriamente si verifica in altri – non è previsto che la “verifica di legittimità costituzionale di una norma” richiesta in via incidentale (non importa se dalle parti o d'ufficio dal Giudice) nell'ambito di giudizi pendenti sia immediatamente rilevante nel procedimento in corso.

L'art. 13 L.Q. n. 55/2003, infatti, nel disciplinare il sindacato costituzionale in via incidentale, stabilisce, al comma 4, che il Giudice rimettente non deve ammettere i ricorsi “manifestamente infondati o semplicemente dilatori”.

È evidente come il criterio della rilevanza nel procedimento *a quo* rappresenti lo strumento principe e normale con il quale si può valutare se la questione di costituzionalità proposta sia o meno un espediente “semplicemente dilatorio”, ma non si può escludere che in alcuni casi e vicende particolari una questione di costituzionalità, pur non immediatamente rilevante, possa presentare collegamenti comunque importanti con la materia oggetto del contendere e non rappresenti affatto un semplice espediente dilatorio.

Nel caso di specie non v'è dubbio che la questione sollevata risulti strettamente collegata, sia sotto il profilo di fatto, sia sotto quello giuridico, con la vicenda che il Giudice deve valutare ed in merito alla quale si deve pronunciare e, come si vedrà anche nello sviluppo della motivazione, si deve in ogni caso escludere che ci si trovi di fronte ad un ricorso semplicemente dilatorio; (...)

4. Venendo al merito, la questione è fondata.

Per seguire l'ordine logico-giuridico che al Collegio appare più opportuno, il primo aspetto da esaminare è quello sostanzialmente congiunto che emerge all'interno del primo e dell'ultimo dei motivi indicati nella motivazione del Giudice remittente: il contrasto con l'art. 5 della Dichiarazione dei Diritti e con l'art. 5 della CEDU. (...) le argomentazioni si preoccupano di mettere in luce come risulti contrario al principio di inviolabilità dei diritti fondamentali della persona umana la possibilità che si possa scontare una pena, specialmente se detentiva, in esecuzione di una sentenza che abbia applicato una norma dichiarata incostituzionale successivamente al passaggio in giudicato della condanna.

(...).

Questo è un profilo certamente fondato della questione proposta poiché appare evidente che sarebbe senza dubbio lesivo del fondamentale diritto alla libertà personale (espressamente garantito dall'art. 5 della CEDU, ma certamente anche dal principio dell'inviolabilità dei diritti della persona umana) la possibilità che una persona possa essere detenuta in esecuzione di una condanna irrogata sulla base di una norma penale che al momento dell'esecuzione della pena sia



**COLLEGIO GARANTE
DELLA COSTITUZIONALITÀ DELLE NORME**

L'ATTIVITÀ DEL COLLEGIO GARANTE DAL 2003 AL 2018

SINDACATO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE

caducata, qualunque ne sia il motivo, particolarmente qualora la norma non sia più vigente perché ritenuta lesiva dei principi costituzionalmente garantiti e dichiarata perciò incostituzionale.

5. Va anche aggiunto che, [anche nell'ordinamento] sammarinese, è previsto non solo che non vi possa essere pena senza una espressa legge penale già in vigore (art. 15 Dichiarazione dei Diritti e art. 7 CEDU), ma anche - e per lo stesso fondamentale motivo - che nessuno possa essere condannato per una condotta che non sia più successivamente considerata reato (così come stabilito dall'art. 15, comma 3, Dichiarazione dei Diritti), stabilendo perciò - almeno tendenzialmente - la validità retroattiva delle disposizioni penali più favorevoli all'imputato. Contrasta infatti con l'attuale coscienza dei diritti fondamentali della persona che qualcuno possa essere condannato per una condotta successivamente ritenuta non più sanzionabile, come, per lo stesso motivo, risulta contrario ai detti principi che una persona possa essere sottoposta all'esecuzione di una pena in conseguenza di una condanna irrogata in base a norme non più in vigore al momento dell'esecuzione.

Per la verità nell'ordinamento sammarinese, mentre è prevista una totale retroattività di una legge che cancelli un fatto dal novero dei reati, tanto che "se vi è stata condanna ne cessano l'esecuzione e gli effetti penali" (art. 3, comma 2, c.p.), non vi è invece un'analogia previsione qualora la nuova legge, senza abolire un reato, si limiti a modificarne il trattamento sanzionatorio, poiché in questo caso è previsto che il giudicato possa essere riesaminato solo "quando la nuova legge commini una pena inferiore di due gradi".

È comunque evidente che nella fattispecie che qui interessa non viene in questione nessuna delle due ipotesi citate poiché non vi è stata alcuna caducazione di norma penale per dichiarazione di illegittimità costituzionale, né una diminuzione della sanzione penale di qualsivoglia entità.

Non può pertanto ipotizzarsi una eventuale utilizzazione in via analogica delle disposizioni di legge indicate.

Rimane quindi intatto tutto lo spessore della questione proposta dal Giudice remittente che, infatti, richiama espressamente le argomentazioni appena trattate, sia pure in ordine e forma diversi, nel terzo punto della motivazione dell'ordinanza di rimessione e pertanto anche questo profilo, tra quelli dedotti, appare fondato.

6. Nello stesso tempo risulta corretta l'individuazione della norma la cui incostituzionalità viene denunciata, poiché nel sistema giuridico sammarinese l'unico mezzo per correggere l'eventuale ingiustizia sostanziale di una pronuncia giudiziaria definitiva è costituito da un giudizio di rimedio straordinario che nel settore penale è fornito dall'istituto della revisione. L'attuale formulazione dell'art. 200 c.p.p. non consente però la revisione della sentenza qualora essa sia stata pronunciata in base a norme successivamente dichiarate incostituzionali, né d'altra parte l'articolo citato consente vie di interpretazione estensiva e tanto meno analogica, poiché ciò non è all'evidenza possibile, né considerando il tenore letterale della norma - che elenca in modo chiaramente tassativo i casi in cui la revisione è ammessa - né considerando il sistema nel suo complesso, poiché



COLLEGIO GARANTE
DELLA COSTITUZIONALITÀ DELLE NORME

L'ATTIVITÀ DEL COLLEGIO GARANTE DAL 2003 AL 2018

SINDACATO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE

appare corretto che i casi di revisione rimangano (rare) eccezioni, specificamente indicate, rispetto al generale principio dell'intangibilità del giudicato.

È perciò necessario accogliere la questione proposta e dichiarare la parziale incostituzionalità dell'art. 200 c.p.p..

7. È bene però sottolineare che gli aspetti di incostituzionalità appena trattati rimangono reali e validi solamente nel caso in cui, pur essendo la sentenza divenuta definitiva prima della dichiarazione di incostituzionalità della norma, la pena non sia stata ancora eseguita, poiché in caso contrario – qualora cioè anche la pena sia stata eseguita prima della dichiarazione di incostituzionalità – il rapporto giuridico non può che considerarsi del tutto esaurito prima della caducazione della norma e non può perciò che rimanere indifferente alle successive evoluzioni normative.

In questi ultimi casi appare costituzionalmente legittimo che rimanga fermo il fondamentale principio dell'intangibilità del giudicato, a garanzia della stabilità delle situazioni giuridiche ed anche dei diritti del cittadino (...).

8. Accertata l'incostituzionalità della norma in esame per i profili illustrati, tutti gli altri rimangono ovviamente assorbiti e ne risulta pertanto superfluo l'esame, ma appare da ultimo opportuno riprendere, a diversi fini, la questione della non immediata rilevanza della conclusione raggiunta in questa sede rispetto alla vicenda giudiziaria nel cui ambito essa è stata sollevata.

Non sfugge infatti al Collegio che la particolare vicenda da cui ha avuto origine la presente questione di costituzionalità potrebbe trovare una conclusione solo nel momento in cui divenisse possibile riesaminare la condanna inflitta originariamente (...) al pagamento della sanzione amministrativa ex art. 118 L. n. 8/1991 quando ancora tale norma non era stata dichiarata parzialmente incostituzionale e si potesse allora verificare se l'entità di quella sanzione sia stata correttamente graduata rispetto alle condizioni economiche e personali del (...) stesso (...).

Indubbiamente l'aspetto più delicato dal punto di vista della verifica appena indicata appare essere quello della mancanza, nel sistema sammarinese, di un procedimento per i rimedi straordinari nella materia amministrativa, ma il Collegio ritiene di non poter esaminare questo aspetto della vicenda o altri che si potrebbero prospettare per affrontare la situazione che si è venuta a creare nella controversia (...) proprio perché le soluzioni potrebbero essere astrattamente molteplici ed è necessario e corretto che, prima di ogni eventuale intervento di questo Collegio, si pronuncino le competenti Autorità Giudiziarie per individuare quali percorsi giurisdizionali siano eventualmente percorribili.

Collegio giudicante

Prof. Augusto Barbera - Presidente

Prof. Giorgio Lombardi - Membro effettivo

Dott. Maurizio Millo - Membro supplente – Relatore – Redattore



COLLEGIO GARANTE
DELLA COSTITUZIONALITÀ DELLE NORME

L'ATTIVITÀ DEL COLLEGIO GARANTE DAL 2003 AL 2018

SINDACATO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE

ORDINANZA 14 DICEMBRE 2007 N.1

Rappresentanza e difesa avanti al Collegio Garante

Sindacato di legittimità costituzionale n.0006/2007

(Sindacato in via incidentale sollevato ad istanza di parte e d'ufficio nei ricorsi amministrativi d'appello riuniti nn. 7 e 8 dell'anno 2007)

Oggetto e Parametro

Eccezione sollevata in via preliminare dall'Avvocatura dello Stato in ordine alla ricevibilità del ricorso in oggetto in quanto il collegio di difesa istante (...) , non rispetta le prescrizioni di cui all'art.9 della Legge Qualificata n.55/2003 e dell'art.12 del Regolamento del Collegio Garante n.1/2004 “nella parte in cui riserva ad avvocati regolarmente iscritti all'Albo degli Avvocati e Notai della Repubblica di San Marino, opportunamente incaricati, la presentazione di ricorsi e la partecipazione ai procedimenti dinnanzi al medesimo Collegio Garante; ciò in quanto non consta l'iscrizione di [nome del ricorrente] al suddetto Albo”.

Decisione

Il Collegio Garante accoglie solo nei sensi e nei limiti di cui in motivazione l'eccezione di cui sopra, non ammettendo [nome del ricorrente] a partecipare alla discussione innanzi a questo Collegio e dispone procedersi oltre.

Estratto ordinanza

(...)

sentito [nome del ricorrente] che ha chiesto, innanzi tutto, di respingere l'eccezione in quanto la norma indicata dall'Avvocatura dello Stato non impedirebbe l'autodifesa qualora l'interessato abbia la qualifica di avvocato come nel caso di specie e, in subordine, il riconoscimento della legittimità della sua costituzione nel presente giudizio avvenuta anche attraverso il difensore ritualmente nominato;

(...)

atteso che dal certificato rilasciato dal Presidente dell'Ordine degli Avvocati e Notati, (...) risulta che [nome del ricorrente] è iscritto all'Ordine degli Avvocati e Notai ma non all'Albo Professionale;



COLLEGIO GARANTE
DELLA COSTITUZIONALITÀ DELLE NORME

L'ATTIVITÀ DEL COLLEGIO GARANTE DAL 2003 AL 2018

SINDACATO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE

considerato che l'articolo 9, comma 1, della Legge Qualificata n.55/2003 prescrive che “per ogni ricorso e per la partecipazione a procedimenti dinanzi al Collegio Garante le parti devono farsi rappresentare ed assistere da avvocati iscritti all’Albo degli Avvocati e Notai della Repubblica”; tenuto conto che non è in questione il diritto di autodifesa che riguarda altre aree dell’ordinamento, in particolare la giustizia penale;

ritenuto peraltro che la mancanza del requisito in questione non vizia il procedimento e la sua origine poiché questo procedimento avanti al Collegio – come tutti quelli relativi a questioni di legittimità costituzionale sollevati in via incidentale - trae origine dalla ordinanza di rimessione del giudice *a quo* mentre successivamente lo stesso [nome del ricorrente] deve intendersi regolarmente costituito in questo processo avendo comunque depositato, attraverso il suo difensore, nei termini previsti, le memorie ai sensi dell’articolo 37, comma 2, del Regolamento del Collegio n.1/2004;

Il Collegio Garante accoglie solo nei sensi e nei limiti di cui in motivazione l’eccezione di cui sopra, non ammettendo [nome del ricorrente] a partecipare alla discussione innanzi a questo Collegio e dispone procedersi oltre.

Collegio giudicante

Prof. Augusto Barbera - Presidente

Prof. Carlo Bottari - Membro supplente

Dott. Maurizio Millo - Membro supplente

SENTENZA 14 DICEMBRE 2007 N.12

Controllo preventivo di legittimità dell’atto amministrativo: funzione amministrativa attribuita ad un organo dell’ordine giudiziario – Distinzione tra organo giudicante e persona giudice - Sostituzione di tale organo nel caso nessuna delle persone giudice applicate ad esso possa esercitare la funzione amministrativa prevista

Principio della terzietà del giudice

Sindacato di legittimità costituzionale n. 0005/2007

(Sindacato in via incidentale sollevato ad istanza di parte nel ricorso amministrativo di I grado n.25/2006)



COLLEGIO GARANTE
DELLA COSTITUZIONALITÀ DELLE NORME

L'ATTIVITÀ DEL COLLEGIO GARANTE DAL 2003 AL 2018

SINDACATO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE

Oggetto e Parametro

Verifica della legittimità costituzionale del Decreto Reggenziale n. 55/2006 “Integrazioni all’art. 28 della Legge 28 giugno 1989 n. 68 (Della giurisdizione amministrativa, del controllo di legittimità e delle sanzioni amministrative)” (reiterato con Decreto Reggenziale n. 79/2006 e ratificato dal Consiglio Grande e Generale con deliberazione n. 4 del 27 giugno 2006: da ora in poi per brevità si farà riferimento solo al Decreto Reggenziale n. 55/06), in riferimento all’art. 1, terzo comma, della Legge Qualificata 30 ottobre 2003 n. 145 (attuativa del principio costituzionale contenuto nel comma sesto dell’art. 2 della Legge Costituzionale n. 144/03) e genericamente in riferimento alla Dichiarazione dei Diritti (senza indicare una qualche sua disposizione o principio).

Decisione

Il Collegio Garante dichiara non fondata, nei sensi di cui in motivazione, la questione di costituzionalità sollevata nei confronti del Decreto Reggenziale n. 55/2006 (reiterato con Decreto Reggenziale n. 79/2006 e ratificato dal Consiglio Grande e Generale con deliberazione n. 4 del 27 giugno 2006) in riferimento all’art. 1 comma terzo della Legge Qualificata n. 145/03.

Estratto sentenza

(...)

Il Decreto Reggenziale n. 55/06 è stato già oggetto della precedente sentenza del Collegio Garante n. 2 del 2007. Siccome però, anche se l’oggetto del giudizio è il medesimo, è invece totalmente diverso il parametro costituzionale invocato dalle parti ricorrenti (allora era un combinato disposto ricavato dalla Legge di Revisione Costituzionale n. 182 del 15 dicembre 2005 e dalla Legge Costituzionale n. 183 del 15 dicembre 2005, mentre oggi è l’art. 1, comma terzo della Legge Qualificata n. 145/03), la questione di costituzionalità è diversa e dunque ammissibile per questo aspetto. Il fatto poi che la nuova questione sia stata sollevata nel corso del medesimo processo durante il quale era stata sollevata la precedente questione non costituisce di per sé ragione di inammissibilità. La Legge Qualificata n. 55/03 non vieta che nel corso dello stesso processo vengano sollevate più questioni di costituzionalità, in tempi anche diversi, purché le questioni siano diverse e ciascuna di esse non sia “manifestamente infondata” o “semplicemente dilatoria” (art. 13, comma 4).

L’avvocato difensore del Dirigente dell’Ufficio Urbanistica ha sostenuto (...) che la questione sollevata è inammissibile perché i ricorrenti, pur avendo invocato come parametro del giudizio la Dichiarazione dei Diritti, non hanno specificato, come pure è richiesto dalla Legge Qualificata n. 55/03, art. 12, comma 2, applicabile anche al sindacato in via incidentale ai sensi dell’art. 13, comma 2 della stessa legge, qual è o quali sono le disposizioni di tale Dichiarazione che sono state violate. L’eccezione va respinta: i ricorrenti hanno anche indicato l’art. 1 comma terzo della Legge Qualificata n. 145/03 come parametro del giudizio, e ogni Legge Qualificata, quando oggetto del



COLLEGIO GARANTE
DELLA COSTITUZIONALITÀ DELLE NORME

L'ATTIVITÀ DEL COLLEGIO GARANTE DAL 2003 AL 2018

SINDACATO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE

giudizio è un atto con forza di legge ordinaria, come avviene nel caso in questione, costituisce sufficiente parametro nel giudizio di costituzionalità, dal momento che la Legge Qualificata secondo l'ordinamento costituzionale di San Marino è sovraordinata a quella ordinaria, e il vizio denunciato sta proprio nella violazione della Legge Qualificata da parte di un atto con forza di legge ordinaria.

(...)

Nel merito la questione sollevata, (...), è così riassumibile. Il Decreto Reggenziale n.55/06 ha disposto, modificando l'art. 28, ultimo comma della Legge 28 giugno 1989 n. 68, che "In caso di precaria assenza del Giudice designato al controllo di legittimità, il controllo stesso è eccezionalmente esercitato dal Commissario della Legge o dal Giudice Conciliatore. Per la durata dell'assegnazione al Commissario della Legge o al Giudice Conciliatore incaricato di esercitare il controllo di legittimità è attribuita una indennità di funzione mensile pensionabile non liquidabile di Euro 300 (eurotrecento/00)." Va poi ricordato che l'art. 22, comma secondo, della Legge 28 giugno 1989 n. 68 dispone che "Il controllo preventivo di legittimità non è atto giurisdizionale, ma un provvedimento connesso alla formazione ed esecutività dell'atto amministrativo." La Legge Qualificata n. 145/03 aveva a sua volta stabilito nell'art. 1 comma terzo che "I magistrati di ciascuna sezione specializzata sono dotati della pienezza della giurisdizione e pertanto sono liberamente sostituibili nell'esercizio delle funzioni e competenze della sezione. In caso di necessità e senza pregiudizio per il lavoro giudiziario già assegnato, il Magistrato Dirigente, in applicazione dei criteri stabiliti dal Consiglio Giudiziario, può affidare ai magistrati di una sezione specializzata competenze relative all'altra.". La parte ricorrente sostiene che la Legge Qualificata n.145/03 si applica al caso in questione, che essa dunque aveva implicitamente sostituito l'art. 28, ultimo comma della Legge n.68/89 per quanto riguarda la individuazione del giudice che sostituisce un altro giudice in caso di sua precaria assenza, e che nessuna legge o atto con forza di legge ordinaria poteva disporre in senso contrario alla Legge Qualificata citata, cosicché il Decreto Reggenziale n. 55/06 è incostituzionale e tale va dichiarato, con tutte le conseguenze che ne discendono. Le altre parti hanno invece sostenuto che la Legge Qualificata n.145/03 si riferisce alle funzioni giurisdizionali, mentre l'art. 28, ultimo comma ed il collegato art. 22 della Legge n. 68/89 si riferiscono a funzioni amministrative sia pure svolte da giudici; essendo diverso l'oggetto disciplinato, il Decreto Reggenziale non ha minimamente toccato la Legge Qualificata, e l'originario art. 28, ultimo comma della Legge n. 68/89 non è stata affatto sostituito tacitamente dalla Legge Qualificata n.145/03, cosicché il Decreto Reggenziale ben poteva modificare tale articolo e non era in niente contrario alla Legge Qualificata n. 145/03.

Ambedue le parti si rifanno esplicitamente al par. 10 della sentenza n. 2/07 di questo Collegio, nel quale effettivamente, in forma problematica, si trovano ambedue le tesi, senza riscontro in sede di dispositivo perché la questione sulla quale decidere era un'altra. Si tratta di un classico *obiter dictum*, che per la verità non è stato inteso correttamente, perché non è stato compreso che il



COLLEGIO GARANTE
DELLA COSTITUZIONALITÀ DELLE NORME

L'ATTIVITÀ DEL COLLEGIO GARANTE DAL 2003 AL 2018

SINDACATO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE

Collegio intendeva richiamare l'attenzione, anzitutto degli organi costituzionali sammarinesi, sui delicati e complessi problemi di costituzionalità che sorgono quando una persona giudice, a causa di meccanismi istituzionali pensati in modo impersonale, si trovi però a decidere su una questione sulla quale, ad altro titolo, si è già pronunciato. Più in particolare il Collegio si era preoccupato con quell'*obiter dictum* del possibile caso di un giudice che prima, in sede amministrativa, decide una questione, e poi, in sede giurisdizionale, decide sulla stessa questione. Il problema, (...) è stato fatto oggetto di ripetute pronunce della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, alla cui convenzione la Repubblica di San Marino aderisce, cosicché è dovere di tutti in San Marino, e quindi anche di questo Collegio, quando legittimamente investito della questione, accertare se una legge o un atto giuridico è oppure non è conforme a tale Convenzione. In ogni caso la Dichiarazione dei diritti, le leggi costituzionali e qualificate in materia di giurisdizione, contengono disposizioni più che sufficienti per concludere che anche in San Marino vige il principio costituzionale della terzietà del giudice, cosicché è costituzionalmente inammissibile in via di principio che la stessa persona giudice decida su una questione sulla quale ha già deciso ad altro titolo. Questo Collegio non intende impegnarsi, perché non è suo compito decidere in astratto, sulle molte e sottili questioni che stanno all'interno del tema ora sollevato.

Limitando l'attenzione a quei soli punti che sono necessari e sufficienti per decidere nel caso del presente giudizio, va ricordata la distinzione tra organo giudicante e persona giudice. La più importante distinzione tra la Legge n. 68/89 e il collegato Decreto Reggenziale n.55/06 e la Legge Qualificata n.145/03 sta nel fatto che l'art. 28, ultimo comma della Legge n. 68/89, come modificato dal Decreto Reggenziale n. 55/06, si occupa di individuare quale organo giudicante sostituisce un altro organo giudicante in caso di assenza di qualunque titolare dell'organo impossibilitato ad agire; la Legge Qualificata n.145/03 si occupa proprio delle persone giudice e dice chi e come sostituisce una persona ad altra persona. Le due disposizioni non solo sono pienamente compatibili, ma costituiscono sistema, una come modo di attuazione dell'altra. L'art. 28, ultimo comma della Legge n. 68/89, come modificato dal Decreto Reggenziale n. 55/06, ha deciso nell'ordine: a) che la funzione di controllo amministrativo di legittimità su alcuni atti sia svolta da uno specifico organo dell'ordine giudiziario (...); b) si pone poi il problema della eventuale sostituzione di tale organo nel caso nessuna delle persone giudice applicate ad esso possa esercitare la funzione prevista, e la Legge n. 68/89, nell'art. 28, ultimo comma, come modificato dal Decreto Reggenziale n. 55/06, indica o il Commissario della Legge oppure il Giudice Conciliatore (e di nuovo indica l'organo giudice, non la concreta persona giudice). La Legge Qualificata 145/03 disciplina una diversa questione: ferma restando la individuazione degli organi giudiziari previsti dalle leggi, spetta poi al Magistrato Dirigente, sulla base dei criteri stabiliti dal Consiglio Giudiziario, individuare quale persona giudice sostituisce altra persona giudice, seguendo però il criterio stabilito dalla Legge n. 68/89 nel caso della funzione amministrativa disciplinata da tale legge: prima perciò il Dirigente dovrà accertare che non vi sia nessun Giudice Amministrativo di



COLLEGIO GARANTE
DELLA COSTITUZIONALITÀ DELLE NORME

L'ATTIVITÀ DEL COLLEGIO GARANTE DAL 2003 AL 2018

SINDACATO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE

I Grado che possa esercitare quella funzione amministrativa, poi dovrà individuare, sulla base dei criteri stabiliti dal Consiglio Giudiziario, quale tra i Commissari della Legge o tra i Giudici Conciliatori eserciterà quella funzione amministrativa. Ma il Magistrato Dirigente avrà anche un altro compito (e di questo problema si preoccupava il par. 10 della sentenza n. 2/07 di questo Collegio): dovrà garantire (...) che, se l'atto controllato da un giudice in sede amministrativa viene impugnato in sede giurisdizionale, non sarà la stessa persona giudice a decidere sulla questione, ma un'altra persona giudice, sempre applicando il comma terzo dell'art. 1 della Legge Qualificata n. 145/03.

In conclusione, il Decreto Reggenziale n. 55/06, disciplinando una funzione amministrativa attribuita ad un organo dell'ordine giudiziario, non viola l'art. 1 comma terzo della Legge Qualificata n.145/03, perché esso si occupa di individuare quale organo giudiziario sostituisce altro organo giudiziario in caso di precaria assenza delle persone, mentre la Legge Qualificata n. 145/03 si occupa della diversa questione di chi e come individua la persona giudice che sostituisce altra persona giudice assente o impedita; nello stesso tempo il Decreto Reggenziale n. 55/07, e l'art 28, ultimo comma della Legge n. 68/89 di cui il primo costituisce modificazione, non sono contrari all'ordinamento costituzionale solo se si interpretano nel senso sopra indicato e vengono coordinati con il comma terzo dell'art. 1 della Legge Qualificata n.145/03 nel modo sopra chiarito.

Collegio giudicante

Prof. Augusto Barbera - Presidente

Prof. Giuseppe Ugo Rescigno - Membro supplente – Relatore – Redattore

Prof. Carlo Bottari - Membro supplente

ANNO 2008

SENTENZA 29 GENNAIO 2008 N.1

Regolamento del Consiglio Giudiziario per la disciplina delle procedure di reclutamento dei magistrati: natura e posizione nella gerarchia delle fonti – Primato della legge: condizioni - I regolamenti

Legge Qualificata 18 dicembre 2006 n.3: interpretazione autentica dell'articolo 3, terzo comma, (Reclutamento dei magistrati) dell'Ordinamento Giudiziario – Legittimità costituzionale di una legge provvedimento per rendere inapplicabile o invalido un regolamento



COLLEGIO GARANTE
DELLA COSTITUZIONALITÀ DELLE NORME

L'ATTIVITÀ DEL COLLEGIO GARANTE DAL 2003 AL 2018

SINDACATO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE

**Principio dell'autonomia, indipendenza e imparzialità degli organi giurisdizionali
Tutela del diritto di accesso ai pubblici uffici e alle cariche elettive: riserva di legge**

Sindacato di Legittimità Costituzionale n.0006/2007

(Sindacato in via incidentale sollevato ad istanza di parte e d'ufficio nei ricorsi amministrativi d'appello riuniti nn. 7 e 8 dell'anno 2007)

Oggetto e Parametro

Verifica della legittimità costituzionale della Legge Qualificata 18 dicembre 2006 n 3 (*Interpretazione autentica dell'art.3, terzo comma, della Legge Qualificata 30 ottobre 2003 n. 145 "ordinamento giudiziario"*), per violazione dell' articolo 3 ultimo comma della Dichiarazione dei Diritti (*"reciproco rispetto ed autonomia fra organi dello Stato"*); dell'art. 15 comma terzo della Dichiarazione dei Diritti (*"la legge assicura la speditezza, la economicità, la pubblicità e l'indipendenza dei giudizi"*); del combinato disposto dell'art. 1 della Dichiarazione dei Diritti, dell'art. 6 (*"Diritto della persona a che la causa sia esaminata equamente (...) da un tribunale indipendente e imparziale"*) e dell'art.13 (*"diritto a un ricorso effettivo"*) della CEDU relativi alla autonomia della funzione giurisdizionale.

Decisione

Il Collegio Garante rigetta la questione di legittimità costituzionale.

Estratto sentenza

(...

Va in primo luogo esaminata l'eccezione formulata dall'Avvocatura dello Stato circa la non rilevanza della questione sollevata nel corso del giudizio *a quo*. Secondo detta Avvocatura la legge di interpretazione autentica di cui si richiede la verifica di legittimità non costituirebbe il presupposto esclusivo ed assorbente della decisione resa dal Giudice di primo grado in quanto quest'ultimo sarebbe giunto alle medesime conclusioni interpretative a prescindere dalla legge in questione. Questo Collegio non ritiene fondata tale eccezione. Non è questo il tenore della decisione del Giudice di primo grado che espressamente si richiama alla legge di interpretazione autentica e in ogni caso va comunque evidenziato che, spettando al Giudice di appello valutare la validità della decisione di primo grado, spetterà allo stesso in quella sede decidere se applicare, o meno, la Legge Qualificata 3/2006 della cui legittimità non può preliminarmente dubitare. Correttamente quindi il Giudice d'Appello ha sollevato la questione di legittimità una volta intervenuti, anche su sollecitazione degli appellanti, dubbi sulla legittimità costituzionale della stessa.

Entrando nel merito, il Giudice remittente ha posto a questo Collegio tre questioni sollevate dalle parti, sostanzialmente accogliendole. Sono ammissibili nell'Ordinamento di San Marino leggi di



COLLEGIO GARANTE
DELLA COSTITUZIONALITÀ DELLE NORME

L'ATTIVITÀ DEL COLLEGIO GARANTE DAL 2003 AL 2018

SINDACATO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE

interpretazione autentica con effetto naturalmente retroattivo, anche se non espressamente disposto dal legislatore? La Legge Qualificata 3/2006 ha effetto retroattivo? E se dovesse avere questo effetto viola il principio di “reciproca autonomia” fra organi costituzionali” nonché gli altri principi costituzionali invocati dai ricorrenti?

La Legge Qualificata n. 3 del 18 dicembre 2006 n. 3 si autodefinisce “*Interpretazione autentica dell’art.3, terzo comma, della Legge Qualificata 30 ottobre 2003 n. 145*” (...)

(...)

Ad avviso di questo Collegio, nonostante l’auto-qualificazione, detta legge non è volta a interpretare l’art. 3 della Legge Qualificata n. 145/2006 ma si limita a richiamare principi da tempo presenti nell’ordinamento della Repubblica di San Marino e in particolare nell’allegato C della Legge 40/1972 e n. 107/1990 “Testo unico della normativa sui concorsi pubblici nella Pubblica Amministrazione”. In breve: la legge si propone non di interpretare ma di rendere invalido il Regolamento di cui all’art. 3 comma sesto della Legge Qualificata 30 ottobre 2003 n. 145. Una legge non può interpretare un regolamento ma solo determinarne la invalidità (o comunque imporne la caducazione). Quello è, oggettivamente, l’obbiettivo della legge *de qua* e in tal senso si è mosso il Giudice di primo grado dichiarandone la invalidità. Lo scopo della (...) è quello di evitare, “trattandosi del primo concorso tenuto a seguito della riforma dell’Ordinamento Giudiziario”, che il “meccanismo introdotto dal Regolamento, subordinando l’ammissione delle prove scritte alla preselezione per titoli, finisca per avvantaggiare alcune categorie di soggetti a discapito di altri”. Invece - come precisa la legge *de qua* - la valutazione dei titoli concorre con il voto delle prove d’esame nel determinare la valutazione complessiva dei candidati.

La forma è quella della interpretazione autentica ma il contenuto è ben diverso. Il problema che questo Collegio deve affrontare non è quindi quello della legittimità o meno delle leggi di interpretazione autentica, e del loro eventuale carattere retroattivo (...) ma quello relativo alla legittimità o meno di una legge volta a invalidare un regolamento i cui criteri per la valutazione dei titoli erano ritenuti incompatibili con i principi legislativi in materia già presenti nell’ordinamento. Il problema è allora quello di vedere se è costituzionalmente legittima una legge che ha le caratteristiche di una legge-provvedimento più che quelle di una legge- norma o, nonostante la auto-qualificazione, di una legge di interpretazione autentica. Può una legge porsi legittimamente l’obbiettivo di rendere inapplicabile un regolamento già vigente o, addirittura, di renderlo invalido? Il sistema delle fonti delineato dalla Dichiarazione dei Diritti e dalla Legge Costituzionale 183/2005 può consentirlo tenuto conto che si basa sul primato della legge e degli atti aventi forza di legge rispetto alle fonti secondarie. Ma la presenza di norme costituzionali nonché dei principi della Convenzione dei Diritti richiamata dall’art. 2 della Dichiarazione stessa richiede una risposta più articolata. Ad avviso di questo Collegio tale primato della legge può essere riconosciuto a tre condizioni: a) che il regolamento non operi in una materia “riservata” al regolamento stesso; b) che



COLLEGIO GARANTE
DELLA COSTITUZIONALITÀ DELLE NORME

L'ATTIVITÀ DEL COLLEGIO GARANTE DAL 2003 AL 2018

SINDACATO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE

le disposizioni legislative non intacchino principi costituzionalmente garantiti; c) che non ledano diritti costituzionalmente riconosciuti.

Per quanto riguarda il primo punto va premesso che i regolamenti hanno nell'ordinamento della Repubblica di San Marino caratteristiche peculiari. In alcuni casi rappresentano una mera esecuzione di leggi a contenuto normativo ben definito. E' quanto previsto dall'art. 2, comma 2, punto h) della Legge Costituzionale n. 183 del 2005 che si riferisce a regolamenti "per la disciplina delle forme e delle modalità di esecuzione delle leggi, nonché la disciplina dell'organizzazione e del funzionamento dei pubblici uffici secondo le disposizioni di legge". In altri casi i regolamenti hanno un contenuto sostanzialmente primario - non secondario - completando la legge e non limitandosi ad eseguirla. Inoltre - è il caso che interessa più da vicino - taluni regolamenti sono adottati sulla base di procedure particolari, che vanno al di là delle competenze esecutive del Congresso di Stato, come nel caso del regolamento *de quo*, per il quale la legge sull'Ordinamento Giudiziario (art. 3 della Legge 145/2003) prevede che sia "redatto dal Consiglio Giudiziario" e "trasmesso al Consiglio Grande e Generale per la presa d'atto". La competenza del Consiglio Giudiziario deriva dal fatto che esso è, in base all'art. 7 della Legge Qualificata 145/2003, "organo di rappresentanza e di garanzia dell'ordine giudiziario". (...) E che non si tratti di un regolamento meramente esecutivo lo dimostra l'ampio contenuto normativo affidato allo stesso, (...).

Questa peculiare natura del Regolamento di cui alla Legge 145/2003 non porta tuttavia questo Collegio a definire lo stesso come fonte "a competenza riservata". La sua competenza, benché legata alla esigenza di tutela della autonomia della magistratura, infatti, non è fissata da una legge costituzionale ma solo da una legge qualificata. Nell'ordinamento di San Marino, secondo una lettura sistematica, solo la legge costituzionale potrebbe, in determinati e limitati casi, superare il principio gerarchico e introdurre "riserve di competenza" a vantaggio di altre fonti.

In quest'ultimo caso - è opportuno sottolinearlo *per incidens* - si porrebbe il problema della sindacabilità di detti regolamenti in riferimento diretto ai parametri costituzionali in quanto essi sarebbero costitutivi dell'ordinamento e varrebbero, quindi, per essi le stesse ragioni che portano al sindacato delle leggi, dei decreti legge, dei decreti legislativi, delle norme consuetudinarie (che peraltro non hanno forza di legge). E infatti ove venisse esclusa la sindacabilità degli stessi, potrebbe accadere che le medesime norme, se contenute in legge, sarebbero sottoposte al sindacato costituzionale mentre non lo sarebbero se contenute in regolamenti. In tal caso risulterebbe conforme ai principi costituzionali sostenere che non è il trattamento di un atto che ne determina la forza di legge ma che è quest'ultima che deve determinarne il trattamento. Solo così sarebbe possibile soddisfare due esigenze: l'uniformità della interpretazione costituzionale e la migliore tutela giurisdizionale dei diritti. Ma non è questo il caso dei regolamenti approvati dal Consiglio Giudiziario la cui subordinazione gerarchica alla legge non può, allo stato dell'ordinamento, essere oggi messa in discussione.



COLLEGIO GARANTE
DELLA COSTITUZIONALITÀ DELLE NORME

L'ATTIVITÀ DEL COLLEGIO GARANTE DAL 2003 AL 2018

SINDACATO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE

Per quanto riguarda la seconda e la terza delle condizioni sopra richiamate, due sono gli elementi che possono venire qui in rilievo: da un lato l'interferenza nei confronti di un procedimento amministrativo in atto, dall'altro la sua entrata in vigore dopo un ricorso al Giudice Amministrativo di un candidato escluso. I beni che potrebbero venire in discussione (...) sono, da un lato, il principio di eguaglianza fra i candidati (art. 4 della Dichiarazione dei Diritti) e i criteri di imparzialità (art. 14 primo comma della Dichiarazione dei Diritti), dall'altro, la norma dell'art 3 ultimo comma della Dichiarazione dei Diritti per la quale "gli organi dello Stato agiscono nel rispetto della reciproca autonomia e indipendenza".

Tali dubbi possono essere tuttavia superati in quanto non è dato riscontrare nell'Ordinamento costituzionale della Repubblica di San Marino una "riserva di amministrazione" tale da rendere costituzionalmente garantita l'attività della Commissione di concorso e intangibili le procedure avviate. Sebbene la Commissione di concorso abbia correttamente applicato nella sua prima riunione il Regolamento vigente, gli effetti che ne derivavano hanno spinto il legislatore alla caducazione del regolamento stesso. Detto intervento appare a questo Collegio non irragionevole ma giustificato dalla deviazione della normativa regolamentare rispetto ai principi che da tempo informano le procedure concorsuali. La Legge n. 3/2006 non introduce una speciale disciplina, la cui ragionevolezza potrebbe essere oggetto di sindacato costituzionale, ma si richiama a principi generali già presenti nell'ordinamento di San Marino e a cui invece il regolamento *de qua* derogava (...). E' ben vero che in tal modo vengono lese le aspettative dei candidati favoriti dalle norme regolamentari vigenti ma esse non assurgono a diritti costituzionalmente garantiti e in ogni caso devono essere bilanciati con le aspettative sorte in altri candidati esclusi per insufficienza dei titoli da un concorso che dovrebbe essere "per titoli ed esami". Tali aspettative, peraltro, trovavano un punto di riferimento anche nell'art. 4, secondo comma, della Dichiarazione dei Diritti per il quale "*Tutti i cittadini hanno diritto di accesso ai pubblici uffici (...) secondo le modalità stabilite dalla legge*". Dalla "legge" quindi non da altre fonti normative. E' ben vero che la Legge Qualificata 145/2003 rinvia al Regolamento la fissazione dei criteri di selezione ma non appare irragionevole - come prima si diceva - che la legge stessa riformuli la disciplina della materia richiamandosi ai principi generali da tempo vigenti.

Quanto alla segnalata interferenza sull'attività degli organi giurisdizionali dovuta al fatto che la legge interpretativa è intervenuta dopo la presentazione di un ricorso da parte di un candidato escluso dalla selezione iniziale, va tenuto presente che tale interferenza è stata la conseguenza solo indiretta di un intervento del legislatore (con legge qualificata) su una procedura amministrativa posta in essere dalla commissione di concorso ma non è stata specificamente volta ad orientare l'attività del Giudice. Qualora l'intervento legislativo fosse volto a influenzare la risoluzione di una controversia giurisdizionale esso si porrebbe in violazione di una autonomia - quella dei giudici soggetti solo alla legge generale e astratta - costituzionalmente garantita. In quest'ultimo caso ben potrebbero i Giudici che dovessero avvertire una menomazione di competenza promuovere un



COLLEGIO GARANTE
DELLA COSTITUZIONALITÀ DELLE NORME

L'ATTIVITÀ DEL COLLEGIO GARANTE DAL 2003 AL 2018

SINDACATO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE

“conflitto fra organi costituzionali” innanzi a questo Collegio ai sensi dell'art. 16 punto c) della Dichiarazione dei Diritti. (...) Analogo conflitto potrebbe essere promosso nei confronti di leggi di interpretazione autentica ad efficacia retroattiva, a natura decisoria e non dichiarativa, che siano espressione dell'ingerenza del legislatore-interprete nelle sfere di autonomia costituzionalmente riservate al Giudice, (...).

Collegio giudicante

Prof. Avv. Augusto Barbera - Presidente – Relatore – Redattore

Dott. Maurizio Millo - Membro supplente

Prof. Avv. Carlo Bottari - Membro supplente

SENTENZA 30 MAGGIO 2008 N. 2

Diritto di proprietà e *ius aedificandi* - Volontaria demolizione di edificio e crollo accidentale di edificio

Principio di eguaglianza e ragionevolezza - Tutela dell'interesse pubblico

Sindacato di legittimità costituzionale e “diritto vivente”: parametro di riferimento per il giudice *a quo*

Sindacato di Legittimità Costituzionale n.0001/2008

(Sindacato in via incidentale sollevato ad istanza di parte nel ricorso amministrativo di primo grado n.46 dell'anno 2007)

Oggetto e Parametro

Verifica della legittimità costituzionale degli articoli 157 e 196 della Legge 19 luglio 1995 n. 87 - Testo Unico delle leggi urbanistiche ed edilizie - per contrasto con gli art.4, comma 3, 10 e 14, comma 1 della Dichiarazione dei Diritti

Decisione

Il Collegio Garante rigetta tutte le questioni di legittimità costituzionale sollevate.

Estratto sentenza

(...)



COLLEGIO GARANTE
DELLA COSTITUZIONALITÀ DELLE NORME

L'ATTIVITÀ DEL COLLEGIO GARANTE DAL 2003 AL 2018

SINDACATO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE

1. Si deve preliminarmente esaminare l'eccezione di inammissibilità proposta dall'Avvocatura dello Stato, che non appare peraltro da accogliere.

È infatti vero che la questione posta all'attenzione del Collegio Garante trova la sua origine in una recente svolta interpretativa della giurisprudenza e che il Giudice remittente non è evidentemente vincolato ad adeguarsi alle ultime pronunce, né può chiedere al Collegio Garante quale sia l'interpretazione da ritenere più corretta tra quella tradizionale e la nuova, poiché non è questo il compito del Collegio. È però altrettanto vero che qualunque Giudice, nel sollevare una questione di legittimità costituzionale, deve tener presente quale è il cosiddetto "diritto vivente", costituito, come noto, dall'interpretazione giurisprudenziale normalmente e più autorevolmente seguita.

Nel caso di specie non può negarsi che la particolare autorevolezza delle pronunce che hanno proposto la più recente interpretazione, costituite da sentenze del Giudice Amministrativo di terza istanza, può consentire di affermare che il "diritto vivente" sammarinese sarebbe stato modificato e risulterebbe pertanto oggi diverso da quello in precedenza applicato. In ogni caso la situazione venutasi a creare dopo le decisioni richiamate non consente comunque di ritenere che la questione possa definirsi puramente dilatoria e pretestuosa.

2. Venendo al merito delle questioni sollevate, appare opportuno esaminare per prima quella relativa alla lamentata lesione della riserva di legge posta a presidio del diritto di proprietà.

Le argomentazioni dedotte al riguardo non risultano fondate.

È bene prima di tutto ricordare che lo *jus aedificandi*, pur rappresentando all'evidenza un aspetto particolarmente importante del diritto di proprietà, non può in alcun modo confondersi ed identificarsi con questo. (...) la prova che nel sistema giuridico sammarinese il diritto di proprietà non può essere confuso con lo *jus aedificandi* è data proprio dall'art.12 del Testo Unico delle leggi urbanistiche, il quale afferma con indiscutibile chiarezza che "la proprietà degli immobili non comprende il diritto ad effettuare trasformazioni urbanistiche ed edilizie". (...) appare perciò quantomeno non ben indirizzata l'enfasi con cui, nelle argomentazioni proposte dinanzi a questo Collegio, si tende a trattare i limiti che derivano allo *jus aedificandi* dagli interventi dell'Ufficio Urbanistica e dalla giurisprudenza a questi collegata, come se si trattasse di violazioni del diritto di proprietà. Si tratta invece dell'inevitabile esercizio del potere conferito alla Pubblica Amministrazione – espressamente dal secondo comma dello stesso art.12 del Testo Unico – allo scopo di far rispettare in concreto i limiti che l'esercizio del diritto di proprietà deve necessariamente riconoscere "a tutela dell'interesse pubblico", come previsto dallo stesso art.10 della Dichiarazione fondamentale che garantisce il riconoscimento e la tutela del diritto di proprietà.

In questo contesto sistematico diviene evidente che, qualora abbia origine un conflitto giudiziario in merito ad un intervento dell'Ufficio Urbanistica, qualunque pronuncia giurisdizionale ne derivi potrà certamente essere criticata (...) ma non si potrà mai affermare che le interpretazioni giurisprudenziali cui l'applicazione della legge darà origine possano rappresentare una illegittima



**COLLEGIO GARANTE
DELLA COSTITUZIONALITÀ DELLE NORME**

L'ATTIVITÀ DEL COLLEGIO GARANTE DAL 2003 AL 2018

SINDACATO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE

creazione di diritto in violazione della riserva di legge. Si tratterà semplicemente della necessaria attività interpretativa giurisprudenziale in vista dell'applicazione della normativa. Certamente si potrà e si dovrà discutere della correttezza delle varie interpretazioni, anche e prima di tutto alla luce del sistema costituzionale, in modo da far avanzare le interpretazioni che meglio realizzano l'orientamento costituzionale (...).

La questione appare pertanto senz'altro infondata sotto questo profilo generale (...). Non si riscontra in questo caso alcuna violazione della riserva di legge posta a tutela del diritto di proprietà, poiché le diverse interpretazioni giurisprudenziali rappresentano tutte legittima esplicazione dell'attività applicativa delle norme che la legge stessa prevede, a tutela dell'interesse pubblico, come limite alla facoltà del proprietario di edificare sul suo fondo.

3. Venendo alla denunciata violazione del principio di uguaglianza e ragionevolezza che deriverebbe dall'irrazionale ed ingiusta equiparazione della volontaria demolizione con l'accidentale crollo, si deve affermare che neppure questo profilo appare fondato.

Per giudicare, infatti, se si profili un'irrazionale ed ingiusta diversità di trattamento tra due situazioni eguali o un'altrettanto irrazionale ed ingiusta parificazione di trattamento tra due situazioni diverse è necessario preliminarmente definire quale sia l'interesse protetto dalla normativa e quali siano i conseguenti aspetti qualificanti della situazione che il diritto prende in considerazione, perché solo questo esame può consentire di stabilire se due situazioni di fatto possano essere effettivamente ritenute eguali o siano invece da considerare diverse quanto a qualificazione giuridica.

Per quanto riguarda la questione in esame, se il punto di osservazione della normativa fosse l'attribuibilità o meno di un certo evento all'uomo e la regolamentazione della conseguente responsabilità – come ad esempio sarebbe se si dovessero esaminare le eventuali conseguenze penalistiche di una vicenda – certamente acquisterebbe valore fondamentale la volontarietà o meno del fatto e la qualificazione del collegamento tra evento naturale e atteggiamento psicologico umano (ad esempio colposo o doloso e così via). Se al contrario il punto di osservazione è quello tipico della legislazione urbanistica che si deve prima di tutto preoccupare del governo e della tutela del territorio, anche a prescindere da qualsiasi imputabilità degli eventi all'azione ed all'intervento umano, le due vicende del tutto logicamente possono risultare eguali. L'aspetto essenziale diviene infatti solo quello relativo all'esistenza o meno di un manufatto in un certo punto del territorio. Finché l'edificio rimane in esistenza può essere giudicato meritevole di tutela - e compatibile con la tutela complessiva degli interessi in gioco - il rispetto della situazione esistente, anche se non conforme a quanto previsto dalla normativa vigente perché modificata rispetto a quella esistente al momento della realizzazione della costruzione. Qualora invece, per qualsiasi motivo, la costruzione non esista più, può del tutto razionalmente ritenersi che il venir meno nel mondo naturale del manufatto imponga il rispetto della normativa in vigore al momento della sua ricostruzione (...).



COLLEGIO GARANTE
DELLA COSTITUZIONALITÀ DELLE NORME

L'ATTIVITÀ DEL COLLEGIO GARANTE DAL 2003 AL 2018

SINDACATO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE

Non spetta a questo Collegio stabilire quale delle due interpretazioni giurisprudenziali debba essere preferita, ma si deve affermare che la più recente delle due non risulta affatto irrazionale ed ingiusta se, come si deve, si assume come parametro di riferimento la regolamentazione dell'assetto del territorio. Anzi tale interpretazione appare pienamente in linea con la tutela dell'interesse pubblico che la Dichiarazione fondamentale si preoccupa di assicurare nel momento stesso in cui garantisce il riconoscimento del fondamentale diritto di proprietà.

4. Ciò posto risulta conseguentemente semplice affermare che ogni legittimo mutamento di orientamento giurisprudenziale, in qualsiasi materia, comporta inevitabilmente delle possibili diversità di trattamento di casi analoghi o comunque comparabili nel periodo in cui possono esservi fattispecie che ancora risultano regolate secondo la precedente interpretazione ed altre cui invece già viene applicata la nuova. Si tratta di un inconveniente certamente spiacevole, ma (...) non può costituire argomento costituzionalmente rilevante.

L'eccezione sollevata in relazione a questa problematica appare pertanto infondata.

5. Si deve altresì respingere la questione sollevata in riferimento all'attività dell'Ufficio Urbanistica, poiché, una volta stabilito che può essere del tutto legittimo interpretare la legge ritenendo che la semplice "venuta meno" dell'edificio, a prescindere dalle cause di tale evento, impone il rilascio di una nuova concessione e non consente invece l'utilizzazione della precedente concessione o autorizzazione, ne consegue che l'attività dell'Ufficio che si attenga ad un tale principio risulta del tutto conforme al principio di legalità, (...)

6. Per quanto riguarda infine la questione che il Giudice remittente solleva facendo riferimento al fatto che la legge potrebbe risultare incostituzionale perché non distingue le "modalità" dell'attività di ricostruzione, (...) va premesso che una tale critica può essere fondata solamente sulla eventuale irrazionalità o lesione del principio di eguaglianza e questo sembra implicitamente, ma chiaramente, lamentare il remittente nell'indicare l'irrazionalità riscontrabile nel trattare allo stesso modo due situazioni differenti.

Ciò posto, anche questa eccezione risulta però infondata poiché, per gli argomenti già esposti, non sembra irrazionale e lesivo del principio di eguaglianza trattare con eguale normativa due attività che, dal punto di vista della regolamentazione urbanistica del territorio, non risultano affatto dissimili. (...)

Collegio giudicante

Prof. Avv. Augusto Barbera - Presidente

Prof. Avv. Giorgio Lombardi - Membro effettivo

Dott. Maurizio Millo - Membro supplente - Relatore – Redattore



COLLEGIO GARANTE
DELLA COSTITUZIONALITÀ DELLE NORME

L'ATTIVITÀ DEL COLLEGIO GARANTE DAL 2003 AL 2018

SINDACATO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE

SENTENZA 17 GIUGNO 2008 N.3

Intervento legislativo incidente sulle norme sottoposte a sindacato: rinvio al giudice remittente

Sindacato di Legittimità Costituzionale n.0002/2008

(Sindacato in via incidentale sollevato ad istanza di parte nel procedimento penale n.1005 dell'Anno 2007)

Oggetto e Parametro

Verifica della legittimità costituzionale di tutte le norme che regolano la fase istruttoria del procedimento penale, contenute nei capitoli dal III al XVII del codice di procedura penale, nonché dell'art.17 della Legge n.86/1974 "Norme di attuazione del Codice Penale e di riforma della Procedura Penale" per contrasto con il disposto dell'art.15, commi 1, 2 e 3 della Dichiarazione dei Diritti Sammarinese e dell'art.6, commi 1 e 3, lett. a), b), e d) della CEDU,

Decisione

Il Collegio Garante rimette al Giudice *a quo* per le valutazioni di competenza.

Estratto sentenza

(...)

Appena prima dell'odierna udienza, peraltro, il Collegio ha avuto notizia che il Consiglio Grande e Generale Consiglio Grande e Generale ha approvato in data 10 giugno 2008 la legge contenente "Norme sulla procedura penale e sul segreto istruttorio nel processo penale". Interrotta la camera di consiglio per acquisire più precise informazioni al riguardo, si è avuta formale conferma della circostanza con la precisazione che gli Eccellentissimi Capitani Reggenti hanno proceduto alla promulgazione di tale legge proprio nel pomeriggio odierno. Si tratta pertanto della Legge 17 giugno 2008 n.93

La promulgazione di tale legge incide profondamente sul quadro della normativa oggetto del presente giudizio, poiché modifica proprio le norme denunciate, inserendo, tra l'altro, precisi limiti alla durata della fase istruttoria (art.6) e dando ingresso ad un'ampia partecipazione della difesa nell'attività istruttoria.

Risulta evidente che, qualora tale legge si dovesse applicare al procedimento *a quo*, tutte le questioni poste dovrebbero essere riconsiderate dal Giudice remittente.

Non è possibile tuttavia dire se la legge si applicherà o meno al procedimento in questione perché la normativa transitoria dettata al riguardo (art.10, comma 2) afferma che la nuova disciplina verrà



COLLEGIO GARANTE
DELLA COSTITUZIONALITÀ DELLE NORME

L'ATTIVITÀ DEL COLLEGIO GARANTE DAL 2003 AL 2018

SINDACATO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE

applicata ai processi già pendenti qualora essi non vengano pubblicati od archiviati entro i nove mesi dall'entrata in vigore della legge stessa, fissata al 1° settembre 2008 (art.12).

Unica soluzione possibile allo stato diviene pertanto rinviare gli atti al Giudice remittente perché possa valutare la rilevanza e la fondatezza delle questioni alla luce della nuova normativa e della effettiva ulteriore durata del procedimento *a quo* che è circostanza attualmente del tutto incerta che non consente in alcun modo di poter valutare se tale giudizio procederà secondo le regole poste dalla precedente o dalla nuova normativa, aspetto evidentemente decisivo in relazione alla rilevanza delle questioni poste.

Collegio giudicante

Prof. Avv. Augusto Barbera - Presidente

Prof. Giorgio Lombardi - Membro effettivo

Dott. Maurizio Millo - Membro supplente – Relatore - Redattore

SENTENZA 5 NOVEMBRE 2008 N.4

**Ordinamento penitenziario: permessi per gravi motivi di salute del detenuto
Inviolabilità e tutela dei diritti della persona umana - Principio di umanità e
rieducazione della pena**

Sindacato di legittimità costituzionale n.0003/2008

(Sindacato in via incidentale sollevato d'ufficio dal giudice d'appello penale nel procedimento penale n.552/2003 - Reg. Es. n.21/2007)

Oggetto e Parametro

Verifica della legittimità costituzionale dell'art.21 della Legge n.44 del 1997 (recante "Ordinamento Penitenziario) *nella parte in cui non prevede accanto alla figura dei permessi di necessità la possibilità per il Giudice di concedere al detenuto permessi diversi per coltivare esigenze di salute e di socializzazione, entro limiti temporali predeterminati in funzione della pena già espiata in carcere per contrasto con gli articoli 5 e 15 della Dichiarazione dei Diritti.*

Decisione

Il Collegio Garante dichiara la illegittimità dell'art.21 della Legge 29 aprile 1997 n.44 (Ordinamento Penitenziario) laddove non prevede che fra i motivi che giustificano la concessione dei permessi



COLLEGIO GARANTE
DELLA COSTITUZIONALITÀ DELLE NORME

L'ATTIVITÀ DEL COLLEGIO GARANTE DAL 2003 AL 2018

SINDACATO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE

siano da ricomprendere anche “gravi motivi di salute del detenuto”, nei sensi e limiti di cui in motivazione.

Estratto sentenza

(...)

Nell’ordinanza di rimessione il Giudice Penale d’Appello parte dalla premessa che “*sia pure per finalità del tutto condivisibili*” il Giudice dell’Esecuzione “*ha creato un istituto non previsto dalla legge*”, vale a dire una semilibertà anticipata per “*gravi motivi di salute*” e che quindi, a legislazione vigente, dovrebbe aderire alla richiesta del Procuratore del Fisco e dichiarare illegittima la decisione del Giudice dell’Esecuzione. Ma, ad avviso dello stesso Giudice, la normativa vigente è da considerarsi illegittima in quanto non prevede, accanto ai permessi “di necessità”, altre soluzioni normative che consentano di attuare una gradualità del trattamento penitenziario. (...)

I parametri cui attenersi per giudicare la normativa impugnata, vista in relazione anche al complesso delle norme che regolano il trattamento dei detenuti, sono rappresentate dall’art.15 della Dichiarazione dei Diritti in base al quale le pene devono essere “*umane e rieducative*”, letto in relazione all’art.3 della Convenzione Europea dei Diritti dell’Uomo laddove vieta “*pene o trattamenti inumani o degradanti*”. Può inoltre venire in rilievo, ad avviso di questo Collegio, in forza del rinvio operato dall’art.1 della Dichiarazione dei Diritti, la Convenzione Europea per la prevenzione della tortura e delle pene o trattamenti inumani o degradanti (Strasburgo 26 novembre 1987, ratificata con Decreto n.121/1989) e dei Protocolli n.1 e n.2 alla Convenzione medesima (Strasburgo 4 novembre 1993 ratificato con Decreto n.62/1995 e Strasburgo 4 novembre 1993 ratificati con Decreti nn.136 e 137 del 1996).

Tuttavia, ad avviso di questo Collegio, non ricorrono, nel complesso, le condizioni per considerare la normativa vigente nella Repubblica di San Marino in contrasto con detti principi, sia con quelli previsti dalla Dichiarazione dei Diritti che con quelli previsti dalle dichiarazioni internazionali. Va infatti tenuto presente che nell’Ordinamento della Repubblica operano diversi istituti che tendono a garantire il principio di “*umanità e rieducazione della pena*”, (...). Si tratta di istituti progressivamente previsti in epoche diverse dimostrando così il Legislatore della Repubblica la capacità di adeguarsi alle mutate esigenze punitive e rieducative sollecitate dalla coscienza sociale, interna e internazionale, e quindi lasciando ritenere che il Legislatore possa ulteriormente intervenire sulla normativa vigente.

Né sono stati fin qui mossi rilievi, su questi aspetti, a differenza di altri, dagli speciali organi del Consiglio d’Europa operanti in forza delle citate Convenzioni. (...).

Ha ragione, tuttavia, il Giudice remittente nell’affermare che nel caso di specie i “*gravi ed accertati motivi*” previsti dall’art.21 debbano ricomprendere anche gravi ragioni di salute. Non è conforme al canone della “*ragionevolezza*” che il detenuto possa ottenere permessi in caso di gravi ragioni di



COLLEGIO GARANTE
DELLA COSTITUZIONALITÀ DELLE NORME

L'ATTIVITÀ DEL COLLEGIO GARANTE DAL 2003 AL 2018

SINDACATO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE

salute di un familiare o di un convivente e non possa invece ottenerli per gravi ragioni che riguardino la sua persona.

Questo Collegio ritiene quindi illegittimo l'art.21 laddove non prevede espressamente che fra i motivi che giustificano la concessione dei permessi siano da ricomprendere anche "gravi motivi di salute" del detenuto nei ristretti limiti che seguono.

Anzitutto le ragioni di salute debbono avere, ovviamente, una consistenza che vada al di là della mera sofferenza derivante dalla restrizione della libertà personale.

Tali permessi, inoltre, specifici e limitati, possono essere concessi di volta in volta dal Giudice, ciascuno per un periodo massimo di cinque giorni, previa domanda dell'interessato ma senza trasformare l'istituto del "permesso", previsto dall'Ordinamento Penitenziario, in uno degli istituti previsti dal Codice Penale fra gli strumenti di risocializzazione. Questi, infatti, sono sottoposti a condizioni che solo al Legislatore spetta fissare. Non si rinvergono le ragioni che possano indurre questo Collegio a interventi ulteriori che incidano profondamente sul sistema normativo della Repubblica in ordine al trattamento dei detenuti; né può farlo (...) il Giudice ordinario, pena il passaggio a un "diritto libero" che contrasterebbe sia con il "principio di legalità" sia con il "principio democratico" che lo sottende. A ciò si aggiunga che affidare al Giudice, al di fuori di regole predeterminate, il trattamento dei detenuti, realizzerebbe il massimo della individualizzazione del trattamento ma priverebbe altresì la pena della funzione "retributiva", sotto forma di assoggettamento ad una regola generale ed astratta, che deve conciliarsi con il principio della rieducazione del condannato. Questo Collegio, (...) non si sottrae (...) alla possibilità di dichiarare illegittime disposizioni nella parte in cui non prevedono norme che meglio possano dare attuazione a principi costituzionali ma solo ove, così operando, ci si possa collocare entro un binario obbligato in cui stretto sia il nesso fra il principio costituzionale e la norma la cui mancanza venga censurata dal Giudice delle leggi.

Collegio giudicante

Prof. Angelo Piazza - Presidente)

Prof. Augusto Barbera - Membro effettivo – Relatore - Redattore

Prof. Giorgio Lombardi - Membro effettivo

ANNO 2009

SENTENZA 15 SETTEMBRE 2009 N.2

Codice della strada: obbligo del pagamento della sanzione amministrativa per gli intestatari della carta di circolazione dei veicoli, in solido con il trasgressore



COLLEGIO GARANTE
DELLA COSTITUZIONALITÀ DELLE NORME

L'ATTIVITÀ DEL COLLEGIO GARANTE DAL 2003 AL 2018

SINDACATO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE

Principio della responsabilità personale – Inviolabilità e tutela dei diritti della persona umana – Principio di eguaglianza – Principio di legalità, imparzialità ed efficienza della Pubblica Amministrazione

Sindacato di legittimità costituzionale n. 0002/2009

(Sindacato in via incidentale sollevato ad istanza di parte e d'ufficio dal giudice d'appello amministrativo nel ricorso avverso sanzioni amministrative n. 28/2008)

Oggetto e Parametro

Verifica della legittimità costituzionale dell'art. 68, penultimo comma, del Decreto Delegato 26 maggio 2008, n. 81 (c.d. Codice della strada) per contrasto:

- con l'art. 1 della Dichiarazione dei Diritti nella parte in cui si uniforma alla Convenzione Europea dei diritti dell'uomo la quale conterrebbe il divieto per ogni ordinamento di configurare forme di responsabilità oggettiva;
- con l'art. 5 della Dichiarazione dei Diritti (secondo cui "i diritti della persona sono inviolabili") e in particolare del "principio personalista". Tale principio "rendendo dinamico il catalogo dei diritti costituzionali, consente di estendere, aggiornare e specificare il novero delle posizioni soggettive suscettibili di tutela costituzionale;
- con l'art. 4 della Dichiarazione dei Diritti laddove tutela l'eguaglianza dei cittadini davanti alla legge, così vietando non solo le discriminazioni fra cittadini per i noti motivi (sesso, religione, razza, opinioni politiche) ma anche quelle che conducono alla "*precostituzione di condizioni di irragionevole e ingiusto vantaggio*". L'illegittimità costituzionale deriverebbe dall'aver trattato situazioni differenti in modo uguale;
- con l'art. 14, comma 1, della Dichiarazione dei Diritti secondo cui "l'attività della Pubblica Amministrazione si conforma a criteri di legalità, imparzialità ed efficienza". L'imparzialità della Pubblica Amministrazione sarebbe "di fatto negata" dalla disposizione de qua laddove impone alla Pubblica Amministrazione di trattare "in modo indiscriminato e non selettivo" soggetti che si trovano in posizione distinta.

Decisione

Il Collegio Garante non accoglie il ricorso.

Estratto sentenza

(...)

Il Giudice Amministrativo d'Appello, (...), ha sollevato, su sollecitazione della parte ricorrente, questione di legittimità costituzionale nei confronti dell'art. 68, penultimo comma, del Decreto Delegato 26 maggio 2008, n. 81 (c.d. Codice della strada). Questa disposizione prevede che "gli



COLLEGIO GARANTE
DELLA COSTITUZIONALITÀ DELLE NORME

L'ATTIVITÀ DEL COLLEGIO GARANTE DAL 2003 AL 2018

SINDACATO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE

intestatari della carta di circolazione dei veicoli sono obbligati al pagamento della sanzione amministrativa in via solidale con il trasgressore, salva l'azione di rivalsa nei confronti di costui". E' da premettere che detta norma si inquadra nella più generale disposizione contenuta nell'art. 7 del medesimo testo legislativo. Questa ultima disposizione distingue (...) fra le violazioni che hanno natura di reato e quelle che hanno natura di violazione amministrativa.

Le prime possono comportare restrizioni di libertà individuali, ivi compresi il ritiro della patente o il sequestro del veicolo. Nell'applicazione delle stesse sono assicurate tutte le garanzie previste dal Codice Penale e dagli altri principi costituzionali in materia.

Le violazioni amministrative sono invece suddivise in tre categorie sulla base dell'importo delle sanzioni (...).

Nel quarto comma di detto articolo si prevede che le *“per le violazioni punibili con la sanzione pecuniaria il proprietario del veicolo o, in sua vece, l'usufruttuario o l'utilizzatore a titolo di locazione finanziaria è obbligato in solido con l'autore della violazione al pagamento della somma da questi dovuta, se non prova che la circolazione del veicolo è avvenuta contro la sua volontà”*.

Dalle due disposizioni dall'art 7 e dall'ultimo comma dell'art. 68, che si integrano a vicenda, si trae quindi una medesima norma. Ed è questa ultima che, al di là del riferimento testuale contenuto nell'ordinanza, può individuarsi come oggetto della eccezione *de qua*.

Ad avviso di questo Collegio tale norma non appare in contrasto con i principi della Dichiarazione dei Diritti né con i principi della Convenzione Europea dei diritti dell'uomo. Appare corretta la lettura dei diritti della persona, intesi *“in senso dinamico”*, effettuata dal Giudice nell'ordinanza *de qua*, ma nel caso di specie essi non appaiono intaccati. Infatti detta forma di responsabilità solidale è limitata al campo delle sanzioni pecuniarie, con l'esclusione di sanzioni che incidano sulla persona del proprietario (o usufruttuario o utilizzatore a titolo di locazione finanziaria), quale sarebbe ad esempio la sospensione o il ritiro della patente. Nel caso *de qua* le sanzioni amministrative pecuniarie si traducono per il soggetto responsabile in solido in una mera obbligazione civile. Diversa sarebbe la conclusione ove la responsabilità oggettiva prevista dalle citate disposizioni dovesse comportare una incidenza sul diritto di libera circolazione del proprietario o, ancor più, una incidenza diretta sulla sua responsabilità penale.

Del resto è dato riscontrare negli altri ordinamenti facenti parte del Consiglio d'Europa un principio generale che impone all'intestatario della carta di circolazione, titolare del veicolo, la necessaria sorveglianza e cautela affinché il veicolo stesso non venga coinvolto in violazioni delle regole sulla circolazione, in particolare quelle a presidio della sicurezza stradale e della incolumità delle persone. Si tratta, peraltro, di situazione analoga alla responsabilità solidale dei proprietari del veicolo per il risarcimento dei danni prodotti a persone o cose dalla circolazione del veicolo stesso *“quando non provino che da parte loro si è avuta ogni cura nell'evitare che il danno si*



COLLEGIO GARANTE
DELLA COSTITUZIONALITÀ DELLE NORME

L'ATTIVITÀ DEL COLLEGIO GARANTE DAL 2003 AL 2018

SINDACATO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE

verificasse” (art. 71 del vigente codice della strada e art. 9 primo comma della pregressa Legge n. 224 del 1996).

Nel caso di specie la responsabilità solidale poggia sulla ragionevole presunzione del consenso dell'intestatario del veicolo alla conduzione dello stesso da parte di altri soggetti. Presunzione che appare ragionevole anche perché l'intestatario del veicolo ha sempre la facoltà di opporre che la circolazione dello stesso è avvenuta contro la propria volontà.

La disposizione *de qua* non appare infine in violazione dei principi di imparzialità ed efficienza della Pubblica Amministrazione richiamati nell'ordinanza di rimessione. Ovviamente tali principi possono venire in rilievo nella concreta applicazione della norma, soprattutto qualora non sia concretamente possibile la contestazione immediata dell'infrazione. Tale contestazione, anche se non sempre possibile e necessaria, è sempre auspicabile in quanto consente al cittadino di rilasciare dichiarazioni da inserire nel Verbale, che, divenendone parte integrante, costituiscono un primo ed immediato esercizio del diritto di difesa, ancor prima dell'avvio della fase contenziosa. La eventuale condivisione delle ragioni del conducente da parte della Pubblica Amministrazione può risolvere a priori la controversia senza alcun aggravio finanziario ed amministrativo.

Per queste ragioni, ad avviso di questo Collegio, la disposizione impugnata non viola né le libertà personali trattandosi di mere obbligazioni civili né il principio di eguaglianza trattandosi di ragionevole distribuzione di responsabilità fra chi ha commesso l'infrazione e il proprietario del veicolo, chiamato a subire le conseguenze dell'affidamento del veicolo a persona ritenuta di fiducia. (...).

Collegio giudicante

Prof. Angelo Piazza - Presidente

Prof. Augusto Barbera - Membro effettivo – Relatore – Redattore

Prof. Giorgio Lombardi - Membro effettivo

SENTENZA 15 SETTEMBRE 2009 N.3

Giudice per la terza istanza: modalità di reclutamento e rinnovo - Trattamento retributivo

Principio di eguaglianza – Principio dell'autonomia, indipendenza e imparzialità degli organi giurisdizionali

Sindacato di legittimità costituzionale n.0001/2009



COLLEGIO GARANTE
DELLA COSTITUZIONALITÀ DELLE NORME

L'ATTIVITÀ DEL COLLEGIO GARANTE DAL 2003 AL 2018

SINDACATO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE

(Sindacato in via incidentale sollevato ad istanza di parte e d'ufficio dal giudice amministrativo di III^a istanza nel giudizio amministrativo di terzo grado R.G. n. 8/2008)

Oggetto e Parametro

Verifica della legittimità costituzionale dell'art. 4 della L. 21 gennaio 2004, n. 4 "Trattamento retributivo dei magistrati" nella parte in cui prevede che i Giudici per la Terza Istanza siano retribuiti, per ciascun provvedimento trattato e deciso in via definitiva, con la somma di euro 1.178, con obbligo della parte ricorrente di anticipare tale somma unitamente al ricorso, per contrasto con gli artt. 4, comma 1, e 15, commi 1 e 3, della Dichiarazione dei Diritti nonché con gli artt. 1, comma 1, e 2, commi 1 e 2, della Legge Costituzionale 30 ottobre 2003, n. 144.

Verifica della legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 1, in combinato disposto con l'art. 3, comma 1, della Legge Qualificata 30 ottobre 2003, n. 145 "Disposizioni sull'ordinamento giudiziario", nella parte in cui prevede che la durata dell'incarico dei Giudici per la Terza Istanza sia di anni cinque, con possibilità di rinnovo ad opera del Consiglio Giudiziario in seduta plenaria, per contrasto con gli artt. 4, comma 1, e 15, comma 3, della Dichiarazione dei Diritti e con gli artt. 1, comma 1, e 2, commi 1 e 2, della Legge Costituzionale 30 ottobre 2003, n. 144.

Decisione

Il Collegio Garante dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale sollevata nei confronti dell'art. 4 della L. 21 gennaio 2004, n.4 in relazione agli artt. 4, comma 1, e 15, commi 1 e 3, della Dichiarazione dei Diritti nonché agli artt. 1, comma 1, e 2, commi 1 e 2, della L.C. 30 ottobre 2003, n. 144; non fondata la questione di legittimità costituzionale sollevata d'ufficio nei confronti dell'art. 4, comma 1, nel combinato disposto con l'art. 3, comma 1, della L. Q. 30 ottobre 2003, n. 145 in relazione agli artt. 4, comma 1, e 15, comma 3, della Dichiarazione dei Diritti nonché agli artt. 1, comma 1, e 2, commi 1 e 2, della L.C. 30 ottobre 2003, n. 144.

Estratto sentenza

(...)

Vanno preliminarmente affrontate le questioni attinenti l'eccezione di incostituzionalità proposta ad istanza di parte.

Si contesta, *in specie*, l'illegittimità costituzionale dell'art. 4 della L. 21 gennaio 2004, n. 4 che prevede il pagamento anticipato – ad opera di parte istante o ricorrente – dell'importo corrispondente al compenso spettante al Giudice di Terza Istanza.

La questione è rilevante ai fini del presente procedimento, essendo incontestato nel giudizio *a quo* il mancato pagamento di tale somma, con le relative conseguenze in tema di proponibilità del ricorso.



COLLEGIO GARANTE
DELLA COSTITUZIONALITÀ DELLE NORME

L'ATTIVITÀ DEL COLLEGIO GARANTE DAL 2003 AL 2018

SINDACATO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE

(...) in mancanza del prescritto versamento, il ricorso ed il relativo fascicolo non vengono trasmessi al Giudice di Terza Istanza, determinando conseguentemente l'improcedibilità del giudizio.

Questo Collegio ritiene, tuttavia, che l'obbligo previsto dalla norma in considerazione, alla luce della quale il ricorrente è tenuto ad anticipare il compenso stabilito per l'organo giudicante, depositandolo unitamente al ricorso, non sia in contrasto con le norme costituzionali invocate nella ordinanza di rimessione.

Ed invero il versamento di cui all'art. 4 della L. 21 gennaio 2004, n. 4 è sostanzialmente equiparabile alle ordinarie tasse processuali ed ai contributi, dei quali realizza le medesime funzioni e i cui oneri economici sono abitualmente sopportati dalle parti del giudizio. Si deve ritenere, infatti, che esso abbia natura di tributo in quanto caratterizzato dalla doverosità della prestazione e dal collegamento di questa ad una pubblica spesa, quale è quella per il servizio giudiziario.

Né può indurre a contrario avviso la formulazione letterale dell'art. 4 della L. 21 gennaio 2004, n. 4, la quale utilizza il termine "*compenso*", non essendo dirimente, nel caso di specie, il *nomen juris* utilizzato dal Legislatore.

Va in proposito osservato che, ai sensi dell'art. 2 della L. Cost. 30 ottobre 2003, n. 144, il Giudice di Terza Istanza è organo della giurisdizione ordinaria e che i giudici sono, in un ordinamento democratico, soggetti soltanto alla legge e, dunque, indipendenti ed imparziali (art. 1, comma 1, L. Cost. 30 ottobre 2003, n. 144).

Per la realizzazione di tali democratiche esigenze è imprescindibile affermare il basilare principio di civiltà giuridica, secondo cui i costi diretti della giustizia ordinaria devono essere sopportati dallo Stato.

Tale principio non può reputarsi in alcun modo violato o compromesso dalla previsione contenuta nell'art. 4 della L. 21 gennaio 2004, n. 4.

Il contributo, posto a carico della parte istante o ricorrente, è, infatti, versato direttamente allo Stato e la previsione normativa della sua anticipazione da parte del ricorrente non appare di per sé idonea a compromettere né l'autodeterminazione, né il libero convincimento del giudice.

A ciò si aggiunga che la prevista "anticipazione" di detto importo a carico della parte istante o ricorrente ha natura meramente provvisoria, considerata l'espressa previsione, da parte del Legislatore, della successiva regolamentazione delle spese processuali, demandata all'equa e prudente valutazione del giudice.

(...)

Sotto ulteriore profilo, il medesimo denunciato art. 4 della L. 21 gennaio 2004, n. 4 non determina alcun fattore di ingiustificata disegualianza *a latere civis*.

L'obbligo contributivo previsto dalla norma non costituisce, invero, un "impedimento" al diritto di agire in giudizio per le persone più indigenti per le quali, come noto, è stato a tal fine introdotto nell'ordinamento sammarinese, sin con la Legge 20 dicembre 1884, il gratuito patrocinio, istituito



COLLEGIO GARANTE
DELLA COSTITUZIONALITÀ DELLE NORME

L'ATTIVITÀ DEL COLLEGIO GARANTE DAL 2003 AL 2018

SINDACATO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE

riconosciuto a tutela del diritto di difesa anche dalla Convenzione Europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (art. 6, comma 3, lett. c), espressamente richiamata dall'art. 1 della Dichiarazione dei diritti.

L'istituto del gratuito patrocinio garantisce, infatti, il diritto d'accesso alla tutela giurisdizionale anche innanzi al Giudice di Terza Istanza così come il correlato diritto di difesa è assicurato in ogni fase del procedimento giudiziario (art. 15 della L. 8 luglio 1974, n. 59 e s.m.i.).

Del resto, (...), non sussiste alcun obbligo né automatismo alla prosecuzione del giudizio di Terza Istanza in quanto alla parte soccombente in appello è comunque riconosciuta la facoltà, entro il termine di quindici giorni, di rinunciare e di non versare il contributo prescritto.

(...), il Collegio ritiene infondate le questioni attinenti l'eccezione di incostituzionalità proposta ad istanza di parte.

Occorre ora esaminare le questioni sollevate d'ufficio dall'organo remittente, inerenti lo stato giuridico (e relative conseguenze anche economiche) del Giudice di Terza Istanza.

La rilevanza delle questioni può ritenersi sussistente in ragione della incidenza delle norme contestate sulla corretta e legittima costituzione del giudice *a quo*.

(...)

Nell'ordinamento sammarinese, (...), i Giudici per la Terza Istanza sono giudici ordinari sebbene sia previsto uno stato giuridico ed economico parzialmente differente rispetto agli altri magistrati ordinari ed amministrativi.

(...)

Sotto il profilo della temporaneità dell'incarico, se comparata alla durata indeterminata delle cariche ex art. 4, comma 3, della L. Q. 30 ottobre 2003, n. 145, nonché delle modalità di nomina e del trattamento complessivo appare innegabile la diversa condizione riservata ai magistrati per la Terza Istanza.

La peculiarità di tale *status* non appare comunque idonea ad integrare violazione del principio di uguaglianza, attesa la non omogeneità delle situazioni comparate. La funzione di magistrato di Terza Istanza, (...) ha infatti caratteristiche del tutto tipiche e tali da non essere equiparabile a quella degli altri giudici ordinari o amministrativi.

Neppure può ritenersi che la temporaneità dell'incarico, le modalità di selezione e il trattamento connesso allo stato giuridico integrino elementi in grado di incidere negativamente sulla indispensabile garanzia di indipendenza, autonomia e imparzialità della funzione giudicante.

Occorre innanzitutto osservare che, nel valutare il requisito dell'indipendenza della magistratura, è sempre necessario per l'interprete tener conto della varietà dei tipi di giurisdizione, delle sue radici storiche, del contesto e dei meccanismi che regolano l'esercizio delle relative funzioni.

Al riguardo, il Collegio rileva che la scelta delle procedure di selezione non è di per sé preordinata a garantire l'indipendenza ed imparzialità della magistratura, bensì la preparazione professionale del giurista e l'idoneità a ricoprire l'ufficio.



COLLEGIO GARANTE
DELLA COSTITUZIONALITÀ DELLE NORME

L'ATTIVITÀ DEL COLLEGIO GARANTE DAL 2003 AL 2018

SINDACATO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE

(...)

È evidente, del resto, che l'indipendenza della magistratura debba ricercarsi principalmente nel "modo" in cui essa svolge le proprie funzioni e nelle garanzie che ne presidiano l'esercizio, non già in quello attraverso cui si provvede alla nomina dei suoi membri.

(...)

Indipendenza ed autonomia che non possono ritenersi compromesse, nel caso in esame, dalla previsione di una procedura di nomina elettiva ed eventuale successivo rinnovo che, lungi dal comportare qualsivoglia forma di dipendenza o interferenza tra organi elettivi ed organi eletti, tende unicamente a garantire il reclutamento e la conferma di soggetti dotati di massima professionalità ed idoneità a ricoprire la funzione di Giudice di Terza Istanza, come peraltro previsto dall'art. 5, comma 1, L. Q. 30 ottobre 2003, n. 145, (...).

Le disposizioni che disciplinano la durata nonché le modalità di nomina e di rinnovo dell'incarico di Giudice di Terza Istanza e che hanno formato oggetto delle questioni di legittimità costituzionale sollevate dal giudice remittente non configurano, infatti, violazione dei generali e basilari principi di imparzialità, autonomia ed indipendenza non implicando, neppure indirettamente, un rapporto di dipendenza funzionale tra i giudici eletti o confermati ed il Consiglio Giudiziario che procede alle votazioni.

Sotto ulteriore profilo, non può non osservarsi che la natura collegiale dell'organo che per legge provvede all'elezione ed alla conferma dei Giudici di Terza Istanza nonché la composizione in numero considerevole e di diversa provenienza sono elementi già di per sé idonei a garantire proprio il rispetto dei principi costituzionali invocati nell'ordinanza di rimessione.

(...)

Collegio giudicante

Prof. Angelo Piazza - Presidente – Relatore – Redattore

Prof. Augusto Barbera - Membro effettivo

Prof. Giorgio Lombardi - Membro effettivo

SENTENZA 2 DICEMBRE 2009 N.4

Trasferimento di dipendenti pubblici per motivi di salute: conservazione del trattamento economico maturato

Interpretazione autentica: condizioni di legittimità (Vd. Sentenza n.1/2008) – Interpretazione autentica nel diritto comune - Il diritto comune nella gerarchia delle fonti



COLLEGIO GARANTE
DELLA COSTITUZIONALITÀ DELLE NORME

L'ATTIVITÀ DEL COLLEGIO GARANTE DAL 2003 AL 2018

SINDACATO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE

Principio di eguaglianza – Principio dell'indipendenza, autonomia e imparzialità degli organi giurisdizionali

Sindacati di Legittimità Costituzionale riuniti n.0003/2009 e 0004/2009
(Sindacati in via incidentale, sollevati ad istanza di parte nei ricorsi amministrativi n10/2009 e n. 11/2009)

Oggetto e Parametro

Verifica di legittimità costituzionale dell'art. 9 della Legge 54/2009 "Regolamentazione dei trasferimenti per sopraggiunti motivi di salute" per contrasto con il comma 6 dell'art. 3 bis, con l'art. 4 e con l'art. 15 della Dichiarazione dei Diritti

Decisione

Il Collegio Garante dichiara non fondata l'eccezione di legittimità costituzionale

Estratto sentenza

(...)

La disposizione della cui legittimità si dubita è contenuta nell'art. 9 della Legge 54/2009. Tale articolo si propone la interpretazione dell'art. 25 della Legge Organica per i dipendenti dello Stato (Legge 22 dicembre 1972 n. 41) e dell'art. 4 della Legge di regolamentazione dei trasferimenti per sopraggiunti motivi di salute (Legge n. 17/1987).

Dette disposizioni, nel regolare il trasferimento di dipendenti per motivi di salute, prevedono - con formula pressoché corrispondente - che il dipendente distaccato o trasferito "*conserva a tutti gli effetti il trattamento economico della qualifica di provenienza*".

L'art. 9 - che nella Rubrica si autodefinisce di "interpretazione autentica" - prevede che le disposizioni relative alla conservazione del "*trattamento economico*" vadano "*interpretati nel senso di comprendervi la retribuzione corrispondente alla qualifica di provenienza, costituita dal livello retributivo e dagli scatti di anzianità e non le eventuali indennità legate alla funzione se questa non è effettivamente svolta*".

In tal modo si verrebbero a ledere due principi fissati dalla Dichiarazione dei diritti. In primo luogo il comma 6 dell'art. 3 bis della Dichiarazione dei diritti laddove si afferma che "*la Consuetudine e il diritto comune costituiscono fonti integrative*". Si citano a tal proposito le fonti di diritto comune laddove prevedono che le norme dispongono per l'avvenire. In secondo luogo verrebbe compromesso il principio di eguaglianza sancito dall'art. 4 della Dichiarazione per disparità di trattamento rispetto ad altri dipendenti che hanno goduto di un trattamento economico più favorevole. Di conseguenza verrebbe leso l'art. 15 della Dichiarazione, laddove prevede la tutela dei diritti e degli interessi legittimi.



COLLEGIO GARANTE
DELLA COSTITUZIONALITÀ DELLE NORME

L'ATTIVITÀ DEL COLLEGIO GARANTE DAL 2003 AL 2018

SINDACATO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE

La questione non è, ad avviso di questo Collegio, fondata. E' ben vero che nel Diritto Comune la *Interpretatio Principis* non ha di per sé effetto retroattivo, disponendo normalmente per l'avvenire, ma va anche considerato che in base all'art. 3 bis comma 6 della Dichiarazione dei Diritti, tale fonte del diritto costituisce “*fonte integrativa in assenza di disposizioni legislative*” del diritto. Ne deriva che il Diritto comune non può paralizzare il Legislatore, espressione della sovranità popolare. Ciò non significa che il legislatore è sciolto da ogni vincolo nel configurare disposizioni di interpretazione autentica. E infatti nella decisione 1/2008, peraltro richiamata dai ricorrenti, questo Collegio ha stabilito che le disposizioni interpretative devono considerarsi legittime a due condizioni: che la disposizione interpretata presenti ragionevoli dubbi interpretativi e, inoltre, che la soluzione interpretativa contenuta nella legge di interpretazione autentica sia una delle soluzioni altrettanto ragionevolmente estraibili dalla disposizione interpretata. Solo in assenza di queste condizioni la legge interpretativa non potrebbe avere l'efficacia retroattiva implicita propria delle leggi di interpretazione autentica, in grado di influire anche su procedimenti pendenti.

Nel caso *de qua* sottoposto a questo Collegio le disposizioni interpretate si presentano, in effetti, di non chiara lettura non essendo individuabili quali debbano essere le voci retributive mantenute dal dipendente trasferito. A questa scarsa chiarezza soccorre la legge di interpretazione autentica per la quale dette voci retributive devono comprendere la retribuzione corrispondente alla qualifica di provenienza, costituita dal livello retributivo e dagli scatti di anzianità, e non le eventuali indennità legate alla funzione se questa non è effettivamente svolta.

Si affermava altresì, nella richiamata decisione di questo Collegio, che le leggi di interpretazione autentica non possono rappresentare il modo per travolgere il principio della separazione dei poteri, non escludendo, in tal caso, un possibile conflitto di attribuzione fra poteri. Nel caso di specie, tuttavia, sebbene il giudice remittente lamenti una interferenza “*determinante su cose passate in giudicato*” non è stato indicato nell'Ordinanza di remissione alcun caso specifico.

Né comunque può essere invocato il principio di eguaglianza fra dipendenti. La disparità di trattamento, ove effettivamente sussistente, deriverebbe dalla diversa efficacia temporale delle disposizioni coinvolte. Con la sola eccezione derivante dai rapporti eventualmente esauriti la disposizione *de qua* si applica, infatti, a tutti i dipendenti che attualmente si trovino, o si troveranno, nella posizione di distacco o trasferimento per motivi di salute.

(...).

Collegio giudicante

Prof. Angelo Piazza - Presidente

Prof. Augusto Barbera - Membro effettivo – Relatore – Redattore

Prof. Carlo Bottari - Membro effettivo



COLLEGIO GARANTE
DELLA COSTITUZIONALITÀ DELLE NORME

L'ATTIVITÀ DEL COLLEGIO GARANTE DAL 2003 AL 2018

SINDACATO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE

ANNO 2010

SENTENZA 19 LUGLIO 2010 N.2

Sospensione del termine di prescrizione del reato a seguito di istanza di ricusazione/astensione del giudice
Inviolabilità e tutela delle libertà fondamentali della persona – Speditezza ed economicità dei processi - Tutela giurisdizionale dei diritti - Principio di ragionevolezza

Sindacato di Legittimità Costituzionale n. 1/2010

(Sindacato in via incidentale sollevato d'ufficio dal Commissario della Legge nel corso del procedimento penale n. 135 dell'anno 2005)

Oggetto e Parametro

Verifica della legittimità costituzionale del combinato disposto dell'art. 23, comma 3, della Legge Qualificata n.55/2003 "Disciplina sull'organizzazione, le incompatibilità, il funzionamento, le forme dei ricorsi e dei procedimenti, gli effetti delle decisioni del Collegio Garante della Costituzionalità delle Norme", dell'art. 17 della Legge n.83/1992 "Ordinamento Giudiziario" e dell'art. 10, ultimo comma, della Legge Qualificata n.145 /2003 "Disposizioni sull'ordinamento giudiziario", in riferimento agli articoli 6 e 15, c. 1 e c. 3, della Dichiarazione dei Diritti.

Decisione

Il Collegio Garante rigetta la questione proposta nell'ordinanza *de qua* in quanto, in assenza di una espressa volontà legislativa, l'art. 10 della Legge Qualificata n.145 del 2003 è da interpretare nel senso che il decorso della prescrizione è sospeso dal giorno del deposito di tutte le istanze di ricusazione o di astensione, ove prodotte dopo l'entrata in vigore della legge, fino al giorno in cui viene notificata alla parte proponente la decisione, a prescindere dalla data di commissione del supposto reato.

Estratto sentenza

(...)



COLLEGIO GARANTE
DELLA COSTITUZIONALITÀ DELLE NORME

L'ATTIVITÀ DEL COLLEGIO GARANTE DAL 2003 AL 2018

SINDACATO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE

La questione di legittimità costituzionale sottoposta a questo Collegio, sebbene relativa a un complesso “combinato disposto” (nel quale è inserito l’art.17 della Legge n.83/1992 da ritenersi tuttavia abrogato dall’art.12 della Legge Qualificata n.145/2003), può essere così riassunta e precisata: il Commissario della Legge, Giudice *a quo*, avanza dubbi di legittimità costituzionale nei confronti della norma di cui all’art.10, ultimo comma, della Legge Qualificata 30 ottobre 2003 n. 145 laddove essa non prevedrebbe che la prescrizione del reato è sospesa (dal giorno del deposito dell’istanza di ricusazione o di astensione fino al giorno in cui viene notificata alla parte proponente la decisione) anche in riferimento ai procedimenti penali instaurati successivamente all’entrata in vigore della Legge Qualificata 26 aprile 2003 n. 55 pur se relativi a fatti delittuosi commessi prima dell’entrata in vigore della Legge Qualificata 30 ottobre 2003 n.145. Questa ultima legge, innovando rispetto alla precedente disciplina dettata dall’art. 17 della Legge n.83/1992, prevede (art. 23, comma 3) l’immediata trasmissione al Giudice per i rimedi straordinari (in precedenza al Collegio Garante in composizione monocratica) delle istanze di ricusazione assieme al fascicolo processuale, senza la possibilità, per il giudice ricusato, di valutarne l’ammissibilità, e così determinando la necessaria e immediata sospensione del processo. La rimessione immediata del fascicolo al giudice della ricusazione rende così possibili - secondo l’Ordinanza - istanze strumentali e dilatorie volte a determinare la mera ricorrenza del termine prescrittivo. La mancata applicazione della sospensione dei termini di prescrizione si potrebbe quindi porre in contrasto con il principio di *speditezza* dei giudizi stabilito dall’art. 15, comma 2 , della Dichiarazione dei Diritti e - aggiunge l’ordinanza di rimessione - con il principio di garanzia della *tutela giurisdizionale dei diritti* previsto dal primo comma dello stesso articolo della Dichiarazione.

Premesso che non pare dubbio che le leggi qualificate possano essere sottoposte a uno scrutinio di costituzionalità, il punto su cui questo Collegio è chiamato a decidere riguarda innanzitutto la ammissibilità della questione di legittimità sotto il profilo della rilevanza della stessa nell’ambito del giudizio *a quo*. Ad avviso di questo Collegio tale rilevanza sussiste atteso che, qualora non si applicasse la sospensione del termine di prescrizione nei vari procedimenti di ricusazione, il reato per il quale si procede nel giudizio *a quo* (la cui supposta commissione risale al 1 marzo 2002) sarebbe da ritenersi prescritto con il conseguente venir meno della validità degli atti posti in essere e il blocco delle ulteriori attività processuali ai sensi dell’art. 59 del Codice Penale. Fermo restando che compete al giudice *a quo* accertare la avvenuta prescrizione del reato tale accertamento presuppone comunque una valutazione della legittimità delle disposizioni in questione.

Prima di passare allo scrutinio di legittimità si tratta di vedere, preliminarmente, se nell’Ordinanza *de qua* detta disposizione - il citato articolo 10, ultimo comma della legge 145/2003 - è stata correttamente interpretata in coerenza con i principi costituzionali . E’ da valutare infatti se essa, prevedendo la sospensione della prescrizione, intendesse riferirsi a tutti i processi che si sarebbero aperti dalla data di entrata in vigore della legge (il 5 novembre 2003) anche se relativi a fatti



COLLEGIO GARANTE
DELLA COSTITUZIONALITÀ DELLE NORME

L'ATTIVITÀ DEL COLLEGIO GARANTE DAL 2003 AL 2018

SINDACATO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE

commessi anteriormente, o se invece debbano applicarsi i principi relativi alla successione nel tempo delle leggi penali. (...)

(...) mentre il divieto di irretroattività della legge penale è principio cardine di ogni ordinamento basato sui principi dello stato di diritto, così non è per il principio della necessaria applicazione della *lex mitior*, della prevalenza cioè, nel caso di successione di più leggi penali nel tempo, della norma più favorevole al reo. E infatti l'art. 15 della Dichiarazione dei Diritti non costituzionalizza la normativa del Codice penale ma, in modo più cauto, prevede solo la *possibile retroattività* (non la necessaria retroattività) della legge più favorevole al reo. Viene in rilievo anche l'art. 15, primo comma, del Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici adottato a New York il 19 dicembre 1966, ratificato e reso esecutivo dalla Repubblica di San Marino con Decreto Reggenziale n.109 del 26 settembre 1985, il quale stabilisce che «*se posteriormente alla commissione del reato, la legge prevede l'applicazione di una pena più lieve, il colpevole deve beneficiarne*». Anche in relazione a tale norma di diritto internazionale convenzionale va ricordato che l'art.1 della Dichiarazione dei Diritti dispone che la Repubblica di San Marino si «*uniforma alle norme contenute nelle Dichiarazioni internazionali in tema di diritti dell'uomo*». A prescindere dalla posizioni di tali norme nella gerarchia delle fonti va attribuita ad esse un adeguato rilievo nella interpretazione delle norme contenute nella Dichiarazione dei Diritti. Nel caso di specie la norma del Patto può integrarsi con la corrispondente norma della Dichiarazione dei Diritti, circoscrivendo il principio della *lex mitior* e riferendosi solo alle eventuali pene «più lievi». Per completezza va tuttavia ricordato che a favore della prevalenza della legge più favorevole è anche la Corte Europea dei Diritti in applicazione dell'art. 7 della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo (Decisione del 17 settembre 2009 Scoppola c. Italia, ricorso 10249/03) ma dalla sua giurisprudenza non si trae in maniera univoca che essa esprima un valore assoluto e inderogabile. (...)

Quanto detto non esclude che il Legislatore possa disporre che tra le disposizioni più favorevoli al reo possano rientrare non solo quelle concernenti in senso stretto la misura della pena (previsione di una «pena più lieve» o di più favorevoli elementi della fattispecie di reato) ma anche le norme che, pur riguardando ulteriori e diversi profili (come, appunto, la disciplina della prescrizione dei reati), ineriscano al complessivo trattamento riservato al reo. La giurisprudenza è nel senso di ritenere che le norme che disciplinano la prescrizione, in quanto causa di estinzione del reato (art. 52 del codice penale), sono dettate non solo nell'interesse dell'amministrazione della giustizia (...) ma anche nell'interesse dell'imputato che potrà della stessa avvalersi, o anche (se ritenuto più favorevole) non avvalersi (...).

Ma il richiamo alla prevalenza della *lex mitior* non è correttamente invocato nel caso in questione. Per due motivi, il primo, relativo alla natura della disciplina, prevalentemente processuale, introdotta dall'art. 10 della Legge Qualificata n.145/2003; il secondo, derivante dalla necessità di bilanciare comunque il principio invocato con altri principi di valore costituzionale.



COLLEGIO GARANTE
DELLA COSTITUZIONALITÀ DELLE NORME

L'ATTIVITÀ DEL COLLEGIO GARANTE DAL 2003 AL 2018

SINDACATO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE

Primo motivo: va distinta la previsione di discipline che incidono in modo immediato sul trattamento dell'imputato (...) dal trattamento processuale delle istanze di ricusazione (...).

Il punto dal quale occorre prendere le mosse è l'art. 56 del Codice Penale per il quale *“la prescrizione è sospesa per tutto il periodo necessario a definire il giudizio penale o amministrativo su una questione pregiudiziale all'accertamento del reato di cui trattasi, nonché negli altri casi stabiliti dalla legge. La prescrizione riprende il suo corso dal giorno in cui è cessata la causa della sospensione”*. Detto articolo stabilisce un principio generale ed opera chiaramente un rinvio normativo-giuridico al sistema processuale. Fra i casi stabiliti dalla legge, cui appunto rinvia l'art. 56 del Codice Penale, rientrano anche quelli indicati dall'ultimo comma dell'art. 10 della Legge Qualificata n.145/2003, nell'ambito di norme a carattere strettamente processuale (relative alle cause di astensione e ricusazione, ai termini per la presentazione dell'istanza, agli adempimenti richiesti al giudice, ecc.). I *“casi stabiliti dalla legge”* dipendono, infatti, dalla conformazione del sistema processuale, le cui eventuali variazioni – sia in senso favorevole che in senso sfavorevole all'imputato – non hanno alcuna immediata incidenza sulla struttura della fattispecie penale. La legge in questione, in breve, non prevede un nuovo regime dei termini di prescrizione ma si limita ad intervenire in riferimento alle nuove istanze di ricusazione che sarebbero state prodotte dopo l'entrata in vigore della stessa. Trattandosi di effetti incidenti sul regime processuale delle istanze di ricusazione dovrebbe applicarsi il principio del *tempus regit actum*, non il principio della *lex mitior*.

Altro caso *“previsto dalla legge”*, per esempio, è contenuto nell'art. 29 della Legge 17 giugno 1994 n. 55 per il quale *“ i termini di prescrizione del reato rimangono comunque sempre sospesi durante le ferie giudiziarie “*. E' significativo che l'art. 32 della stessa legge disponga che detta sospensione della prescrizione si applica *“a tutti processi iscritti a repertorio”* dopo l'entrata in vigore della legge a prescindere - questo è il punto - dalla data di commissione dei reati. E' ben vero che, in seguito a verifica di legittimità costituzionale, la Legge 26 novembre 1997 n. 141 ha rimodulato tale norma eliminando il riferimento ai *“processi pendenti”* ma rimane l'effetto sospensivo per tutti i processi penali iscritti a repertorio, prescindendo da ogni altra considerazione sulla data di commissione dei crimini.

Vi è inoltre un secondo motivo (su cui insiste il giudice *a quo*): andrebbe in ogni caso operato un *bilanciamento* fra il valore della prevalenza della *lex mitior* e la tutela di altri valori di uguale rilievo costituzionale. E' infatti da evidenziare che l'art. 15 della Dichiarazione dei Diritti prevede non solo il principio della possibile retroattività della *lex mitior* - *“possibile”* ma non necessaria - ma altresì la *“speditezza, la economicità, la pubblicità e la indipendenza dei giudizi”*. Da qui l'esigenza di un bilanciamento fra il principio della *lex mitior* e gli altri principi appena menzionati. L'interesse preservato dal principio di prevalenza della *lex mitior* non esclude che esso possa essere sacrificato in favore di interessi connessi a valori costituzionali di primario rilievo, fra questi quelli dell'efficienza del processo o quelli che, comunque, coinvolgono interessi o esigenze dell'intera



COLLEGIO GARANTE
DELLA COSTITUZIONALITÀ DELLE NORME

L'ATTIVITÀ DEL COLLEGIO GARANTE DAL 2003 AL 2018

SINDACATO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE

collettività, applicando in questo caso il principio del *tempus regit actum*. L'indefettibilità della giurisdizione, l'efficienza del processo e l'economia processuale, peraltro, sono di per sé un bene dell'ordinamento costituzionale di una comunità anche qualora non fossero espressamente previsti in un documento costituzionale (fin dal diritto comune teso a stroncare le *exceptiones moratoriae*). Basti considerare che nonostante l'art. 15 della Dichiarazione dei Diritti non ne faccia cenno, ben a ragione l'art. 3 del vigente Codice Penale esclude la prevalenza della *lex mitior* nel caso che sia stata pronunciata sentenza irrevocabile di condanna (tranne i casi ovviamente in cui sia stata dichiarata incostituzionale la norma incriminatrice), così come la prevalenza della *lex mitior* non sarebbe possibile nel caso di incostituzionalità della stessa. (...).

Occorre tuttavia valutare se nell'ordinamento della Repubblica di San Marino il suddetto principio di "*speditezza dei processi*" abbia valore precettivo e non si tratti di un mero impegno programmatico. Indubbiamente tale principio vincola il Legislatore a porre in essere una normativa che assicuri la necessaria *speditezza* delle attività processuali, nel rispetto ovvio delle garanzie di difesa, ma questo Collegio ritiene che esso parimenti possa costituire o un parametro di legittimità costituzionale alla luce del quale valutare la normativa già in vigore o comunque un valore interpretativo nei casi dubbi. Lo si trae sia dalle espressioni usate (la legge "assicura") sia dal fatto che le norme costituzionali debbono - è uno dei cardini del costituzionalismo contemporaneo - avere efficacia *magis ut valeant*.

Il valore della "*speditezza*", peraltro, non è estraneo alla Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo che all'art. 6 include il "*termine ragionevole*" di un processo fra i valori da perseguire, tanto che si tratti di processi ad azione privata quanto di processi ad azione pubblica. All'esercizio della giurisdizione, per realizzare un processo "giusto" o "equo", non sono infatti indifferenti i tempi del processo, in particolare la sua ragionevole durata, la cui lesione può vulnerare il diritto di azione e di difesa sia dell'imputato che dei coimputati che delle parti civili.

(...), viene in particolare rilievo non solo il principio della "*speditezza*" dei processi ma anche quello relativo alla tutela giurisdizionale dei diritti soggettivi richiesta dall'art. 15, comma 1, della Dichiarazione dei Diritti con specifico riferimento all'azione riconosciuta alle parti civili eventualmente danneggiate. Né vale la considerazione che queste ultime avrebbero pur sempre la possibilità di svolgere un'autonoma azione in sede di giudizio civile, venendo ad essere lesa in tali casi l'economia processuale propria dell'azione civile condotta nell'ambito del processo penale. Ancor più allorché l'incidenza sulla durata del processo viene di fatto rimessa alla esclusiva condotta processuale di una delle parti.

Il rilievo che va dato a questi valori - "*speditezza*" e "*tutela dei diritti*" - può portare o alla dichiarazione di incostituzionalità di leggi che non avessero un sufficiente grado di dissuasione delle lungaggini processuali o ad una lettura "*adeguatrice*" delle stesse in armonia con tale obiettivo. Ove il Legislatore non avesse previsto la norma di cui al citato art. 10 della Legge Qualificata n.145/2003, volta a scoraggiare ricusazioni meramente dilatorie, sarebbe stato



COLLEGIO GARANTE
DELLA COSTITUZIONALITÀ DELLE NORME

L'ATTIVITÀ DEL COLLEGIO GARANTE DAL 2003 AL 2018

SINDACATO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE

compromesso tale principio esponendosi a possibili censure di incostituzionalità. Ma nel caso sottoposto a questo Collegio, prima di porsi un problema di legittimità costituzionale nel senso indicato nell'ordinanza *a quo*, si tratta di verificare se detta norma possa avere efficacia in riferimento a tutte le attività processuali poste in essere dopo l'entrata in vigore della legge, a prescindere dalla data del supposto reato, e quindi anche in riferimento al processo *a quo*. Prima di dichiarare incostituzionale una legge va verificato se essa può avere un significato coerente con i principi costituzionali.

Realizzare un equilibrio fra i principi di economia processuale e i diritti dell'imputato, assicurando la necessaria "speditezza" ed evitando i possibili abusi e la conseguente paralisi processuale, è compito primario del Legislatore cui erano demandate le possibili scelte di bilanciamento. Nel caso di specie il Legislatore con l'art. 10 della Legge Qualificata n. 145 del 2003 non indica esplicitamente se la sospensione si applica a tutte le attività processuali a prescindere dalla data di commissione del reato perseguito ma, ad avviso di questo Collegio, è più coerente con il sistema normativo, e quindi più *ragionevole*, interpretare detta norma nel senso che, dalla data di entrata in vigore della legge stessa (quindi il 4 novembre 2003), in riferimento quindi alle istanze di ricusazione o di astensione prodotte *dopo* l'entrata in vigore della medesima, il decorso della prescrizione è sospeso dal giorno del deposito delle istanze di ricusazione o di astensione fino al giorno in cui viene notificata alla parte proponente la decisione.

In assenza di una esplicita scelta legislativa tale compito non può non spettare anche a questo Collegio nella sua attività interpretativa dei valori costituzionali coinvolti. Fermo restando che non è possibile per questo Collegio creare nuove fattispecie criminose o incidere *in peius* sulla risposta punitiva attraverso sentenze di tipo additivo è tuttavia compito del Collegio stesso favorire una lettura dei testi legislativi che sia coerente con il bilanciamento operato dal Legislatore (o che il Legislatore non poteva non operare), anche se non espressamente evidenziato nelle disposizioni approvate.

L'unica interpretazione della disposizione di cui all'art.10 che può consentire un *ragionevole bilanciamento* fra i valori costituzionali coinvolti è dunque data, ad avviso di questo Collegio, dalla sospensione dei termini di prescrizione per tutte le istanze comunque prodotte *in data successiva* all'entrata in vigore della Legge Qualificata n.145 del 2003, a prescindere dalla data di commissione del supposto reato. Le potenzialità espressive dell'art. 10 della suddetta legge si possono così armonizzare, con una interpretazione costituzionalmente conforme, con tutti i valori espressi dalla Dichiarazione dei Diritti.

Collegio giudicante

Prof. Augusto Barbera - Presidente -Relatore – Redattore

Prof. Angelo Piazza - Membro effettivo

Prof. Carlo Bottari - Membro effettivo



COLLEGIO GARANTE
DELLA COSTITUZIONALITÀ DELLE NORME

L'ATTIVITÀ DEL COLLEGIO GARANTE DAL 2003 AL 2018

SINDACATO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE

SENTENZA 14 DICEMBRE 2010 N. 5

Reclamabilità dei provvedimenti cautelari del giudice amministrativo – Norma consuetudinaria avente forza di legge: presupposti e posizione nella gerarchia delle fonti

Principio del giudice naturale precostituito per legge - Principio del “giusto processo” – Principio di separazione dei poteri e di autonomia e indipendenza degli organi giurisdizionali

Sindacato di Legittimità Costituzionale n.0002/2010

(Sindacato in via incidentale sollevato ad istanza di parte nel ricorso d'appello amministrativo R.G. n. 11/2010)

Oggetto e Parametro

Verifica della legittimità costituzionale della norma consuetudinaria avente forza di legge che ammette nell'ordinamento sammarinese la reclamabilità dei provvedimenti cautelari del giudice amministrativo, per contrasto con l'art. 1, comma 3 (in combinato disposto con l'art. 6 CEDU, cui fa rinvio l'art. 2, comma 1, della medesima), con l'art. 14, comma 1, nonché con l'art. 15, commi 1 e 3 della Dichiarazione dei Diritti

Decisione

Il Collegio Garante dichiara inammissibile e, comunque, infondata la questione di legittimità costituzionale.

Estratto sentenza

(...)

In via preliminare, il Giudice [*a quo* nella ordinanza di rimessione] ha ricordato che la reclamabilità della decisione sospensiva assunta in un processo di primo grado, in assenza di espressa disposizione di legge legittimante, è stata affermata per la prima volta nella storia del processo amministrativo sammarinese con ordinanza del G.A. d'Appello del 2 aprile 2003 e che, successivamente, è stata recepita anche in altri contesti giurisprudenziali. Lo stesso Giudice ha ritenuto che l'introduzione di un rimedio procedimentale non previsto per legge – e, in particolare,



COLLEGIO GARANTE
DELLA COSTITUZIONALITÀ DELLE NORME

L'ATTIVITÀ DEL COLLEGIO GARANTE DAL 2003 AL 2018

SINDACATO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE

dalla Legge 28 giugno 1989 n. 68 – da parte del Giudice Amministrativo d'Appello contrasta con alcuni principi di carattere costituzionale:

a) art. 3 bis della Dichiarazione dei Diritti, in quanto, a seguito della revisione costituzionale del 2002, il sistema delle fonti è chiuso, protetto da una costituzione rigida e garantita, in cui è ammessa solo la consuetudine integrativa in assenza di disposizioni di legge (...).

b) art. 6, comma 1, della Convenzione Europea per la Salvaguardia dei Diritti dell'Uomo e delle Libertà Fondamentali, così come recepito dall'art. 1, comma 3, della Dichiarazione dei Diritti, secondo cui *“ogni persona ha diritto a che la sua causa sia esaminata equamente, pubblicamente ed entro un termine ragionevole da un tribunale indipendente e imparziale costituito per legge”*.

c) art. 3, comma 18, della Dichiarazione dei Diritti, secondo cui *“una legge qualificata disciplina le forme di reclutamento, la nomina, le incompatibilità dei magistrati nonché l'organizzazione ed il funzionamento della magistratura”*, e Legge Qualificata 25 aprile 2003 n. 55 che ha interpretato in modo ampio la riserva di legge qualificata prevista dalla disposizione costituzionale, disciplinando non soltanto l'organizzazione ed il funzionamento della magistratura, ma introducendo anche disposizioni volte ad istituire e disciplinare la pluralità dei procedimenti giurisdizionali tipici.

d) preambolo ed art. 3, commi 3 e 19, della Dichiarazione dei Diritti che sanciscono il principio della divisione dei poteri quale mezzo di tutela dei diritti.

(...)

Va preliminarmente affrontata l'eccezione di inammissibilità della questione di legittimità costituzionale oggetto di esame, eccezione che appare da condividere nei profili di seguito indicati. E' stata richiesta a questo Collegio Garante la verifica di legittimità costituzionale della norma consuetudinaria avente forza di legge, introdotta con ordinanza del Giudice Amministrativo d'Appello del 2 aprile 2003, successivamente recepita nella prassi, che ammette la reclamabilità del procedimento cautelari assunti in primo grado, ai sensi dell'art. 11 della Legge 28 giugno 1989 n. 68. Tutto ciò sulla base del presupposto che si sia formato un orientamento giurisprudenziale reiterato nel tempo e pacifico nel tenore, il quale, costituendo una consuetudine appartenente al sistema delle fonti sammarinesi, sia sindacabile, in quanto tale, in sede di legittimità costituzionale. Invero, osserva il Collegio che è stata dedotta l'esistenza di una norma consuetudinaria la quale, nei fatti, non è dato riscontrare, trattandosi soltanto di una interpretazione giurisprudenziale di recente formazione, resa su una disposizione legislativa.

Il Giudice remittente ha rilevato che la reclamabilità dei provvedimenti cautelari assunti ex art. 11, comma 2, e 18, comma 1, della Legge n. 68/1989 è il risultato di un'operazione ermeneutica compiuta dal Giudice Amministrativo d'Appello per la prima volta con ordinanza del 2 aprile 2003 ed, in seguito, recepita a livello giurisprudenziale. Sebbene non vi sia una regola costante in ordine al decorso del tempo idoneo alla formazione di una regola consuetudinaria, non può ritenersi che l'indirizzo giurisprudenziale in esame sia consolidato nel tempo: da una parte, è stato accolto in



COLLEGIO GARANTE
DELLA COSTITUZIONALITÀ DELLE NORME

L'ATTIVITÀ DEL COLLEGIO GARANTE DAL 2003 AL 2018

SINDACATO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE

pronunce piuttosto recenti; dall'altra, è stato fatto proprio dai giudici amministrativi soltanto in casi sporadici e non ripetuti in modo costante ed uniforme per un certo lasso temporale.

Non risulta, peraltro, che l'orientamento in questione sia unanimemente condiviso (...).

Nel caso di specie, non ricorrono, pertanto, i requisiti determinanti per la formazione di una regola consuetudinaria quale fonte del diritto. La prassi del reclamo cautelare non si configura, infatti, quale comportamento costante ed uniforme nel tempo (*diuturnitas*), tenuto dai consociati con la convinzione (*opinio iuris et necessitatis*) che tale comportamento sia doveroso o da considerarsi obbligatorio, stante il breve lasso di tempo interessato dalla prassi in esame, priva dei caratteri della costanza ed uniformità, e dall'assenza dell'elemento psicologico per ritenere che esista una consapevolezza giuridica della possibilità di reclamare le ordinanze cautelari.

Osserva, peraltro, il Collegio che la reclamabilità delle ordinanze cautelari non è fondata su una lacuna normativa, bensì su un'interpretazione ampia del concetto di "sentenza" contenuto nell'art. 19 della Legge 28 giugno 1989 n. 68 inerente l'impugnazione dei provvedimenti del giudice amministrativo. Dal momento che l'art. 3-bis, comma 6, della Dichiarazione dei Diritti ammette, nel sistema delle fonti sammarinese, soltanto la consuetudine integrativa che venga a formarsi in assenza di disposizioni legislative che disciplinino la materia, si ritiene che non sussistano i presupposti per la creazione di una regola consuetudinaria.

Difetta, in definitiva, la norma consuetudinaria quale fonte normativa riconosciuta dall'ordinamento sammarinese da sottoporre al vaglio di legittimità di questo Collegio ai sensi dell'art. 13 della Legge Qualificata 25 aprile 2003 n. 55 (...). Al più, avrebbe potuto essere configurata una questione di legittimità costituzionale della disposizione di cui all'art. 19 della Legge n. 68/1989, laddove, pur statuendo l'appellabilità delle sentenze del Giudice Amministrativo di primo grado, non prevede espressamente la possibilità di proporre reclamo avverso le ordinanze di sospensione cautelare dei provvedimenti amministrativi e pur tuttavia viene peraltro in tal senso interpretata in pronunce giurisprudenziali.

In conclusione (...) la questione di legittimità costituzionale devoluta a questo Collegio Garante deve essere dichiarata inammissibile, dal momento che l'orientamento giurisprudenziale che ammette il reclamo avverso i provvedimenti cautelari non può configurarsi come norma consuetudinaria sindacabile in sede di legittimità.

A prescindere da quanto esposto, questo Collegio ritiene doveroso sottolineare che la questione non appare, comunque, fondata nel merito, alla stregua delle invocate norme e dei principi della Dichiarazione dei Diritti.

(...) non si rinviene, nel caso in esame, una violazione né del principio del giudice naturale precostituito per legge, essendo il giudice amministrativo d'appello già funzionalmente competente, in base alla Legge Costituzionale n. 144/2003, del riesame delle decisioni del giudice amministrativo di primo grado, né del c.d. giusto processo di cui all'art. 6 della Convenzione Europea per la Salvaguardia dei Diritti dell'Uomo e delle Libertà Fondamentali (CEDU), così come



COLLEGIO GARANTE
DELLA COSTITUZIONALITÀ DELLE NORME

L'ATTIVITÀ DEL COLLEGIO GARANTE DAL 2003 AL 2018

SINDACATO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE

recepito dall'art. 1, comma 3, della Dichiarazione dei Diritti, potendosi ritenere che tra i diritti delle parti non possa negarsi rilievo all'applicazione del doppio grado di giudizio.

Ad avviso del Collegio, non appaiono, inoltre, rilevanti le censure in merito ad una asserita violazione del principio di separazione dei poteri, in quanto gli organi del potere giudiziario non hanno soltanto il compito di dare applicazione al diritto vigente, ma vengono chiamati a svolgere anche un'attività interpretativa del dato normativo, così come sancito dall'art. 1 della Legge Costituzionale n. 144 del 2003.

Neppure può ritenersi che sussista, nella fattispecie in esame, una violazione dell'art. 3, comma 18, della Dichiarazione dei Diritti, in quanto la riserva di legge copre soltanto *“le forme di reclutamento, la nomina, le incompatibilità dei magistrati nonché l'organizzazione ed il funzionamento della magistratura”* e non la tipicità delle forme di ricorso di cui alla Legge Qualificata di attuazione n. 55/2003: e comunque nel caso di specie il giudice non ha “creato” una norma legislativa, ma ha interpretato una disposizione vigente.

(...)

Collegio giudicante

Prof. Augusto Barbera – Presidente

Prof. Angelo Piazza - Membro effettivo - Relatore-Redattore

Prof. Carlo Bottari - Membro effettivo

ANNO 2011

SENTENZA 31 GENNAIO 2011 N. 1

Reclamabilità dei provvedimenti cautelari del giudice amministrativo – Norma consuetudinaria avente forza di legge: presupposti e posizione nella gerarchia delle fonti

Principio del giudice naturale precostituito per legge - Principio del “giusto processo” – Principio di separazione dei poteri e di autonomia e indipendenza degli organi giurisdizionali

Sindacato di Legittimità Costituzionale n.0003/2010

(Sindacato in via incidentale sollevato ad istanza di parte nel ricorso d'appello amministrativo R.G. n. 12/2010)



COLLEGIO GARANTE
DELLA COSTITUZIONALITÀ DELLE NORME

L'ATTIVITÀ DEL COLLEGIO GARANTE DAL 2003 AL 2018

SINDACATO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE

Oggetto e Parametro

Verifica della legittimità costituzionale della norma consuetudinaria avente forza di legge che ammette nell'ordinamento sammarinese la reclamabilità dei provvedimenti cautelari del giudice amministrativo, per contrasto con l'art. 1, comma 3 (in combinato disposto con l'art. 6 CEDU, cui fa rinvio l'art. 2, comma 1, della medesima), con l'art. 14, comma 1, nonché con l'art. 15, commi 1 e 3 della Dichiarazione dei Diritti

Decisione

Il Collegio Garante dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale sollevata in ordine alla norma consuetudinaria avente forza di legge, introdotta con ordinanza del Giudice Amministrativo d'Appello del 2 aprile 2003 e successivamente recepita nella prassi, che ammette la reclamabilità dei procedimenti cautelari assunti in primo grado, ai sensi dell'art. 11 della legge 28 giugno 1989 n. 68.

Estratto sentenza

(...)

In via preliminare, deve rilevarsi che identica questione è stata già oggetto di esame da parte di questo Collegio che, con sentenza del 14 dicembre 2010 n. 5, ha dichiarato inammissibile e, comunque, infondata la questione di legittimità costituzionale sollevata in ordine alla norma consuetudinaria avente forza di legge, introdotta con ordinanza del Giudice Amministrativo d'Appello del 2 aprile 2003 e successivamente recepita nella prassi, che ammette la reclamabilità dei procedimenti cautelari assunti in primo grado, ai sensi dell'art. 11 della legge 28 giugno 1989 n. 68.

Considerato che la questione in esame è stata proposta, (...) con i medesimi presupposti e per gli stessi motivi già enunciati nelle precedenti ordinanze, stante, quindi, l'identità dell'oggetto della verifica quanto alle norme impugnate, ai profili di incostituzionalità dedotti ed alle argomentazioni svolte a sostegno della ritenuta incostituzionalità, il Collegio non ravvisa motivi per discostarsi dalla suddetta decisione (...).

Collegio giudicante

Prof. Augusto Barbera - Presidente

Prof. Angelo Piazza - Membro effettivo –Relatore -Redattore

Prof. Carlo Bottari - Membro effettivo



COLLEGIO GARANTE
DELLA COSTITUZIONALITÀ DELLE NORME

L'ATTIVITÀ DEL COLLEGIO GARANTE DAL 2003 AL 2018

SINDACATO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE

SENTENZA 31 GENNAIO 2011 N.2

Reclamabilità dei provvedimenti cautelari del giudice amministrativo – Norma consuetudinaria avente forza di legge: presupposti e posizione nella gerarchia delle fonti

Principio del giudice naturale precostituito per legge - Principio del “giusto processo” – Principio di separazione dei poteri e di autonomia e indipendenza degli organi giurisdizionali

Sindacato di Legittimità Costituzionale n.0004/2010

(Sindacato in via incidentale sollevato ad istanza di parte nel ricorso d'appello amministrativo R.G. n. 13/2010)

Oggetto e Parametro

Verifica della legittimità costituzionale della norma consuetudinaria avente forza di legge che ammette nell'ordinamento sammarinese la reclamabilità dei provvedimenti cautelari del giudice amministrativo, per contrasto con l'art. 1, comma 3 (in combinato disposto con l'art. 6 CEDU, cui fa rinvio l'art. 2, comma 1, della medesima), con l'art. 14, comma 1, nonché con l'art. 15, commi 1 e 3 della Dichiarazione dei Diritti

Decisione

Il Collegio Garante dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale sollevata in ordine alla norma consuetudinaria avente forza di legge, introdotta con ordinanza del Giudice Amministrativo d'Appello del 2 aprile 2003 e successivamente recepita nella prassi, che ammette la reclamabilità dei procedimenti cautelari assunti in primo grado, ai sensi dell'art. 11 della legge 28 giugno 1989 n. 68.

Estratto sentenza

(...)

In via preliminare, deve rilevarsi che identica questione è stata già oggetto di esame da parte di questo Collegio che, con sentenza del 14 dicembre 2010 n. 5, ha dichiarato inammissibile e, comunque, infondata la questione di legittimità costituzionale sollevata in ordine alla norma consuetudinaria avente forza di legge, introdotta con ordinanza del Giudice Amministrativo d'Appello del 2 aprile 2003 e successivamente recepita nella prassi, che ammette la reclamabilità



COLLEGIO GARANTE
DELLA COSTITUZIONALITÀ DELLE NORME

L'ATTIVITÀ DEL COLLEGIO GARANTE DAL 2003 AL 2018

SINDACATO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE

dei procedimenti cautelari assunti in primo grado, ai sensi dell'art. 11 della legge 28 giugno 1989 n. 68.

Considerato che la questione in esame è stata proposta, (...) con i medesimi presupposti e per gli stessi motivi già enunciati nelle precedenti ordinanze, stante, quindi, l'identità dell'oggetto della verifica quanto alle norme impugnate, ai profili di incostituzionalità dedotti ed alle argomentazioni svolte a sostegno della ritenuta incostituzionalità, il Collegio non ravvisa motivi per discostarsi dalla suddetta decisione (...).

Collegio giudicante

Prof. Augusto Barbera - Presidente

Prof. Angelo Piazza - Membro effettivo - Relatore-Redattore

Prof. Carlo Bottari - Membro effettivo.

SENTENZA 31 GENNAIO 2011 N.3

Reclamabilità dei provvedimenti cautelari del giudice amministrativo – Norma consuetudinaria avente forza di legge: presupposti e posizione nella gerarchia delle fonti

Principio del giudice naturale precostituito per legge - Principio del “giusto processo” – Principio di separazione dei poteri e di autonomia e indipendenza degli organi giurisdizionali

Nel Sindacato di Legittimità Costituzionale n.0005/2010

(Sindacato in via incidentale sollevato, su istanza di parte, nel ricorso d'appello amministrativo R.G. n. 15/2010)

Oggetto e Parametro

Verifica della legittimità costituzionale della norma consuetudinaria avente forza di legge che ammette nell'ordinamento sammarinese la reclamabilità dei provvedimenti cautelari del giudice amministrativo, per contrasto con l'art. 1, comma 3 (in combinato disposto con l'art. 6 CEDU, cui fa rinvio l'art. 2, comma 1, della medesima), con l'art. 14, comma 1, nonché con l'art. 15, commi 1 e 3 della Dichiarazione dei Diritti



COLLEGIO GARANTE
DELLA COSTITUZIONALITÀ DELLE NORME

L'ATTIVITÀ DEL COLLEGIO GARANTE DAL 2003 AL 2018

SINDACATO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE

Decisione

Il Collegio Garante dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale sollevata in ordine alla norma consuetudinaria avente forza di legge, introdotta con ordinanza del Giudice Amministrativo d'Appello del 2 aprile 2003 e successivamente recepita nella prassi, che ammette la reclamabilità del procedimento cautelari assunti in primo grado, ai sensi dell'art. 11 della legge 28 giugno 1989 n. 68.

Estratto sentenza

(...)

In via preliminare, deve rilevarsi che identica questione è stata già oggetto di esame da parte di questo Collegio che, con sentenza del 14 dicembre 2010 n. 5, ha dichiarato inammissibile e, comunque, infondata la questione di legittimità costituzionale sollevata in ordine alla norma consuetudinaria avente forza di legge, introdotta con ordinanza del Giudice Amministrativo d'Appello del 2 aprile 2003 e successivamente recepita nella prassi, che ammette la reclamabilità del procedimento cautelari assunti in primo grado, ai sensi dell'art. 11 della legge 28 giugno 1989 n. 68.

Considerato che la questione in esame è stata proposta, (...) con i medesimi presupposti e per gli stessi motivi già enunciati nelle precedenti ordinanze, stante, quindi, l'identità dell'oggetto della verifica quanto alle norme impugnate, ai profili di incostituzionalità dedotti ed alle argomentazioni svolte a sostegno della ritenuta incostituzionalità, il Collegio non ravvisa motivi per discostarsi dalla suddetta decisione (...).

Collegio giudicante

Prof. Augusto Barbera - Presidente

Prof. Angelo Piazza - Membro effettivo - Relatore-Redattore

Prof. Carlo Bottari - Membro effettivo

ORDINANZA 9 MARZO 2011 N.1

Sospensione del procedimento avanti al Collegio Garante in attesa esito iter legislativo di norma incidente sull'oggetto del sindacato

Sindacato di legittimità costituzionale n.0001/2011

(Promosso in via diretta da 25 membri del Consiglio Grande e Generale)



COLLEGIO GARANTE
DELLA COSTITUZIONALITÀ DELLE NORME

L'ATTIVITÀ DEL COLLEGIO GARANTE DAL 2003 AL 2018

SINDACATO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE

Oggetto e Parametro

Verifica della legittimità costituzionale dell'art. 56 della L. 22 dicembre 2010 n. 194 “Bilanci di previsione dello Stato e degli Enti Pubblici per l'esercizio finanziario 2011 e Bilanci Pluriennali 2011/2013”, in riferimento agli artt. 4, 13 e 14 della Dichiarazione dei Diritti dei Cittadini e dei Principi Fondamentali dell'Ordinamento Sammarinese, nonché all'art. 14 della Convenzione per la Salvaguardia dei Diritti dell'Uomo e delle Libertà Fondamentali (di seguito, « CEDU »).

Decisione

Il Collegio Garante dispone la sospensione del procedimento in corso fino alla ratifica del Decreto Legge n.23/2011 o comunque, in assenza della stessa, fino alla data di scadenza dei termini per la ratifica.

Estratto ordinanza

(...)

Premesso che il ricorso in oggetto volto a contestare la legittimità costituzionale dell'articolo 72 della Legge 22 dicembre 2010 n.194 è stato presentato in data 7 febbraio 2011;

premesso che in data 4 febbraio 2011 era stato promulgato il Decreto Legge n.23/2011 la cui ratifica potrà avvenire entro e non oltre il 4 maggio 2011;

accertato che detto decreto “sostituisce” espressamente il secondo comma dell'articolo 72 della Legge 22 dicembre 2010 n.194;

premesso altresì che punto centrale del ricorso di cui in epigrafe è rappresentato dal secondo comma dell'articolo 72 nella versione contenuta della Legge 22 dicembre 2010 n.194;

tenuto conto che tale norma non è attualmente vigente ma che tuttavia potrebbe riacquistare vigore ove il decreto sopraddetto non dovesse essere ratificato;

Il Collegio Garante dispone la sospensione del procedimento in corso fino alla ratifica del Decreto Legge n.23/2011 o comunque, in assenza della stessa, fino alla data di scadenza dei termini per la ratifica.

(...)

Collegio giudicante

Prof. Avv. Augusto Barbera – Presidente - Relatore

Prof. Carlo Bottari - Membro Effettivo

Avv. Giovanni Nicolini - Membro Supplente



COLLEGIO GARANTE
DELLA COSTITUZIONALITÀ DELLE NORME

L'ATTIVITÀ DEL COLLEGIO GARANTE DAL 2003 AL 2018

SINDACATO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE

SENTENZA 28 MARZO 2011 N.5

Beneficio fiscale della detrazione delle spese inerenti alla produzione del reddito da lavoro dipendente – Diverso trattamento tra lavoratori residenti e non residenti – Principio di eguaglianza – Concorso alle spese pubbliche e capacità contributiva del cittadino – Principio di imparzialità dell'attività della Pubblica Amministrazione – Principio di non discriminazione nel godimento di diritti e libertà fondamentali della persona umana

Sindacato di Legittimità Costituzionale n.0001/2011
(Sindacato promosso in via diretta da membri del Consiglio Grande e Generale)

Oggetto

Verifica della legittimità costituzionale dell'art. 56 della L. 22 dicembre 2010 n. 194 "Bilanci di previsione dello Stato e degli Enti Pubblici per l'esercizio finanziario 2011 e Bilanci Pluriennali 2011/2013", in riferimento agli artt. 4, 13 e 14 della Dichiarazione dei Diritti dei Cittadini e dei Principi Fondamentali dell'Ordinamento Sammarinese, nonché all'art. 14 della Convenzione per la Salvaguardia dei Diritti dell'Uomo e delle Libertà Fondamentali (di seguito, « CEDU »).

Decisione

Il Collegio Garante dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 56 della L. 22 dicembre 2010, n. 194, sollevata in riferimento agli artt. 4 e 13 della Dichiarazione dei Diritti dei Cittadini e dei Principi Fondamentali dell'Ordinamento Sammarinese, nonché all'art. 14 della Convenzione per la Salvaguardia dei Diritti dell'Uomo e delle Libertà Fondamentali; dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 56 della L. 22 dicembre 2010, n. 194, sollevata in riferimento all'art. 14 della Dichiarazione dei Diritti dei Cittadini e dei Principi Fondamentali dell'Ordinamento Sammarinese

Estratto sentenza

(...)

Le censure di incostituzionalità hanno ad oggetto, in particolare, il comma primo della disposizione citata, che ha sostituito l'ottavo comma dell'art. 9 della L. 13 ottobre 1994 n. 91, nel modo che segue: « *I soggetti fiscalmente residenti a San Marino che producono reddito da lavoro dipendente possono portare in detrazione dall'imposta una somma predeterminata annualmente con decreto delegato a titolo di spese inerenti la produzione di tale reddito* ».



COLLEGIO GARANTE
DELLA COSTITUZIONALITÀ DELLE NORME

L'ATTIVITÀ DEL COLLEGIO GARANTE DAL 2003 AL 2018

SINDACATO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE

(...)

I ricorrenti ravvisano che la limitazione del beneficio della detrazione per le spese inerenti alla produzione del reddito da lavoro dipendente ai soli lavoratori fiscalmente residenti a San Marino integri una lesione del principio di eguaglianza, del principio del concorso alle spese pubbliche in base alla capacità contributiva, e del principio di imparzialità della pubblica amministrazione.

La norma sospettata d'incostituzionalità si porrebbe in contrasto anche con l'art. 20 dell'Accordo di Cooperazione ed Unione Doganale tra la Repubblica di San Marino e la Comunità Economica Europea che prevede: « *Ciascuno Stato membro concede ai cittadini sammarinesi che lavorano sul suo territorio un regime privo di qualsiasi discriminazione in base alla nazionalità rispetto ai suoi cittadini per quanto riguarda le condizioni di lavoro e di retribuzione. La Repubblica di San Marino concede lo stesso regime ai cittadini degli Stati membri che lavorano sul suo territorio* ». Le previsioni dell'Accordo, cui è stata data esecuzione nel territorio della Repubblica con Decreto Reggenziale 3 marzo 1993 n. 34, prevarrebbero sulla norma interna in contrasto, in virtù dell'art. 1 della Carta dei Diritti.

I ricorrenti affermano poi la violazione dell'art. 14 della CEDU, che postula che il godimento dei diritti riconosciuti debba essere assicurato senza nessuna discriminazione, in particolare quelle fondate sull'origine nazionale o posizione sociale.

Le dette censure d'illegittimità costituzionale non appaiono, ad avviso di questo Collegio, meritevoli di accoglimento.

1) In linea generale, il principio di eguaglianza, quantunque debba ritenersi esteso agli stranieri allorché si tratti della tutela dei diritti inviolabili, trova delle limitazioni in relazione a particolari situazioni giuridiche connesse alla diversità dei rapporti esistenti tra lo Stato e il cittadino e lo Stato e lo straniero, per cui non può escludersi che tra cittadino e straniero, benché uguali nella titolarità di certi diritti fondamentali, esistano differenze di fatto e di posizioni giuridiche tali da giustificare razionalmente un diverso trattamento nel godimento di tali diritti, che il Legislatore può apprezzare e regolare nella sua discrezionalità.

La differenza basilare, esistente di fatto tra il cittadino e lo straniero, consiste nella circostanza che, mentre il primo ha con lo Stato un rapporto di solito originario e comunque permanente, il secondo ne ha uno acquisito e temporaneo. Da detto legame la dottrina ha tradizionalmente desunto una definizione di cittadinanza come condizione giuridica che, nello stesso tempo, attribuisce facoltà e impone doveri, (...).

L'art. 13, comma primo, della Carta dei Diritti, infatti, statuisce: « *I cittadini hanno l'obbligo di essere fedeli alle leggi ed alle istituzioni della Repubblica, di partecipare alla sua difesa e di concorrere alle spese pubbliche in ragione della loro capacità contributiva* ».

I ricorrenti, quindi, tralasciano il fatto che l'obbligo di concorrere alle spese pubbliche in ragione della capacità contributiva è imposto non a tutti, bensì ai soli cittadini, non configurandosi, da



COLLEGIO GARANTE
DELLA COSTITUZIONALITÀ DELLE NORME

L'ATTIVITÀ DEL COLLEGIO GARANTE DAL 2003 AL 2018

SINDACATO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE

questo punto di vista, come pedissequa applicazione del generale principio di uguaglianza di cui all'art. 4 della Carta dei Diritti.

In particolare, per quanto qui strettamente interessa, se la norma certamente non preclude al Legislatore di estendere l'imposizione fiscale anche agli stranieri che svolgono attività produttiva di reddito nella Repubblica di San Marino, non offre, d'altro canto, appiglio per affermare che lo stesso Legislatore, quando deroghi al principio dell'universalità dell'imposizione, attribuendo determinati benefici a coloro che si trovino in una certa situazione, debba farlo in modo identico per i lavoratori residenti nella Repubblica e per quelli non residenti.

2) A riprova della validità di tale rilievo, si consideri la disposizione del comma quarto dell'art. 9 della L. n. 91 del 1984, (« *Le detrazioni d'imposta per carichi di famiglia sono rapportate ai mesi dell'anno e non competono ai soggetti passivi non residenti* »), mai censurata d'incostituzionalità, sebbene limitativa di un beneficio fiscale in ragione della residenza nel territorio della Repubblica del soggetto passivo d'imposta.

Né vale, in contrario, il richiamo dei ricorrenti all'art. 20 dell'Accordo Doganale con la Comunità Economica Europea, che fa divieto di discriminare i lavoratori in base alla nazionalità, relativamente alle condizioni di lavoro ed alla retribuzione, ma non assicura ad essi assoluta parità (e reciprocità) di trattamento fiscale.

Ed, invero, nel caso in esame non vi è alcuna differenziazione, sotto il profilo giuridico, del trattamento retributivo riservato ai lavoratori, atteso che ciascun lavoratore matura la medesima retribuzione lorda, mentre il differente trattamento fiscale incide esclusivamente sul netto della retribuzione.

A ciò si aggiunga che la differenziazione del trattamento fiscale non è riferita alla nazionalità del lavoratore, bensì alla sua residenza o meno nel territorio della Repubblica di San Marino(...)

La giurisprudenza interna evocata dai ricorrenti chiarisce ulteriormente la portata della norma, precisando, in relazione alla disciplina del collocamento al lavoro, che detta normativa « *non comprende alcun differente trattamento dei lavoratori sulla scorta della sola e mera nazionalità: infatti i lavoratori stranieri residenti sul territorio accedono alle liste di avviamento al lavoro in condizioni di esatta e perfetta parità di trattamento con i cittadini. [...] I lavoratori cittadini dell'Unione Europea, soggetti all'Accordo di cooperazione e unione doganale, non soffrono di alcun diverso trattamento in quanto stranieri, bensì in quanto non residenti sul territorio della Repubblica, Repubblica che, vale la pena di ricordarlo, non ha aderito ad alcun accordo internazionale prevedente la libertà di stabilimento delle persone ovvero la libertà di circolazione dei lavoratori (come, ad esempio, l'art. 39 del Trattato istitutivo della Comunità Europea)* » (Commissario della Legge, dott. G. Felici, sentenza 5 agosto 2009, nella causa civile di lavoro n. 4/2008).

L'osservazione può, per inciso, essere sviluppata con riferimento al tema della differenziazione dei regimi fiscali delle retribuzioni in base alla residenza.



COLLEGIO GARANTE
DELLA COSTITUZIONALITÀ DELLE NORME

L'ATTIVITÀ DEL COLLEGIO GARANTE DAL 2003 AL 2018

SINDACATO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE

La Corte di Giustizia delle Comunità Europee, a partire dalla sentenza « Shumacker » (14 febbraio 1995, causa C-279/93), afferma, in questa prospettiva, che la situazione dei residenti e quella dei non residenti in un dato Stato membro non sono di regola analoghe, in quanto presentano differenze oggettive per quanto attiene sia alla fonte dei redditi sia alla capacità contributiva personale o alla presa in considerazione della situazione personale e familiare (v., in particolare, sentenza 18 marzo 2010, causa C-440/08, sentenza 22 marzo 2007, causa C-383/05, Talotta, Racc. pag. I-2555, punto 19 e la giurisprudenza ivi citata, e 16 ottobre 2008, causa C-527/06, Renneberg, Racc. pag. I-7735, punto 59).

Sempre secondo la Corte di Giustizia, in presenza di un vantaggio fiscale il cui il godimento venga rifiutato ai non residenti, può ravvisarsi una discriminazione quando non sussiste alcuna obiettiva diversità di situazione tale da giustificare una disparità di trattamento tra le due categorie di contribuenti.

La disparità di trattamento, tuttavia – se sussistente – viene valutata esclusivamente in base al divieto di « *restrizioni alla libertà di stabilimento dei cittadini di uno Stato membro nel territorio di un altro Stato membro* », di cui all'art. 49 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (ex articolo 43 del Trattato istitutivo della Comunità Europea), che non è stato evocato, né avrebbe potuto esserlo, nel caso di cui si discute.

3) L'art. 14 della CEDU, invocato dai ricorrenti, stabilisce che il godimento dei diritti e delle libertà riconosciuti nella Convenzione deve essere assicurato senza nessuna discriminazione.

Tuttavia, dalla giurisprudenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo si ricava il principio che l'art. 1 del primo Protocollo addizionale alla CEDU (« *Ogni persona fisica o giuridica ha diritto al rispetto dei suoi beni. Nessuno può essere privato della sua proprietà se non per causa di pubblica utilità e nelle condizioni previste dalla legge e dai principi generali del diritto internazionale. Le disposizioni precedenti non portano pregiudizio al diritto degli Stati di porre in vigore le leggi da essi ritenute necessarie per disciplinare l'uso dei beni in modo conforme all'interesse generale o per assicurare il pagamento delle imposte o di altri contributi o delle ammende* ») deroga al principio di protezione dei beni protetti da detto Protocollo, al fine di consentire un ampio esercizio della potestà impositiva degli Stati.

L'orientamento ermeneutico prevalente afferma che l'obbligazione tributaria deve essere considerata come appartenente « *all'ambito* » del diritto pubblico e di conseguenza non è coperta dalla nozione di diritti ed obblighi di natura civile riconosciuti dalla CEDU.

Si veda, in proposito, la sentenza « Ferrazzini » (Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, Camera Grande, 12 luglio 2001, ric. 44459/98, Ferrazzini c. Italia) con cui la Corte ha ribadito che la materia fiscale fa parte ancora del nucleo duro delle prerogative della potestà pubblica, poiché la natura pubblica del rapporto tra il contribuente e la collettività resta predominante. Dato che la Convenzione e i suoi Protocolli devono essere considerati congiuntamente, la Corte reputa, altresì, che l'articolo 1 del Protocollo n. 1, relativo alla protezione della proprietà, non rechi pregiudizio al



COLLEGIO GARANTE
DELLA COSTITUZIONALITÀ DELLE NORME

L'ATTIVITÀ DEL COLLEGIO GARANTE DAL 2003 AL 2018

SINDACATO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE

diritto degli Stati di porre in vigore le leggi da essi ritenute necessarie per assicurare il pagamento delle imposte.

Per tali ragioni, il divieto di discriminazione di cui all'art. 14 della CEDU non assurge al rango di parametro per la verifica del corretto esercizio della discrezionalità del Legislatore nazionale in campo tributario.

4) Appare, infine, privo di rilievo il richiamo dei ricorrenti alla pretesa lesione del dovere di imparzialità della pubblica amministrazione, in quanto la pubblica amministrazione è tenuta all'applicazione delle leggi vigenti e a conformare il proprio comportamento alle stesse.

(...)

Collegio giudicante

Prof. Augusto Barbera – Presidente

Prof. Carlo Bottari - Membro effettivo - Relatore – Redattore

Avv. Giovanni Nicolini - Membro supplente

SENTENZA 28 MARZO 2011 N.6

Pensionamento di dipendenti dello Stato - Intervenuta abrogazione delle norme oggetto di sindacato

Sindacato di Legittimità Costituzionale n. 0002/2011

(Sindacato sollevato in via diretta da membri del Consiglio Grande e Generale)

Oggetto e Parametro

Verifica della legittimità costituzionale dell'articolo 72 della Legge 22 dicembre 2010 n.194 “Bilanci di previsione dello Stato e degli Enti Pubblici per l'esercizio finanziario 2011 e Bilanci Pluriennali 2011/2013”, per contrasto con l'art.4 e l'art.14 della Dichiarazione dei Diritti

Decisione

Il Collegio Garante dichiara inammissibile il ricorso.

Estratto sentenza

(...)



COLLEGIO GARANTE
DELLA COSTITUZIONALITÀ DELLE NORME

L'ATTIVITÀ DEL COLLEGIO GARANTE DAL 2003 AL 2018

SINDACATO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE

Il ricorso in epigrafe, depositato in data 7 febbraio 2011 allo scadere dei 45 giorni previsti per l'impugnazione diretta, riguarda l'art. 72 della Legge 22 dicembre 2010 n.194. Tuttavia, in data 4 febbraio 2011, era intervenuto il Decreto Legge 4 febbraio 2011 n.23 che ha "sostituito" il secondo comma dell'art.72 prevedendo che il pensionamento sia disposto a partire dal 1 marzo ma limitatamente a coloro i quali abbiano maturato entro febbraio 2011 i requisiti previsti dal comma 4 dell'art.6 della citata Legge n.157/2005, aggiungendo all'art.2 che gli atti intervenuti sono da "considerarsi privi di effetti e decaduti" e gli stessi restino validi solo per coloro i quali abbiano già fatto domanda, da confermare però entro il 21 febbraio 2011.

L'intervenuto decreto legge tocca il punto centrale del ricorso, il citato secondo comma dell'art.72, procedendo alla implicita abrogazione dello stesso, sostituito con altra disposizione di diverso contenuto normativo. Né dal ricorso stesso, depositato il 7 febbraio 2011, può trarsi che oggetto dello stesso sia l'art.72 così come modificato dal decreto legge che aveva sostituito il secondo comma qualche giorno prima in data 4 febbraio 2011. Non depongono in tal senso né le motivazioni né le conclusioni del ricorso in epigrafe nelle quali non si fa cenno di detto decreto legge. Del resto le procure ricorrenti hanno lamentato, in sede di discussione, di non avere potuto avere conoscenza tempestiva del decreto prima del deposito del ricorso. Né, altresì, può ritenersi che le norme rimaste in vigore, diverse dal secondo comma dell'art.72, abbiano una loro sostanziale autonomia rispetto allo stesso; rappresentano, infatti, disposizioni di mera attuazione e graduazione di quanto ivi previsto.

Essendo intervenuta la ratifica del decreto *de qua* con atto del Consiglio Grande e Generale in data 18 marzo 2011 (delibera n.24) appaiono dunque fondate a questo Collegio le richieste formulate dall'Avvocatura dello Stato che ha eccepito la inammissibilità del ricorso di cui in epigrafe perché avanzato avverso norme non più in vigore e che in ogni caso per il periodo in cui sono rimaste in vigore non hanno prodotto effetti giuridici irreversibili per i soggetti ivi contemplati.

Collegio giudicante

Prof. Augusto Barbera - Presidente -Relatore – Redattore

Prof. Carlo Bottari - Membro effettivo

Avv. Giovanni Nicolini - Membro supplente

SENTENZA 31 MAGGIO 2011 N. 7

Ricusazione del giudice – Prosecuzione dell'attività processuale



COLLEGIO GARANTE
DELLA COSTITUZIONALITÀ DELLE NORME

L'ATTIVITÀ DEL COLLEGIO GARANTE DAL 2003 AL 2018

SINDACATO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE

Principio della speditezza ed economicità dei processi - Tutela giurisdizionale dei diritti e degli interessi legittimi – Indipendenza e imparzialità del giudice

Sindacato di legittimità costituzionale n.0003/2011

(Sindacato in via incidentale sollevato d'ufficio dal membro del Collegio Garante nell'ambito delle funzioni transitorie- nella ricusazione n.0001/2011 sollevata nei confronti del Giudice per i Rimedi Straordinari in materia penale nella ricusazione del Commissario della Legge – Giudice Decidente - Dott. Gilberto Felici nel procedimento penale n.135/2005)

Oggetto e Parametro

Verifica della legittimità costituzionale dell'art.23 L. Q. n.55/2003 “Disciplina sull'organizzazione, le incompatibilità, il funzionamento, le forme dei ricorsi e dei procedimenti, gli effetti delle decisioni del Collegio Garante della Costituzionalità delle Norme”, ed in collegamento con questo anche dell'art.10 L.Q. n.145/2003 “Disposizioni sull'ordinamento giudiziario” – norma, questa, che si deve ritenere rinvii implicitamente alla prima, anche tenuto conto del rinvio fatto dall'art.6 L.C. n.144/2003 – con riferimento al principio dell'indipendenza e imparzialità del giudice, tutelato dall'art.15 della Dichiarazione dei diritti e dall'art.6, comma 1, della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo, alla base della normativa in materia di astensione e ricusazione, con il principio della speditezza dei processi, anch'esso espressamente tutelato dall'art.15 della medesima Dichiarazione dei Diritti.

Decisione

Il Collegio Garante dichiara l'incostituzionalità della norma di cui al terzo comma dell'art. 23 della Legge Qualificata n.55 del 2003 e dell'art.10 della Legge Qualificata n.145 del 2003 nella parte in cui non prevedono che, qualora venga presentata un'istanza di ricusazione, il giudice ricusato abbia il potere di procedere nell'attività processuale, con esclusione della sola pronuncia della sentenza.

Estratto sentenza

(...)

Secondo l'Ordinanza che ha sollevato la questione di legittimità *de qua*, l'obbligo per il Giudice, previsto dagli articoli di cui in epigrafe, di sospendere l'attività processuale in corso allorché sia presentata un'istanza di ricusazione è volto a tutelare esclusivamente il principio di indipendenza, e quindi di terzietà e imparzialità, del giudice previsto dal 3 comma dell'art.15 della Dichiarazione dei Diritti, mentre non si dà alcuno strumento né si indica alcuna via eventualmente praticabile per tutelare il principio di speditezza dei processi previsto nella medesima disposizione.

Pertanto, secondo il Giudice remittente, si dovrebbe dichiarare l'incostituzionalità della norma di cui in premessa nella parte in cui non prevede che, qualora venga presentata un'istanza di



COLLEGIO GARANTE
DELLA COSTITUZIONALITÀ DELLE NORME

L'ATTIVITÀ DEL COLLEGIO GARANTE DAL 2003 AL 2018

SINDACATO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE

ricusazione, il giudice ricusato abbia il potere di procedere nell'attività processuale, con la sola esclusione della pronuncia della sentenza, e nella parte in cui, come conseguenza della paralisi dell'attività processuale, non consentirebbe al giudice ricusato di respingere l'istanza di ricusazione fondata sugli stessi motivi di altra in precedenza già respinta.

La questione, ad avviso di questo Collegio, è *fondata*. Le norme in questione, almeno secondo l'interpretazione consolidatasi nel diritto vivente, prevedono l'immediata trasmissione al Giudice per i rimedi straordinari, o al Collegio Garante in composizione monocratica nel caso in cui l'istanza sia rivolta avverso quest'ultimo, delle istanze di ricusazione assieme al fascicolo processuale senza la possibilità per il giudice ricusato di valutarne la ammissibilità e non consentendo l'ulteriore svolgimento di attività processuali. Nella normativa appare configurarsi, pertanto, un non ragionevole bilanciamento nella tutela dei due citati principi della imparzialità e della speditezza che invece possono garantire un'effettiva garanzia giurisdizionale ai cittadini solo se e quando vengano contemporaneamente tenuti in considerazione dall'Ordinamento. Ad analoghe considerazioni era pervenuto questo Collegio con la Sentenza n.2/2010 con la quale si era sancito che il principio di speditezza ed economicità dei processi ha valore precettivo e non si tratta di un mero impegno programmatico, un "vero e proprio parametro di legittimità costituzionale" alla luce del quale valutare la normativa vigente. Lo si trae sia dalle espressioni usate (la legge "assicura") sia dal fatto che le norme costituzionali, secondo un indirizzo ormai consolidato di questo Collegio, devono avere efficacia "*magis ut valeant*". L'affermazione secondo cui il principio della speditezza non costituirebbe un bene primario, (...) contrasta peraltro anche con l'art. 6 della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo che include "il termine ragionevole" fra i valori da perseguire, a garanzia di tutte le parti del processo, ivi compresa la parte civile, e a garanzia della stessa indefettibilità della giurisdizione. (...)

La questione è altresì rilevante ai fini della conclusione del procedimento davanti al Giudice remittente. Come affermato fin dalla Sentenza n.1/2004 la valutazione della "rilevanza" della questione sottoposta a sindacato nella disciplina prevista dall'art.13 della Legge Qualificata n.55/2003 - che ha caratteristiche non coincidenti con quelle di altri Ordinamenti - tende semplicemente ad evitare che si tratti di "ricorsi manifestamente infondati o semplicemente dilatori" e che non ci sia alcun significativo collegamento fra la questione sollevata e la decisione da assumere. Solo la risoluzione della questione consentirebbe al Giudice remittente di adottare una decisione produttiva di effetti sia per il Giudice dei Rimedi Straordinari sia per il Giudice del procedimento principale, ivi compreso l'eventuale rigetto dell'istanza ove fondata sugli stessi motivi di una istanza in precedenza già respinta. Infatti, a seguito della ripetuta presentazione di istanze di ricusazione o astensione non sono mai stati adottati dal giudice decidente altri provvedimenti, se non quello di rimessione al Giudice per i Rimedi Straordinari (cui seguivano ulteriori istanze di ricusazione davanti a questo secondo Giudice). Se dovesse permanere l'attuale disciplina normativa, qualunque fosse la decisione che il giudice remittente dovesse assumere sulla



COLLEGIO GARANTE
DELLA COSTITUZIONALITÀ DELLE NORME

L'ATTIVITÀ DEL COLLEGIO GARANTE DAL 2003 AL 2018

SINDACATO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE

ricusazione, l'effetto rischierebbe (ancora una volta) di essere solo il prolungamento della paralisi del processo. Appare invece necessario che la decisione che verrà assunta dal Giudice remittente – qualunque essa sia – possa essere assistita dalla tutela giuridica della sua effettività e possa perciò contribuire alla prosecuzione del processo ed alla realizzazione del fondamentale principio costituzionale della speditezza dei processi, che non può essere disgiunto, come già sottolineato, da quello dell'indipendenza del giudice.

Ad avviso di questo Collegio va pertanto dichiarata l'incostituzionalità della norma *de qua* nella parte in cui non prevede che, qualora venga presentata un'istanza di ricusazione, il giudice ricusato abbia il potere di procedere nell'attività processuale con esclusione della sola pronuncia della sentenza fino a quando non venga respinta o dichiarata inammissibile l'istanza stessa, restando comunque fermo, per razionalità normativa conseguente al principio di indefettibilità della giurisdizione, che il divieto di pronunciare sentenza non opererebbe qualora venga proposta una istanza di ricusazione fondata sugli stessi motivi di altra in precedenza già respinta. (...)

Ad avviso di questo Collegio va certamente riconosciuta la discrezionalità del Legislatore (...) per quanto attiene alla individuazione delle scansioni processuali, ma ciò deve avvenire nel rispetto del principio di ragionevolezza, perché non venga compromessa, di fatto, la nozione stessa del processo, recando così lesione dell'efficiente svolgimento della funzione processuale e dei valori che essa deve assicurare.

Del resto, adottando una simile decisione, se l'istanza di ricusazione venisse successivamente respinta, nessun pregiudizio potrebbe essere lamentato dall'interessato e si realizzerebbe al meglio la tutela del principio di speditezza del processo. Se invece l'istanza venisse accolta sarebbe doveroso per il giudice chiamato a sostituire quello ricusato rinnovare, su istanza della parte interessata, gli atti istruttori che lo meritassero, a garanzia dell'imparzialità del giudizio, che non ne risulterebbe perciò in alcun modo pregiudicata.

Collegio giudicante

Prof. Avv. Augusto Barbera - Presidente – Relatore – Redattore

Prof. Avv. Angelo Piazza - Membro Effettivo

Prof. Avv. Carlo Bottari - Membro Effettivo

SENTENZA 16 SETTEMBRE 2011 N.9

Lesioni colpose aggravate dalla violazione delle norme sulla prevenzione degli infortuni – Prescrizione – Reato complesso e concorso di reati



COLLEGIO GARANTE
DELLA COSTITUZIONALITÀ DELLE NORME

L'ATTIVITÀ DEL COLLEGIO GARANTE DAL 2003 AL 2018

SINDACATO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE

Principio di eguaglianza

Sindacato di Legittimità Costituzionale n.0004/2011

(Sindacato in via incidentale sollevato d'ufficio dal Giudice d'Appello Penale nel procedimento penale n.1230/2006)

Oggetto e Parametro

Verifica della legittimità costituzionale dell'art. 54 c.p., per contrasto con il principio di eguaglianza di cui all'art. 4 della Dichiarazione dei Diritti, «nella parte in cui non prevede che i termini di prescrizione ivi indicati siano comunque corrispondenti a quelli, più brevi o più lunghi, previsti per eventuali reati componenti di reati complessi, puniti con pene di minore gravità ovvero con pene di eguale o maggiore gravità, secondo la scala indicata nell'art. 80 c.p.».

Decisione

Il Collegio Garante dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale.

Estratto sentenza

(...)

L'art. 164, comma 1, c.p. punisce il delitto di lesioni con la prigionia di primo grado o con l'arresto ovvero con la multa a giorni di secondo grado; il comma 3 sancisce l'applicabilità della particolare circostanza di aggravamento prevista dall'art. 163, comma 2, c.p. per il reato di omicidio colposo, ossia l'inosservanza delle norme «sulla prevenzione degli infortuni».

L'art. 74 della L. 41/69, come novellato con l'art. 45 della L. 31/98, stabilisce al comma 1, lettera a), che, per la violazione dell'obbligo di provvedere di robusti parapetti i ponteggi, sancito dall'art. 22, comma 1, i datori di lavoro e i dirigenti sono puniti «con la multa a lire di minimo £.2.000.000 (due milioni) o l'arresto o la multa a giorni di secondo grado».

Posto che nell'ordine di gravità delle pene stabilito dall'art. 80 c.p. la «multa a giorni» segue la «multa a lire» (ossia si configura come meno grave di quest'ultima) e che, perciò, in base all'art. 54 c.p., il reato punito con la multa a giorni si prescrive prima del reato punito con la multa a lire, il Giudice rimettente denuncia quale conseguenza paradossale ed inaccettabile la prescrizione «anticipata» del reato complesso (le lesioni colpose aggravate dalla violazione delle norme sulla prevenzione degli infortuni) rispetto a quella del fatto che ne costituisca di per sé elemento costitutivo o circostanza aggravante (la violazione delle norme sulla prevenzione degli infortuni). Come conviene la stessa ordinanza di rinvio, la disciplina della prescrizione dei reati rientra nella discrezionalità politica del legislatore, cui è demandata la valutazione delle priorità di persecuzione dei reati. Non sfugge tuttavia a questo Collegio la irrazionalità della situazione messa in rilievo



COLLEGIO GARANTE
DELLA COSTITUZIONALITÀ DELLE NORME

L'ATTIVITÀ DEL COLLEGIO GARANTE DAL 2003 AL 2018

SINDACATO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE

nell'ordinanza di rinvio, ma in presenza di un ricorso in via incidentale occorre anche valutare la rilevanza della questione ai fini della conclusione del giudizio *a quo*.

L'intervento invocato dall'ordinanza di rinvio assume connotazioni che richiederebbero a questo Collegio interventi di tipo addittivo, particolarmente delicati nell'ambito della legislazione penale. In tale contesto è perciò opportuno che il Giudice remittente esplori tutte le possibili interpretazioni delle norme in esame che, in ossequio a principi di ragionevolezza, portino ad escludere che l'anomalia segnalata sia ancora più incidente. Con riferimento, in particolare, alla figura del reato complesso prevista dall'art. 51 c.p., l'ordinanza di rinvio non pare aver preso in considerazione la possibilità di un'interpretazione che escluda, nel caso in esame, l'assorbimento del fatto assunto in ipotesi come «componente» nel fatto assunto in ipotesi come «composto».

In proposito, non pare destituito di fondamento l'argomento della difesa erariale, che sottolinea come nell'art. 164, comma 3, c.p. vengano in modo generico richiamate le norme sulla prevenzione degli infortuni, senza alcun distinguo tra illeciti amministrativi o penali, con ciò avvalorando il convincimento che il legislatore non abbia inteso costruire tale ipotesi aggravata come un caso di reato complesso, poiché altrimenti avrebbe codificato la disposizione con richiami a specifiche violazioni. Perché si realizzi una ipotesi di reato complesso parrebbe necessario a questo Collegio che il reato assorbito abbia un legame causale immediato con il reato con cui si fonde mentre nel caso di specie emergerebbe che gli imputati abbiano commesso la contravvenzione alla legislazione antinfortunistica già prima della consumazione del reato di lesioni colpose. (...)

Anche nel caso *de qua* si sarebbe dovuto accertare se effettivamente ci si trovi di fronte ad un "reato complesso" – come sostiene l'ordinanza di rinvio – e non – come parrebbe a questo Collegio - di fronte alla diversa ipotesi del "concorso di reati".

Il Giudice del rinvio, in definitiva, esimendosi dal verificare se nella specie la violazione delle norme sulla prevenzione degli infortuni mantenga autonomia rispetto al delitto di lesioni colpose – anche in considerazione del più rigoroso trattamento sanzionatorio in concreto da riservarsi alla prima e delle connesse conseguenze sul piano della prescrizione – ha trascurato di accertare l'ammissibilità di un'opzione ermeneutica idonea a sottrarre la norma dell'art. 54 c.p. al contrasto con i parametri evocati, ovvero di motivare sull'impossibilità di essa.

Collegio giudicante

Prof. Augusto Barbera - Presidente

Prof. Carlo Bottari - Membro Effettivo - Relatore – Redattore)

Avv. Giovanni Nicolini - Membro supplente



COLLEGIO GARANTE
DELLA COSTITUZIONALITÀ DELLE NORME

L'ATTIVITÀ DEL COLLEGIO GARANTE DAL 2003 AL 2018

SINDACATO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE

ANNO 2012

SENTENZA 30 GENNAIO 2012 N. 1

**Ricorso giurisdizionale avverso provvedimenti sanzionatori di Banca Centrale:
ricorso avverso sanzioni amministrative
Principio di eguaglianza**

Sindacato di Legittimità Costituzionale n. 0005/2011
(Sindacato in via incidentale sollevato, ad istanza di parte, nei ricorsi amministrativi R.G. 23 / 24 / 25 / 26 / 27 / 28 / 29 / 30 / 31 del 2011)

Oggetto e Parametro

Verifica della legittimità costituzionale della disposizione di cui all'art. 141, comma 4, della legge 17 novembre 2005 n. 165 "Legge sulle imprese e sui servizi bancari, finanziari e assicurativi", per contrasto con l'art. 4, commi 1 e 3, della Carta dei diritti (principio di uguaglianza)".

Decisione

Il Collegio Garante dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale

Estratto sentenza

(...)

E' stata richiesta a questo Collegio Garante la verifica di legittimità costituzionale della norma di cui al comma dell'art. 141 della Legge n. 165 del 17 novembre 2005, come ripreso dall'art. 23, comma 7, del relativo decreto attuativo (Decreto n. 76/2006), la quale si porrebbe in aperto contrasto con il principio di uguaglianza sancito dall'art. 4, commi 1 e 3, della Carta dei diritti. Tutto ciò sulla base del fatto che la citata disposizione, nel richiamare l'art. 34 della legge n. 68/1989, pur qualificando come ricorso giurisdizionale amministrativo il rimedio avverso i provvedimenti sanzionatori della Banca Centrale, avrebbe introdotto un diverso grado di tutela per identiche posizioni soggettive: il legislatore ha, infatti, previsto un giudizio in unico grado, a differenza di quanto avviene per i procedimenti amministrativi "ordinari".

Preliminarmente, osserva il Collegio che non può esservi alcun dubbio in ordine alla natura giurisdizionale del ricorso *de quo*, come è possibile evincere dalla normativa che lo disciplina. Il legislatore ha, infatti, espressamente qualificato come "ricorso giurisdizionale amministrativo" lo strumento di impugnazione delle sanzioni amministrative pecuniarie in esame, facendo richiamo, tra l'altro, alla Legge 28 giugno 1989 n. 68, rubricata "Della giurisdizione amministrativa, del



COLLEGIO GARANTE
DELLA COSTITUZIONALITÀ DELLE NORME

L'ATTIVITÀ DEL COLLEGIO GARANTE DAL 2003 AL 2018

SINDACATO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE

controllo di legittimità e delle sanzioni amministrative”, e, segnatamente, all’art. 34 che disciplina il “*Ricorso al Giudice Amministrativo d’Appello*”.

(...)

L’ordinamento sammarinese, in particolare, sancisce solennemente il principio di parità di trattamento nella “*Dichiarazione dei diritti dei cittadini e dei principi fondamentali dell’ordinamento sammarinese*”. L’art. 4, commi 1 e 3, della Legge 8 Luglio 1974 n. 59, così come modificato dalla Legge 26 febbraio 2002 n. 36, prevede, per quanto qui di interesse, che “*1. Tutti sono uguali davanti alla legge, senza distinzioni di sesso, di condizioni personali, economiche, sociali, politiche e religiose*” e “*3. La Repubblica assicura pari dignità sociale e uguale tutela dei diritti e delle libertà. Promuove le condizioni per l’effettiva partecipazione dei cittadini alla vita economica e sociale del Paese*”.

L’eguaglianza è da intendersi sia in senso formale che sostanziale. Sotto il profilo formale, viene affermata l’eguaglianza di tutti i cittadini di fronte alla legge ed il divieto di comportamenti discriminatori in ragione del sesso, della religione, delle opinioni politiche o delle condizioni personali e sociali. In senso sostanziale, l’eguaglianza si estrinseca nella garanzia di eguali condizioni di vita o pari opportunità a tutti i cittadini, in particolare a coloro che sono più svantaggiati, e nell’impegno dello Stato a rimuovere gli ostacoli economico-sociali che nei fatti limitano la libertà e l’uguaglianza di alcuni individui.

Ritiene il Collegio utile evidenziare che il principio suddetto non deve essere interpretato ed applicato in termini assoluti: l’uguaglianza comporta, infatti, che situazioni uguali vengano trattate in modo uguale, ma anche che situazioni diverse vengano trattate in modo differente. Ne consegue che anche gli strumenti giuridici di tutela debbano essere eguali a parità di situazioni giuridiche, potendo, diversamente, ammettersi una differente disciplina.

Ciò detto, deve osservarsi che la legge n. 68/89 ha individuato tre diversi tipi di procedimenti di competenza dei giudici amministrativi: 1) controllo di legittimità degli atti amministrativi; 2) controllo preventivo di legittimità su determinati atti della Pubblica Amministrazione di cui all’art. 23 della legge medesima; 3) ricorso avverso l’applicazione di sanzioni amministrative.

In relazione a quest’ultima categoria di giudizi, il titolo IV della legge citata ha contemplato una precisa e separata disciplina dei ricorsi per violazione amministrativa, prevedendo uno specifico procedimento di opposizione applicabile nei confronti di tutte le sanzioni di natura amministrativa indipendentemente dall’organo competente alla loro irrogazione, così come recita l’art. 30. Ciò significa che, laddove l’ordinamento ha inteso punire determinati comportamenti con sanzioni amministrative, ha attribuito al soggetto responsabile delle irregolarità, quale rimedio giurisdizionale, quello previsto dall’art. 34 della legge medesima, ossia il ricorso al Giudice amministrativo d’appello in unico grado.



COLLEGIO GARANTE
DELLA COSTITUZIONALITÀ DELLE NORME

L'ATTIVITÀ DEL COLLEGIO GARANTE DAL 2003 AL 2018

SINDACATO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE

L'art. 30, comma 2, ha, poi, demandato alle leggi successivamente adottate la determinazione della natura amministrativa delle sanzioni pecuniarie comminate, al fine di sottoporle alla medesima disciplina processuale citata.

In particolare, con riferimento alla fattispecie in esame, il legislatore sammarinese ha chiaramente qualificato come “amministrative” le sanzioni di competenza della Banca Centrale. L'art. 141, comma 4, della legge n. 165/2005 oggetto del presente giudizio ha, quindi, richiamato espressamente le forme ed i modi del ricorso giurisdizionale amministrativo di cui all'art. 34 della legge n. 68/89 quale rimedio impugnatorio da proporre avverso i provvedimenti sanzionatori suddetti.

(...) il legislatore non ha inteso attribuire una posizione differenziata – in ragione dell'unico grado di giudizio – al soggetto sanzionato dalla Banca Centrale rispetto a qualsivoglia altro soggetto che volesse attivare un procedimento giurisdizionale di natura amministrativa. Anzi, la norma oggetto di esame si presenta assolutamente rispettosa della *ratio* delle disposizioni di cui al titolo IV della legge n. 68/89, in quanto, a parità di condizioni – l'opposizione avverso una sanzione amministrativa – ha attribuito il medesimo strumento di tutela giurisdizionale riconosciuto a soggetti parimenti sanzionati da altri organi dell'ordinamento.

In caso di impugnazione di sanzioni amministrative (...) è stata, quindi, individuata per tutte le tipologie di sanzioni una procedura omogenea, semplificata ed accelerata, incentrata sul contraddittorio orale e conclusa con decisione in via definitiva.

Ad avviso del Collegio, la previsione di una diversa disciplina per gruppi omogenei di controversie costituisce una scelta discrezionale del legislatore sammarinese non sindacabile, in quanto non palesemente illogica. (...)

Pertanto, non appaiono rilevanti le censure in merito ad una asserita violazione del principio di eguaglianza e, segnatamente, una disparità di trattamento nella previsione di un procedimento in unico grado di giudizio quale rimedio giurisdizionale a disposizione del soggetto sanzionato dalla Banca Centrale. Ciò in quanto il confronto non può essere effettuato in generale con riferimento ai procedimenti di competenza del Giudice amministrativo, ma in funzione della specifica tutela che l'ordinamento sammarinese riserva alla categoria delle opposizioni avverso sanzioni amministrative comminate dai diversi organi a ciò deputati.

(...)

Collegio giudicante

Prof. Augusto Barbera - Presidente

Prof. Angelo Piazza - Membro effettivo - Relatore-Redattore

Prof. Carlo Bottari - Membro effettivo



COLLEGIO GARANTE
DELLA COSTITUZIONALITÀ DELLE NORME

L'ATTIVITÀ DEL COLLEGIO GARANTE DAL 2003 AL 2018

SINDACATO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE

SENTENZA 19 LUGLIO 2012 N. 5

**Disconoscimento di paternità: presupposto e termine per l'esperibilità dell'azione
Principio di eguaglianza – Tutela giurisdizionale dei diritti e degli interessi legittimi
e diritto di difesa**

Sindacato di Legittimità Costituzionale n. 0001/2012

(Sindacato in via incidentale sollevato, ad istanza di parte, nel ricorso d'appello civile n. 90/2011)

Oggetto e Parametro

Verifica della legittimità costituzionale dell'art.361 lett. d) della Legge 26 aprile 1986 n. 49 "Riforma del diritto di famiglia" nella interpretazione datane dal Commissario della Legge secondo la quale la prova bio-genetica rileva solo previa dimostrazione dell'adulterio della madre e dell'art. 39.1 della stessa Legge 49/1986 nella parte in cui prevede il termine di un anno per l'azione di disconoscimento di paternità ovvero nella parte in cui non prevede che il termine decorra dal momento in cui è insorto il sospetto dell'adulterio ovvero dell'avvenuta scoperta di fatti e/o degli elementi da cui discenda l'inesistenza del rapporto di filiazione per contrasto con l'art. 4 commi 1 e 3 e con l'art. 15 commi 1 e 2 della Dichiarazione dei Diritti

Decisione

Il Collegio Garante dichiara l'incostituzionalità dell'art. 36 comma 1 lett. d) della legge 26 aprile 1986, n. 49 nella parte in cui subordina l'esame delle prove tecniche, dalle quali risulti che il figlio presenta caratteristiche genetiche incompatibili con quelle del presunto padre, alla previa dimostrazione di rapporti extraconiugali della moglie;
dichiara l'incostituzionalità dell'art. 39 comma 1 della legge 26 aprile 1986, n. 49, nella parte in cui prevede che il termine decadenziale di un anno decorra dalla nascita del figlio, anziché dal momento in cui il padre venga a conoscenza degli elementi che facciano presumere la mancanza del rapporto di paternità.

Estratto sentenza

(...)

Le due questioni sono entrambe fondate.

Quanto alla *prima*, non può resistere alla prova di ragionevolezza (art. 4 DdD) e viola il diritto alla difesa (art. 15.2 DdD) la pretesa della disposizione in oggetto di subordinare l'accesso alla prova bio-genetica alla previa dimostrazione dell'aver avuto la moglie rapporti extraconiugali. Occorre



COLLEGIO GARANTE
DELLA COSTITUZIONALITÀ DELLE NORME

L'ATTIVITÀ DEL COLLEGIO GARANTE DAL 2003 AL 2018

SINDACATO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE

considerare che la norma risale al 1986. Da allora la scienza biomedica ha conosciuto progressi tali che i test di paternità (non più fondati sull'esame del sangue, ma del DNA attraverso campioni di saliva: dunque con invasività minima) sono oggi disponibili direttamente su internet, e danno risultanze certe nel provare la *non* riconducibilità del figlio al padre (diversamente da quanto affermato nella sentenza 113/2011) e quasi certe nel provare invece la filiazione. Tanto più tenuto conto della irrilevanza della prova di rapporti extraconiugali della madre (la paternità potrebbe ben essere comunque proprio del presunto padre, ovviamente), subordinare a questa l'accesso alle prove tecniche configura il sostanziale impedimento all'esercizio del diritto di azione tutelato dall'art. 15.2 DdD. E ciò in relazione alla tutela di diritti fondamentali che toccano la stessa identità biologica delle persone coinvolte: il che può prefigurare una violazione anche dell'art. 1 DdD nei suoi commi 3 e 4 e dell'art. 5 DdD («i diritti della persona umana sono inviolabili»). La norma che si ricava dall'art. 36.1 lett. d) rispecchia un contesto sociale e tecnologico superato e incompatibile con un'interpretazione attuale dei principi e dei diritti di cui alla Dichiarazione dei diritti. D'altra parte già nella decisione *Shofman contro Russia* (n. 74826/01) del 24 novembre 2005 la Corte europea per la protezione dei diritti dell'uomo, la cui giurisprudenza assume rilievo nell'ordinamento sammarinese ai sensi dell'art. 1. commi 3 e 4 DdD, ha avuto modo di affermare che «presunzioni legali che prevalgono sulla realtà biologica e sociale senza riguardo per fatti conclamati... non sono compatibili con l'obbligo degli Stati di assicurare una reale tutela della vita privata e familiare (...)».

Non è altresì inutile ricordare che la legislazione di paesi vicini alla Repubblica (Belgio, Francia, Germania, Svizzera) tutta recente o recentissima in *nessun* caso fa riferimento all'adulterio (o a relazioni extraconiugali) come presupposto o condizione dell'azione di disconoscimento di paternità (mentre tutti, ammettendo l'inseminazione eterologa, non ammettono tale azione, invece, in caso di consenso all'inseminazione prestato dal marito). (...).

Del resto difficilmente la tutela della famiglia espressamente richiamata a sua volta dall'art. 12.1 DdD potrebbe essere invocata in casi quali quello di cui al processo principale: non solo perché si tratta di casi in cui l'unità familiare è già largamente compromessa (e non si vede come potrebbe essere ragionevolmente meglio protetta o addirittura recuperata dall'affermazione dell'eventuale irrilevanza meramente processuale delle risultanze delle prove tecniche sulla paternità), ma altresì perché pretendere di trasformare l'azione di disconoscimento di paternità in un processo sulle eventuali relazioni extraconiugali della madre del figlio, di cui si chiede il disconoscimento, può solo costituire una minaccia ulteriore e potenzialmente anticipata nei confronti dell'unità della famiglia, inducendo il coniuge anche solo geloso o vagamente sospettoso a forme di controllo ossessive, queste sì destinate a colpire la serenità della famiglia.

Quanto alla *seconda*, anch'essa appare in violazione dell'art. 4 e dell'art. 15.1 e 2, ove interpretata nel senso che il termine decorre dalla nascita del figlio e non dal momento in cui il presunto padre consegua gli elementi per sospettare della propria non paternità, perché viola il diritto di agire in



COLLEGIO GARANTE
DELLA COSTITUZIONALITÀ DELLE NORME

L'ATTIVITÀ DEL COLLEGIO GARANTE DAL 2003 AL 2018

SINDACATO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE

giudizio, irrazionalmente negando al padre la possibilità di avvalersi delle facoltà che gli riconosce l'art. 36 della legge 49 del 1986 (di provare che il figlio non è suo). Non è in effetti ragionevole (e pone il padre in condizioni di diseguaglianza) imporre un termine decadenziale che decorra dalla nascita del figlio quando è esperienza comune la constatazione che può ben accadere che solo successivamente il padre venga ad apprendere fatti o circostanze che lo inducano a ritenere non suo il figlio. E' ben vero che valori costituzionalmente rilevanti quali la tutela della famiglia, la stabilità degli status e la stessa tutela dei minori legittimamente possono indurre il legislatore a porre un termine oltre il quale l'azione di disconoscimento non è più esperibile: (...)

In altri termini: il valore della stabilità della famiglia e della stabilità degli status viene dappertutto temperato con quello del diritto alla difesa e del diritto alla propria personalità e dignità sotto il profilo specifico del rispetto dell'identità biologica. Sul punto, nella già citata decisione *Cedu Shofman contro Russia* si afferma che se porre da parte del legislatore un termine «per assicurare certezza giuridica nelle relazioni familiari e per proteggere gli interessi del bambino» può ben giustificarsi, dettare termini decadenziali rigidi che non tengano conto del fatto che il padre possa venire a conoscenza - appunto - di elementi che lo inducano a dubitare della paternità solo *dopo*, non è compatibile con l'obbligo degli Stati di assicurare una reale tutela della vita privata e familiare. Anche in questo caso la legislazione della Repubblica deve conformarsi a un più equilibrato bilanciamento degli interessi costituzionalmente rilevanti in gioco rispetto a quanto non consenta l'art. 39.1 della legge 49/1986 che deve considerarsi pertanto a sua volta costituzionalmente illegittimo.

Collegio giudicante

Prof. Angelo Piazza - Presidente

Prof. Carlo Fusaro - Membro Effettivo - Relatore – Redattore

Avv. Giovanni Nicolini - Membro supplente

ANNO 2013

SENTENZA 18 MARZO 2013 N.2

Termine per la conclusione dell'attività istruttoria penale: computo e sospensione – Ricorso avverso il provvedimento di archiviazione – Riapertura dell'istruttoria – Tutela giurisdizionale dei diritti soggettivi e degli interessi legittimi e diritto di difesa - Speditezza, economicità, pubblicità e indipendenza dei giudizi



COLLEGIO GARANTE
DELLA COSTITUZIONALITÀ DELLE NORME

L'ATTIVITÀ DEL COLLEGIO GARANTE DAL 2003 AL 2018

SINDACATO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE

Sindacato di Legittimità Costituzionale n. 0002/2012

(Sindacato in via incidentale sollevato d'ufficio dal Commissario della Legge, nel procedimento penale n. 922 dell'anno 2010)

Oggetto e Parametro

Verifica della legittimità costituzionale dell'art.6 della Legge 17 giugno 2008 n. 93 “Norme sulla procedura penale e sul segreto istruttorio nel processo penale” nella parte in cui non prevede che il termine in esso disposto per la prima fase istruttoria non si applichi anche alla fattispecie di cui all'art. 7 della medesima legge e non preveda che esso termine ricominci a decorrere interamente (fino ad un altro terzo rispetto alla prescrizione del reato) allorché l'istruttoria venga riaperta a seguito della pronunzia sul ricorso in opposizione all'archiviazione per contrasto con l'art. 15 della Dichiarazione dei Diritti, là dove garantisce “la tutela dei diritti soggettivi e degli interessi legittimi davanti agli organi della giurisdizione ordinaria”

Decisione

Il Collegio Garante della Costituzionalità delle Norme dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 6 della Legge n. 93/2008, nella parte in cui esso non prevede che il termine ivi previsto resti sospeso, in caso di impugnazione del decreto di archiviazione e conseguente ordinanza del Giudice delle Appellazioni penali che riapra l'istruttoria, tra la data di deposito dell'ordinanza di archiviazione del giudice istruttore e la data in cui il procedimento riaperto viene assegnato al nuovo giudice istruttore.

Estratto sentenza

(...)

1. La questione di legittimità costituzionale ha per oggetto disposizioni contenute nella Legge n. 93/2008, recante norme “sulla procedura penale e sul segreto istruttorio nel processo penale”, il cui articolo 1 individua come principale finalità della legge “di avviare l'adeguamento delle norme processuali vigenti ai principi costituzionali in materia ed in particolare a quello di tutela del diritto di difesa in ogni grado del procedimento ed a quello di speditezza, economicità, pubblicità e indipendenza dei giudizi sanciti dall'articolo 15, secondo e terzo comma, della Dichiarazione dei Diritti dei Cittadini e dei Principi Fondamentali dell'Ordinamento Sammarinese, e dall'articolo 6 della Convenzione Europea per la Salvaguardia dei Diritti dell'Uomo e delle Libertà Fondamentali”.

Essa è pertanto finalizzata a realizzare un contemperamento tra principi costituzionali e internazionali, richiamati da norme costituzionali, i quali presiedono alla soddisfazione di interessi suscettibili di entrare reciprocamente in tensione nell'ambito del processo penale: l'interesse alla



COLLEGIO GARANTE
DELLA COSTITUZIONALITÀ DELLE NORME

L'ATTIVITÀ DEL COLLEGIO GARANTE DAL 2003 AL 2018

SINDACATO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE

effettività della giustizia, l'interesse alla difesa dell'imputato e dell'indagato, l'interesse della parte lesa, l'interesse alla certezza del diritto (che non è solo delle parti coinvolte, ma dell'intera collettività) cui è precipuamente finalizzato il principio di speditezza dei procedimenti.

2. Nell'operare tale contemperamento il Legislatore, con scelta che non appare di per sé irragionevole, e che comunque non è oggetto del presente giudizio, ha stabilito che, nella fase istruttoria gli interessi coinvolti andassero tutti egualmente tutelati, ma che la misura di tale tutela potesse subire limitazioni per ciascuno di essi in ragione della presenza degli altri.

Di tale contemperamento è dimostrazione la previsione del termine per la conclusione dell'attività istruttoria, previsto dall'art. 6 della l. n. 93/2008.

V'è da notare a questo proposito che, stando alla disciplina legislativa, una volta consumatosi l'arco temporale consentito dall'ordinamento per lo svolgimento dell'istruttoria, è, a quel punto, l'esigenza di speditezza e di certezza che dovrà prevalere.

Ciò è dimostrato dalla previsione secondo cui dall'eventuale inutile decorso del termine consegue l'obbligo di archiviazione, indipendentemente dalla natura, dai vizi, dalle conclusioni delle attività svolte (o non svolte) dall'inquirente.

(...)

3. Dalla ricostruzione compiuta si debbono pertanto ricavare due conclusioni, suscettibili di trovare applicazione, come si vedrà, anche per l'ipotesi oggetto del presente giudizio.

3.1 La prima conclusione è che si conferma, nella disciplina esaminata, il principio, desumibile già dal tessuto costituzionale, in base al quale, in presenza di norme che prevedono un reciproco contemperamento tra istanze di eguale valore primario, nessuna di esse può avere un'applicazione illimitata e assoluta. Detto in altri termini, ciascun interesse tutelato da quelle norme e previsioni potrà subire un sacrificio al fine di consentire la parziale soddisfazione degli altri.

(...).

3.2. La seconda conclusione riguarda l'impatto della tassatività del termine sul regime delle impugnazioni avverso il decreto di archiviazione. Si deve, a questo proposito, ritenere, in base ad una considerazione sistematica della disciplina, che, nel caso di archiviazione "coatta" da parte del Magistrato Dirigente, dovuta all'inutile decorso dei termini, non sia possibile applicare l'art. 7 e debba pertanto essere precluso il ricorso al Giudice delle Appellazioni. Se infatti una tale facoltà fosse concessa, si frustrerebbe completamente l'esigenza sottesa alla perentorietà del termine di cui all'art. 6, disincentivando quella speditezza che invece si vuole opportunamente assicurare con la previsione del termine stesso.

D'altronde, poiché è nella *ratio* del sistema di preclusione previsto dall'art. 6 che l'effetto di inibizione della fase istruttoria si produca indipendentemente dall'atteggiamento dell'organo inquirente o da eventuali vizi delle sua attività, sarebbe contraddittorio che poi l'ordinamento prevedesse l'ammissibilità di un controllo (in appello) su quegli atteggiamenti e su quelle attività. Ciò significa, pertanto, che anche l'esigenza di riesame dell'attività istruttoria, conclusasi con



COLLEGIO GARANTE
DELLA COSTITUZIONALITÀ DELLE NORME

L'ATTIVITÀ DEL COLLEGIO GARANTE DAL 2003 AL 2018

SINDACATO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE

l'archiviazione, debba subire, in certi casi, delle limitazioni.

4. Alla luce di quanto esposto si deve ritenere che il Legislatore abbia voluto istituire un sistema chiuso relativamente alla durata delle attività di indagine, prevedendo termini tassativi e tassative eccezioni (in particolare quella che consente al Magistrato Dirigente di posporre per un breve periodo l'archiviazione coatta, in presenza di un caso fortuito o di forza maggiore).

5. La questione deve, pertanto, ritenersi fondata.

5.1. Non è infatti ammissibile che la mancata indicazione espressa di un termine per l'istruttoria riaperta produca l'effetto di consentire a quest'ultima di protrarsi per un tempo indefinito. Né appare possibile addivenire ad una soluzione costituzionalmente conforme in via meramente interpretativa.

Tale sarebbe, a parere della Procura del Fisco, quella che, assumendo una assoluta separazione tra disciplina della prima istruttoria e disciplina del fase di "riapertura", consentisse di applicare a quest'ultima, in via analogica, quanto previsto da altre norme del codice di procedura penale e, segnatamente, di ipotizzare l'ammissibilità di un termine di volta in volta stabilito dal Giudice delle Appellazioni o, in mancanza, l'applicazione del principio generale secondo cui gli atti giudiziari debbano essere adottati "nel più breve tempo possibile".

(...)

In secondo luogo, ed è ciò che più conta, non appare ammissibile separare nettamente il regime della prima istruttoria, rispetto a quello della seconda. Quest'ultima infatti, proprio perché conseguente all'utilizzo di uno specifico mezzo di gravame, intrattiene con la prima un rapporto necessariamente complementare. L'esito del giudizio di impugnazione cioè non travolge interamente la prima fase, ma ha una funzione correttiva e integrativa.

Si tratta appunto di una "ri-apertura" il cui termine di relazione è costituito dall'andamento della prima, lo scrutinio della quale, in appello, ha reso necessaria la previsione di ulteriori attività istruttorie, senza pregiudicare, peraltro, quelle attività che fossero invece esenti da vizi.

5.2. D'altronde proprio perché si tratta di un'attività istruttoria che non azzerava interamente la prima fase, non appare nemmeno ammissibile un'interpretazione che volesse applicare ad essa il termine di cui all'art. 6 nella sua interezza, così che esso ricomincerebbe a decorrere *ab initio* fino al massimo di un ulteriore "terzo" rispetto alla prescrizione ordinaria.

Non si può infatti non vedere il paradosso di una tale conclusione, la quale finirebbe per assicurare all'istruttoria svolta correttamente, e dunque non attaccabile in sede di gravame, un tempo più circoscritto (anche fino alla metà) del termine di cui godrebbe il procedimento che nella sua prima fase sia stato condotto in modo tale da generare vizi e lacune istruttorie così da giustificare la riapertura dell'istruttoria conseguente all'accertamento di quei vizi e di quelle lacune.

5.3. Se dunque non si può in alcun modo giungere alla conclusione né di duplicare il termine esistente, né di ricorrere a criteri desunti *aliunde*, la conclusione che appare più corretta è quella di riconoscere, a partire dal sistema eretto dal Legislatore, sulla base dei principi costituzionali e



COLLEGIO GARANTE
DELLA COSTITUZIONALITÀ DELLE NORME

L'ATTIVITÀ DEL COLLEGIO GARANTE DAL 2003 AL 2018

SINDACATO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE

internazionali richiamati, la necessità di una ricostruzione unitaria, derogando la quale la disciplina si espone al vizio di illegittimità costituzionale.

Tale ricostruzione unitaria impone di ritenere che il termine per l'attività istruttoria debba - attesa la medesimezza di natura e la stretta interconnessione tra le due fasi - essere computato complessivamente e non possa pertanto superare (tra prima e seconda fase) il terzo del tempo di maturazione della prescrizione prevista per il reato più grave.

Allo stesso tempo però, proprio perché la *ratio* della disciplina è quella di limitare in un termine ritenuto dal Legislatore congruo (e in quanto tale rientrante nella sua discrezionalità) la durata dell'attività istruttoria, risulterebbe illogico e ingiustificatamente compressivo degli altri interessi in gioco, se dal suo decorso non venissero eccettuate tutte le situazioni in cui attività istruttoria non sta svolgendosi e non potrebbe in alcun modo svolgersi.

Ci si riferisce, cioè, esattamente, alla situazione in cui il primo giudice inquirente abbia concluso la propria istruttoria e il decreto di archiviazione sia sottoposto allo scrutinio del Giudice di Appello, cui non spetta compiere, a sua volta, attività istruttoria, ma solo sindacare la correttezza e completezza di quella già compiuta ed eventualmente disporre la riapertura.

6. In questa prospettiva è evidente che nessuna interpretazione analogica o estensiva sarebbe ammissibile per colmare la lacuna di cui al combinato disposto di art. 6 e art. 7 della l. 93/2008 senza addivenire ad una declaratoria di incostituzionalità.

Al contrario una tale declaratoria è necessaria non perché il Legislatore avrebbe omesso (esplicitamente o implicitamente) di indicare un termine per la conclusione dell'istruttoria riaperta, ma, al contrario, per aver omesso di sottrarre al decorso del termine previsto (e applicabile anche alla fase di "riapertura" dell'istruttoria) il periodo di tempo destinato ad attività (il giudizio di impugnazione) che non possono dirsi strettamente istruttorie. Un tempo cioè che non è nella materiale disponibilità di nessun giudice istruttore.

Conseguentemente, tale periodo di sospensione deve ritenersi imposto, quale logica eccezione al regime di perentorietà del termine, dal momento dell'emissione del decreto di archiviazione fino a quello dell'assegnazione al nuovo giudice istruttore del procedimento, affinché egli svolga le ulteriori attività istruttorie richieste dal Giudice delle Appellazioni in accoglimento del ricorso in opposizione.

Collegio giudicante

Prof. Angelo Piazza - Presidente

Prof. Giovanni Guzzetta - Membro effettivo - Relatore – Redattore

Prof. Nicola Lettieri - Membro supplente



COLLEGIO GARANTE
DELLA COSTITUZIONALITÀ DELLE NORME

L'ATTIVITÀ DEL COLLEGIO GARANTE DAL 2003 AL 2018

SINDACATO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE

SENTENZA 22 APRILE 2013 N. 3

Ricusazione della Commissione di disciplina per i pubblici dipendenti: termine per la presentazione e per la decisione – Natura del rinvio alla normativa sulla ricusazione dei giudici

Garanzia del diritto alla difesa e al contraddittorio – Principio di eguaglianza – Principio di efficienza dell'attività della Pubblica Amministrazione

Competenza del Collegio Garante a giudicare sulle norme: norme positive e interpretazione di disposizioni di legge

Sindacato di Legittimità Costituzionale n. 0001/2013

(Sindacato in via incidentale sollevato dal membro del Collegio Garante con funzioni transitorie di Giudice per i rimedi straordinari in materia civile, nelle istanze di ricusazioni riunite nn. 11 e 12 dell'anno 2012)

Oggetto e Parametro

Verifica della legittimità costituzionale della disposizione contenuta nell'art. 16 della Legge 31 luglio 2009, n. 106 (*Norme di disciplina per i pubblici dipendenti*) «nella parte in cui, pur rinviando alla disciplina generale per i giudizi di ricusazione, impone il termine di venti giorni per l'emanazione della sentenza facendolo decorrere dal giorno di presentazione dell'istanza anziché dal giorno in cui decorre il termine per il deposito delle memorie conclusionali ai sensi degli artt. 2.2 della L. 139/2011 e 23.14 della L.Q. 55/2003, in riferimento agli articoli 4 e 15 della Dichiarazione dei diritti dei cittadini e dei principi fondamentali dell'ordinamento sammarinese».

Decisione

Il Collegio Garante dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale sollevata

Estratto sentenza

(...)

1. L'eccezione sollevata è certamente ammissibile. Essa è correttamente formulata sia nell'oggetto sia nell'individuazione del parametro; essa è sicuramente pertinente e rilevante ai fini del giudizio sulla ricusazione che il giudice *a quo* è chiamato a pronunciare. Nessun motivo di ordine processuale impedisce a questo Collegio di verificare il merito dell'eccezione: non la carenza di forza di legge della disposizione impugnata; non il valore non costituzionale del parametro invocato; non la natura dell'autorità remittente; non il fatto che un'identica questione, sollevata dallo stesso giudice nello stesso giudizio, sia stata già decisa; non una formulazione del quesito che



COLLEGIO GARANTE
DELLA COSTITUZIONALITÀ DELLE NORME

L'ATTIVITÀ DEL COLLEGIO GARANTE DAL 2003 AL 2018

SINDACATO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE

impedisca di individuare i termini della questione; non un difetto di motivazione; non una previa identica questione sollevata e definita in via diretta (art. 13 L. Q. n. 55/2003). Quanto all'eccezione preliminare dell'Avvocatura dello Stato, non vale, inoltre, obiettare che la questione sollevata si fondi su una specifica interpretazione della legge: la denominazione stessa che il legislatore ha voluto dare a questo Collegio richiama il fatto che esso giudica non solo e non tanto su *disposizioni* ma su *norme*, che dalle prime, e dall'ordinamento nel suo complesso, il giudice remittente e non altri ricava; né, infine, la cautela mostrata dalla giurisprudenza di questo Collegio, unita al rispetto per la discrezionalità del legislatore, entrambi sempre confermati, impediscono, nel caso in cui principi costituzionali fondamentali lo richiedano (nel rispetto dell'art. 16 e art. 1 co. 3 della Dichiarazione dei diritti), decisioni a limitato effetto additivo. Tutto ciò precisato, l'eccezione sollevata non può, tuttavia, essere accolta nel merito.

2. Si comprende bene la preoccupazione alla base dell'ordinanza del giudice *a quo*, il quale richiama principi presenti nella Dichiarazione dei diritti (art. 4.1 e 15.2) e affermati altresì dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (riconosciuti espressamente dall'ordinamento sammarinese: v. art. 1.3 della Dichiarazione stessa), nonché dalla giurisprudenza della Corte di Strasburgo (art. 6 Cedu): la garanzia del diritto alla difesa che include il contraddittorio fra le parti, in questo caso nell'ambito del procedimento davanti alla Commissione di disciplina prevista per i pubblici dipendenti dalla L. 106/2009; la parità di trattamento tra i giudizi di ricusazione previsti dall'ordinamento giudiziario e quelli previsti appunto dalla L. 106/2009. Ciò a fronte di una (parziale, a ben vedere) mancanza di disciplina procedimentale relativa alla ricusazione di cui all'art. 16 della L. 106/2009, e alla indubbia ristrettezza del termine di venti giorni *dal deposito dell'istanza di ricusazione*, entro il quale il Giudice competente (il Giudice per i rimedi straordinari in materia civile, e fino a giuramento di questi, il Collegio Garante esercitante funzioni transitorie) deve decidere.

3. Il ragionamento del giudice *a quo* si fonda sulla presunzione che il legislatore della L. 106/2009, nel fare rinvio - al comma 1 dell'art. 16 - alla legge sull'ordinamento giudiziario L. 145/2003, non possa non aver inteso assimilare in tutto e per tutto il giudizio di ricusazione della Commissione di disciplina nel procedimento disciplinare dei pubblici dipendenti ai giudizi di ricusazione previsti appunto dall'ordinamento giudiziario. Da tale assunto il giudice *a quo* deriva per un verso l'inadeguatezza strutturale del termine di 20 giorni dal deposito dell'istanza (il quale rende impossibile applicare le norme di procedura previste appunto per le ricusazioni di magistrati, v. in particolare la Legge 16 settembre 2011, n. 139); per un altro verso la conseguente disparità di trattamento delle parti nei due procedimenti.

4. Questo Collegio non condivide l'assunto del giudice *a quo*. La lettura sistematica della L. 106/2009 (in particolare, ma non solo, dei Titoli II e III, artt. 14-28) mostra l'intendimento del legislatore di dettare una disciplina specifica del procedimento disciplinare per le infrazioni eventualmente commesse dai pubblici dipendenti: tale speciale disciplina prevede un organo *ad*



COLLEGIO GARANTE
DELLA COSTITUZIONALITÀ DELLE NORME

L'ATTIVITÀ DEL COLLEGIO GARANTE DAL 2003 AL 2018

SINDACATO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE

hoc (la Commissione di disciplina), di durata pari a quella della legislatura, di composizione del tutto particolare (un magistrato che lo presiede, mentre gli altri componenti sono tutti espressione o dei sindacati o dell'Amministrazione o del Governo), che applica un procedimento *ad hoc* con una stringente e precisa tempistica, che si avvale degli uffici di cancelleria e degli ufficiali giudiziari del Tribunale. Contro le decisioni di tale Commissione il dipendente ha diritto a ricorrere al Giudice amministrativo d'appello.

5. In questo quadro, il legislatore ha previsto la facoltà di ricusazione (art. 16), prevedendo: quanto alle fattispecie che possono giustificare la ricusazione, il rinvio all'art.10 della Legge 145/2003 sull'ordinamento giudiziario; quanto alla decisione, che organo competente sia il Giudice per i rimedi straordinari in materia civile. Lo stesso art. 16 specifica, inoltre, in materia procedurale due aspetti: a) le istanze di ricusazione vanno presentate al Giudice *entro la seduta preliminare* della Commissione; b) il Giudice decide «inappellabilmente» *entro venti giorni dalla deposito dell'istanza*. E' chiaro l'intendimento del legislatore, il quale da un lato ha voluto introdurre nello speciale procedimento disciplinare un elemento di maggior garanzia nei confronti del dipendente contro il quale si procede, dall'altro ha voluto prevedere tempi stretti, evidentemente valutando che ciò sia nell'interesse dell'efficiente andamento della pubblica amministrazione, anch'esso valore espressamente tutelato dalla Dichiarazione dei diritti (art. 14.1). Sia nell'uno che nell'altro caso le disposizioni procedurali dell'art. 16 divergono rispetto alle disposizioni della L. 139/2011: non solo per il termine posto per la sentenza, ma anche per quello relativo alla presentazione dell'istanza (...). Tutto ciò corrobora l'interpretazione in base alla quale, lungi dal voler introdurre un rinvio generale non solo ai casi ma anche al procedimento in materia di ricusazione previsto dall'ordinamento giudiziario, il legislatore, nel caso del procedimento disciplinare, abbia disposto un rinvio meramente materiale a una specifica singola disposizione dell'ordinamento giudiziario.

6. Se così è, la disposizione impugnata non è censurabile per disparità di trattamento nei due diversi casi di ricusazione (la ricusazione del procedimento disciplinare relativo ai dipendenti pubblici; la ricusazione del magistrato nei processi civili, penali, amministrativi, costituzionali), trattandosi di differenziazione legittimamente motivata, oggetto di scelta di politica amministrativa nella piena disponibilità del legislatore, compiuta nel bilanciamento fra valori costituzionalmente tutelati(...)

7. Che le garanzie nei procedimenti di tipo disciplinare o assimilabili, possano *non* essere le stesse del processo ordinario, in particolare penale, è altresì giurisprudenza della stessa Corte europea dei diritti dell'uomo. In particolare, nella decisione *Engel ed altri contro i Paesi Bassi* (8 giugno 1976), nonché in *Campbell e Fell contro United Kingdom* (28 giugno 1984), la Corte ha fissato i criteri in base ai quali si può stabilire la natura sostanzialmente penale o no di un processo (è infatti al processo penale che fa riferimento l'art. 6, commi 1 e 3, CEDU): qualificazione formale e sostanziale in base al diritto interno, natura oggettiva dell'infrazione, severità della pena. Tanto



COLLEGIO GARANTE
DELLA COSTITUZIONALITÀ DELLE NORME

L'ATTIVITÀ DEL COLLEGIO GARANTE DAL 2003 AL 2018

SINDACATO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE

che, in un caso di pensionamento d'ufficio di un pubblico dipendente (sanzione disciplinare), la Corte ha stabilito che l'art. 6 *non* dovesse trovare applicazione (caso *Moulet* contro *France*). (...).
8. Senza addentrarsi in valutazioni in ordine alla natura del termine di cui all'art. 16 della L. 106/2009, questo Collegio Garante osserva che, pur nella notevole ristrettezza del termine, nulla impedisce che il Giudice per i rimedi straordinari possa comunque chiedere memorie integrative o compiere attività istruttorie che a suo giudizio siano funzionali alla formazione del proprio convincimento, ad ulteriore garanzia del contraddittorio e del diritto di difesa, pur nel rispetto di una cadenza procedimentale che il legislatore ha voluto finalizzata a una conclusione il più rapida possibile del procedimento. E' dunque legittimo che il legislatore abbia previsto un procedimento caratterizzato da termini diversi rispetto a quello delle ricusazioni dei magistrati; ed è da ritenersi legittimo il termine individuato, il quale non è di ostacolo ad una garanzia minima del diritto alla difesa, pur nel quadro di un complesso di garanzie diverse da quelle che assistono le parti nel giudizio sulla ricusazione dei giudici.

Collegio giudicante

Prof. Angelo Piazza - Presidente

Prof. Carlo Fusaro - Membro Effettivo - Relatore – Redattore

Dott. Nicola Lettieri – Membro supplente

SENTENZA 4 OTTOBRE 2013 N.4

**Procedimento giurisdizionale amministrativo: ammissione mezzi di prova orali
Tutela giurisdizionale dei diritti soggettivi e degli interessi legittimi – Diritto di difesa**

Sindacato di Legittimità Costituzionale n. 0002/2013

(Sindacato in via incidentale sollevato ad istanza di parte nei ricorsi amministrativi riuniti nn. 22 e 23 dell'anno 2012)

Oggetto e Parametro

Verifica della legittimità costituzionale dell'art. 18.5 della L. 28 giugno 1989 n. 68 (*Della giurisdizione amministrativa, del controllo di legittimità e delle sanzioni amministrative*), là dove esso dispone che nel processo amministrativo «non sono ammessi mezzi di prova orali», in quanto



COLLEGIO GARANTE
DELLA COSTITUZIONALITÀ DELLE NORME

L'ATTIVITÀ DEL COLLEGIO GARANTE DAL 2003 AL 2018

SINDACATO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE

«contrario al principio di tutela giurisdizionale (art. 15.1 della Dichiarazione dei Diritti e al principio di difesa (art. 15.2 della Dichiarazione dei Diritti)

Decisione

Il Collegio Garante della Costituzionalità delle Norme dichiara l'incostituzionalità dell'art. 18 comma 5 della Legge 28 giugno 1989 n. 68 nella parte in cui, nelle controversie in materia di pubblico impiego devolute alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo, non ammette mezzi di prova orali per l'accertamento di fatti non altrimenti dimostrabili.

Estratto sentenza

(...)

9. La questione sollevata è fondata.

10. Sia chiarito in premessa che non è in questione la discrezionalità del legislatore nel prevedere un rito amministrativo differenziato, rispetto a quello civile, in relazione ai ricorsi avverso gli atti e ai provvedimenti della p.a., né la sua discrezionalità nel dettare, al riguardo, un sistema probatorio differenziato che esso legislatore consideri coerente con i principi del diritto amministrativo e quindi con la particolare posizione della pubblica amministrazione rispetto alle parti private. Si tratta di scelte di politica costituzionale, amministrativa e giudiziaria che spettano, fermi restando i limiti ordinamentali, solo al legislatore. Lo stesso deve dirsi della scelta di riservare al processo amministrativo la giurisdizione esclusiva, anche in materia di diritti soggettivi (laddove di norma il giudice amministrativo giudica su interessi legittimi), con particolare riferimento al rapporto di pubblico impiego (v. art. 9.3 della stessa Legge 68/1989). (...) Altra cosa tuttavia sono queste scelte di politica costituzionale e giudiziaria, altra la disciplina, in relazione a categorie di fattispecie specifiche, del sistema probatorio previsto dalla legge: di ciò si ragiona in questo caso.

11. La rilevanza della questione sollevata deve ritenersi pacifica. Non avendo la parte resistente riconosciuto la veridicità delle circostanze di fatto relative al presunto demansionamento (in altre parole: le attività *effettivamente* svolte dalle ricorrenti prima e dopo la riorganizzazione del servizio di pediatria), circostanze che le ricorrenti chiedono di poter provare per testimoni, la rilevanza della questione sollevata emerge a tutto tondo: perché è in applicazione della disposizione la cui legittimità costituzionale viene messa in dubbio che il Commissario della Legge ha dovuto rigettare la richiesta di escussione di testimoni avanzata nel corso del processo.

12. Quanto al merito, è utile muovere dalla giurisprudenza di questo Collegio. Nella sua sentenza 25 maggio 2005 n. 13 - non a caso richiamata dal giudice a quo così come dalle parti nelle memorie presentate (v. punti 3, 5 e 6 del Fatto) - ha fissato una serie di principi pienamente condivisibili che devono essere applicati alla questione in esame e che qui si devono evocare espressamente. In particolare il Collegio Garante ha affermato in quell'occasione: a) che il «diritto di difesa, per essere compiuto, non può non comportare che il giudice sia messo in condizione di



COLLEGIO GARANTE
DELLA COSTITUZIONALITÀ DELLE NORME

L'ATTIVITÀ DEL COLLEGIO GARANTE DAL 2003 AL 2018

SINDACATO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE

poter disporre, su richiesta della parte, o anche d'ufficio, di tutti i mezzi di prova necessari..., ivi compresa la citazione di eventuali testimoni»; b) che esigenze di celerità del processo non possono comprimere il diritto di difesa; c) che l'art. 15 D.D. va letto insieme sia alla rubrica XXVII *Leges Statutae (Dell'abbreviare le liti e del modo di procedere nelle cause civili)* sia con l'art. 6 CEDU; d) che quest'ultimo richiede la «piena utilizzazione di tutti i mezzi processuali», e non si riferisce ai soli giudizi penali ma «a tutti quei giudizi in cui vengono in rilievo diritti dei cittadini». Ora, è ben vero che quella sentenza riguardava il diverso caso di un ricorso avverso la inflizione di una sanzione amministrativa, ed è altrettanto vero che il Collegio affermava pure, contestualmente, che «l'esclusione del ricorso a mezzi di prova orale potrebbe trovare una qualche giustificazione nel caso di giudizi relativi a ricorsi riferiti ad atti o provvedimenti amministrativi, vale a dire ad atti documentali della p.a. e riferiti alla tutela di interessi legittimi»: ma per l'appunto - lasciando da parte la cautela per non dire la trasparente ritrosia di quell'argomentare ("potrebbe trovare una qualche giustificazione" non è proprio espressione che tradisce adesione incondizionata), in primo luogo quella sentenza giustifica un'opposta conclusione (nel senso dell'illegittimità del divieto di prove orali) in relazione ai ricorsi contro sanzioni amministrative perché queste «si riferiscono per lo più a comportamenti materiali in violazione delle leggi, che l'amministrazione e conseguentemente il giudice deve essere in grado di accertare con ogni mezzo»; in secondo luogo, proprio perché non di meri interessi legittimi anche in quel caso si trattava: eventuali sanzioni amministrative relative a violazioni del codice della strada ben possono impattare, si legge, sull'«esercizio di diritti fondamentali, in particolare il diritto di circolazione». Come dire: può trovare giustificazione (e legittimazione costituzionale) l'esclusione legislativa di mezzi di prova orale, ma non quando in discussione siano non tanto atti quanto comportamenti materiali e quando si verta in materia di diritti soggettivi. Se non che questo è esattamente il caso della vicenda in esame.

13. Riassumendo. Non sono in discussione né la scelta di una pluralità di riti né quella di un rito amministrativo con apparato probatorio diverso da quello degli altri riti. Non è in discussione la scelta della giurisdizione esclusiva di rito amministrativo nelle vertenze che riguardano il rapporto di impiego pubblico. Tuttavia resta che non è possibile, in via generale, ridurre il rapporto di lavoro pubblico, nel suo materiale svolgimento, a una successione di atti e provvedimenti amministrativi; non è possibile, nel caso specifico, come convincentemente asserito dal Commissario della Legge in primis, la prova dei fatti materiali alla base del presunto demansionamento ricorrendo solo a prove *per tabulas*, senza ricorso a prove testimoniali (il diritto a vedere la propria professionalità tutelata «pare difficilmente rappresentabile, per le sue caratteristiche ontologiche, esclusivamente attraverso documenti», v. Ord. 11 aprile 2013); e non è neppure possibile dubitare che nel caso in questione si verta in ordine a una presunta lesione di diritti soggettivi, e non di meri interessi legittimi. Per queste ragioni, in piena coerenza con i principi della giurisprudenza di questo Collegio, l'esclusione del mezzo di prova orale è in contrasto con l'art. 15 commi 1 e 2 della



COLLEGIO GARANTE
DELLA COSTITUZIONALITÀ DELLE NORME

L'ATTIVITÀ DEL COLLEGIO GARANTE DAL 2003 AL 2018

SINDACATO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE

Dichiarazione dei Diritti, tanto più se letti alla luce della lettera dell'art. 6 CEDU e relativa giurisprudenza consolidata. Libero il legislatore di prevedere riti distinti e differenziati: purché il diritto di difesa sia integralmente garantito. (...)

Collegio giudicante

Prof. Angelo Piazza - Presidente

Prof. Carlo Fusaro - Membro effettivo - Relatore – Redattore

Prof. Giovanni Guzzetta - Membro effettivo

SENTENZA 4 OTTOBRE 2013 N.5

**Termine per l'istruttoria penale – Sospensione del termine dal rinvio a giudizio alla
riassegnazione dell'istruttoria – Riapertura del termine spirato
Inammissibilità della questione di costituzionalità per non motivata rilevanza nel
giudizio a quo**

Sindacato di Legittimità Costituzionale n. 0003/2013

(Sindacato in via incidentale sollevato d'ufficio dal Commissario della Legge nel corso del procedimento penale n. 804/RNR/2011)

Oggetto e Parametro

Verifica della legittimità costituzionale dell'art. 6 della Legge 17 giugno 2008 n. 93 “Norme sulla procedura penale e sul segreto istruttorio nel processo penale” nella parte in cui esso: a) non prevede che il termine temporale ancora utilmente “aperto” (ai sensi dell'art. 6) sia sospeso tra la data di rinvio a giudizio disposta dall'inquirente e la data in cui gli atti rimessi in istruttoria dal giudice del dibattimento siano nuovamente assegnati all'inquirente; b) non prevede che il termine temporale già spirato possa essere “riaperto” dal giudice del dibattimento che dispone la remissione degli atti in istruttoria, per un lasso di tempo determinato dallo stesso giudice del dibattimento; per violazione dell'art. 15 della Dichiarazione dei Diritti dei Cittadini e dei Principi Fondamentali dell'Ordinamento Sammarinese.

Decisione

Il Collegio Garante dichiara la questione di legittimità costituzionale dell'art. 6 della Legge 17 giugno 2008 n. 93 manifestamente inammissibile in quanto del tutto priva di motivazione in punto di rilevanza secondo quanto, invece, richiesto dalla natura incidentale del giudizio ai sensi dell'art. 13 della L.Q. n. 55/2003.



COLLEGIO GARANTE
DELLA COSTITUZIONALITÀ DELLE NORME

L'ATTIVITÀ DEL COLLEGIO GARANTE DAL 2003 AL 2018

SINDACATO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE

Estratto sentenza

(...)

1. Va preliminarmente considerata l'eccezione, sollevata dall'Avvocatura dello Stato e dal Procuratore del Fisco, di ammissibilità della questione sotto il profilo della rilevanza. La natura incidentale del giudizio di costituzionalità, previsto dall'art. 13 della L.Q. n. 55/2003, impone, infatti, che la relativa questione sia rilevante nel processo *a quo* (*ex plurimis*, sentenze 8 novembre 2004 n. 10, 7 dicembre 2004 n. 11, 16 settembre 2011 n. 9).

2. Sotto tale profilo la questione è manifestamente inammissibile. Sul punto della rilevanza, infatti, l'ordinanza di rimessione non chiarisce in alcun modo se l'art. 6 sia ritenuto applicabile al sub-procedimento *de quo* (benché asseritamente illegittimo per la disciplina in esso contenuta e il modo della sua applicazione) ovvero esso non sia ritenuto, allo stato della disciplina vigente, applicabile e proprio per questa circostanza da ritenersi illegittimo. Peraltro, tale dubbio sulla rilevanza della questione non è affatto fugato, ma vieppiù rafforzato, dalla richiesta di una sentenza di accoglimento additiva di tipo “ancipite”, per la quale, nel caso in cui il termine di cui all'art. 6 non sia ancora spirato, tale articolo troverebbe applicazione (seppur dovendosi additivamente computare una sospensione del decorso del medesimo, “tra la data di rinvio a giudizio disposta dall'inquirente e la data in cui gli atti rimessi in istruttoria dal giudice del dibattimento siano nuovamente assegnati all'inquirente”), mentre nel caso in cui il termine sia già spirato il medesimo art. 6 non troverebbe applicazione, in quanto la soluzione ermeneutica additiva richiesta dal giudice *a quo* – in questo secondo caso - sarebbe del tutto estranea a quanto previsto dalla disposizione impugnata, la quale non assegna alcuna discrezionalità all'autorità giudiziaria nella determinazione della durata dell'attività istruttoria né consente la riapertura dei termini spirati (salvo che nel caso di cause di forza maggiore e caso fortuito, e per al massimo 30 giorni, ipotesi in questa sede inconferenti).

3. Peraltro, la menzionata caratterizzazione “ancipite” della questione, mostra di per sé la natura meramente congetturale della questione, non essendo minimamente chiarito dal giudice *a quo* in quale delle due ipotesi versi il procedimento concretamente pendente presso di lui. D'altronde, alla luce di ciò, la questione potrebbe dirsi con certezza rilevante solo allorché – ammessa e non concessa la tesi dell'applicabilità dell'art. 6 anche ai procedimenti istruttori di cui al giudizio *a quo* - il termine fosse concretamente spirato, dovendosi viceversa ritenere che, nell'ipotesi alternativa di termine ancora “aperto”, l'“attualità” della rilevanza della questione sarebbe da dimostrare.

Collegio giudicante

Prof. Angelo Piazza - Presidente

Prof. Giovanni Guzzetta - Membro effettivo - Relatore – Redattore

Prof. Carlo Fusaro - Membro effettivo



COLLEGIO GARANTE
DELLA COSTITUZIONALITÀ DELLE NORME

L'ATTIVITÀ DEL COLLEGIO GARANTE DAL 2003 AL 2018

SINDACATO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE

SENTENZA 28 OTTOBRE 2013 N.6

**Termine per l'istruttoria penale – Durata della temporanea segretezza dell'istruttoria – Sospensione per l'esecuzione di rogatorie internazionali
Diritto di difesa - Speditezza, economicità, pubblicità e indipendenza dei giudizi
Inammissibilità della questione di costituzionalità per insufficiente considerazione dei presupposti interpretativi da parte del giudice *a quo***

Sindacato di Legittimità Costituzionale n. 0004/2013

(Sindacato in via incidentale sollevato ad istanza di parte nel corso del procedimento penale n.506/2010)

Oggetto e Parametro

Verifica della legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 7 della Legge 17 giugno 2008, n. 93 “Norme sulla procedura penale e sul segreto istruttorio nel processo penale” (nel testo introdotto dall'art. 37 l. 104/2009 “Legge sulle Rogatorie Internazionali in materia penale”) e dell'art. 6, comma 2, della legge 17 giugno 2008, n. 93 con riferimento all'art. 15, commi secondo e terzo, della Dichiarazione dei Diritti dei Cittadini e dei Principi Fondamentali dell'Ordinamento Sammarinese e all'art. 6 della Convenzione europea dei diritti dell'Uomo (d'ora innanzi CEDU)

Decisione

Il Collegio Garante dichiara inammissibile nei sensi di cui in motivazione la questione di legittimità costituzionale

Estratto sentenza

(...)

1. La questione sottoposta al giudizio del Collegio Garante attiene all'applicazione dei principi di rango costituzionale in tema di speditezza e pubblicità dei processi penali. Essa ha ad oggetto due disposizioni contenute nella Legge n. 93/2008, recante norme “sulla procedura penale e sul segreto istruttorio nel processo penale”, il cui articolo 1 individua come principale finalità della legge “di avviare l'adeguamento delle norme processuali vigenti ai principi costituzionali in materia ed in particolare a quello di tutela del diritto di difesa in ogni grado del procedimento ed a quello di speditezza, economicità, pubblicità e indipendenza dei giudizi sanciti dall'articolo 15, secondo e



COLLEGIO GARANTE
DELLA COSTITUZIONALITÀ DELLE NORME

L'ATTIVITÀ DEL COLLEGIO GARANTE DAL 2003 AL 2018

SINDACATO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE

terzo comma, della Dichiarazione dei Diritti dei Cittadini e dei Principi Fondamentali dell'Ordinamento Sammarinese, e dall'articolo 6 della Convenzione Europea per la Salvaguardia dei Diritti dell'Uomo e delle Libertà Fondamentali”.

In particolare vengono in rilievo due previsioni, l'una relativa alla durata della segretezza dell'istruttoria, qualora questa sia disposta dall'autorità procedente, l'altra concernente i termini per il completamento della fase istruttoria. Per entrambe le fattispecie, come già ricordato nell'esposizione in fatto, il Legislatore sammarinese ha previsto che i termini massimi di durata previsti per l'una e l'altra ipotesi, vengano sospesi in caso di richiesta di “assistenza giudiziaria all'Autorità estera”.

Com'è evidente le questioni attengono a due istituti diversi (segretezza delle indagini e durata dell'istruttoria). Il profilo di contestazione in gioco è tuttavia lo stesso. Detto in altri termini, in particolare a proposito della segretezza, l'autorità remittente non contesta la previsione in sé che facoltizza l'autorità procedente a disporre la secretazione, ma solo l'eccessivo protrarsi della stessa oltre un certo limite temporale a causa della pendenza di una rogatoria internazionale.

Sostanzialmente, dunque, le due questioni sono accomunate da una medesima rimostranza: che cioè la previsione, nel caso di “assistenza giudiziaria”, di un'eccezione temporalmente non delimitata a termini altrimenti tassativi, costituisca una violazione dei parametri di legittimità richiamati.

Date queste premesse le due questioni possono essere esaminate congiuntamente.

2. Come già rilevato da questo Collegio (sentenza 2 del 2013, più volte richiamata dalle parti nel presente giudizio), la legislazione cui appartengono le due disposizioni impugnate è “finalizzata a realizzare un contemperamento tra principi costituzionali e internazionali, richiamati da norme costituzionali, i quali presiedono alla soddisfazione di interessi suscettibili di entrare reciprocamente in tensione nell'ambito del processo penale: l'interesse alla effettività della giustizia, l'interesse alla difesa dell'imputato e dell'indagato, l'interesse della parte lesa, l'interesse alla certezza del diritto (che non è solo delle parti coinvolte, ma dell'intera collettività) cui è precipuamente finalizzato il principio di speditezza dei procedimenti” (punto 1, in diritto) (...).

3. Non c'è dubbio, né viene contestato, che, nella fattispecie del presente giudizio, si versi nell'ambito di una delle eccezioni espressamente previste dal Legislatore. E' pertanto limitatamente a tale profilo che questo Collegio è chiamato a pronunciarsi.

A questo riguardo la questione va dichiarata inammissibile per insufficiente considerazione dei presupposti interpretativi, anche ai fini dell'individuazione dell'oggetto della questione di costituzionalità.

3.1 L'autorità remittente assume, infatti, che la previsione, senza ulteriore precisazione espressa, della richiesta di assistenza giudiziaria, quale presupposto per una deroga ai termini altrimenti previsti dalla legge, equivalga all'assenza di qualsiasi limitazione temporale e che, comunque, l'unica soluzione per l'*impasse* del procedimento penale, dovuta all'inerzia dell'autorità



COLLEGIO GARANTE
DELLA COSTITUZIONALITÀ DELLE NORME

L'ATTIVITÀ DEL COLLEGIO GARANTE DAL 2003 AL 2018

SINDACATO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE

destinataria della rogatoria attiva, sia quella di eliminare la deroga alla tassatività dei termini per la segretezza e per la durata della fase istruttoria. Con la conseguenza che, l'eventuale accoglimento della questione, comporterebbe, *sic et simpliciter*, la totale irrilevanza della pendenza di una richiesta di assistenza giudiziaria ai fini del decorso dei termini.

Una tale conclusione (peraltro problematica alla luce di quanto si dirà di seguito) sarebbe condivisibile solo qualora si dimostrasse, da un esame sistematico della disciplina, impossibile giungere a diversa conclusione.

3.2. Si tratta di un'indagine che il giudice *a quo* mostra di non aver adeguatamente compiuto.

Va infatti innanzitutto considerato che le norme che prevedono una ragionevole durata dei processi, (desumibili sia dall'art. 15, comma 3, DdD, sia dall'art. 6 della CEDU così come ulteriormente precisato dalla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo) si impongono sia al Legislatore, nell'esercizio della propria attività di produzione normativa, sia agli organi giurisdizionali nell'interpretazione e applicazione del diritto. Ciò implica che questi ultimi debbano, nell'esercizio della propria funzione, ispirarsi al canone di ragionevole durata, utilizzando tutti gli strumenti che l'ordinamento mette loro a disposizione.

Da questo punto di vista, non sembra che il *giudice a quo* abbia adeguatamente valutato, ai fini dell'esame dei dubbi di legittimità (anche ai fini eventualmente di radicare la questione di costituzionalità su altre disposizioni), le potenzialità interpretative desumibili, da un'interpretazione sistematica, dalla disciplina sostanziale e processuale in tema di rogatorie internazionali (a cominciare dalla l. 104/2009), con particolare riferimento ai presupposti delle richieste, alla possibilità di revoca di tali richieste, alla possibilità di procedere egualmente in caso di conclamato ritardo nella risposta o alla previsione della possibilità di attivare la via diplomatica per sollecitare tempestive risposte.

3.3. E' evidente, infatti, che al problema, certamente rilevante in termini giuridici e in particolare costituzionali, della possibilità del protrarsi indefinitamente (*rectius*: fino alla maturazione del termine di prescrizione del reato) della sospensione dell'istruttoria e della permanenza dell'apposto segreto, possono astrattamente darsi diverse soluzioni, che spetta innanzitutto e in prima battuta, all'interprete ricercare e, eventualmente, al Legislatore risolvere stabilendo una specifica disciplina.

L'eliminazione *sic et simpliciter* della deroga ai termini, che è sostanzialmente ciò che il remittente richiede, è solo una delle possibili soluzioni ai problemi indicati. Soluzione che il Collegio Garante potrebbe, eventualmente, considerare solo ove si dimostrasse che soluzioni alternative (anche mediante dichiarazione di illegittimità costituzionale di altra previsione) non siano possibili.

Va peraltro considerato che la soluzione prospettata non è priva, anch'essa, di problematicità, in quanto in grado di incidere (come rilevato dall'Avvocatura dello Stato) sull'esigenza di assicurare il buon esercizio dell'azione penale in presenza di ipotesi di reato particolarmente gravi ed allarmanti.



COLLEGIO GARANTE
DELLA COSTITUZIONALITÀ DELLE NORME

L'ATTIVITÀ DEL COLLEGIO GARANTE DAL 2003 AL 2018

SINDACATO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE

D'altronde, com'è noto, lo svolgimento di atti di indagine all'estero è considerato, nella giurisprudenza della CEDU, elemento rilevante ai fini della valutazione della complessità del caso e della modulazione applicativa del criterio della ragionevole durata dei processi (si veda ad es. 29 ottobre 1992 and 2 febbraio 1993, causa Messina c. Italia, § 28).

Con l'ulteriore questione, pertanto, che l'eliminazione mediante pronuncia di illegittimità costituzionale della deroga per il caso della richiesta di assistenza giudiziaria, con conseguente applicazione dei termini generali senza alcuna eccezione (e dunque considerando temporalmente irrilevante l'esistenza di una rogatoria sull'andamento processuale), potrebbe produrre una situazione di irragionevolezza rispetto ai procedimenti in cui tale richiesta non venga attivata.

5. Questo Collegio non sottovaluta la delicatezza della problematica messa in luce dal *giudice a quo*, in considerazione in particolare dei diritti dell'indagato e dell'inammissibilità di un prolungamento notevole (potenzialmente fino alla prescrizione del reato) dello stato di incertezza. Trattandosi ancora una volta di contemperare delicate esigenze contrapposte, di sicuro riflesso costituzionale, che richiederebbero una modulazione di soluzioni discrezionalmente apprezzabili, appare auspicabile che, qualora non fosse possibile addivenire a diversa soluzione in via interpretativa e onde scongiurare possibili future declaratorie di illegittimità costituzionale, il Legislatore intervenisse conferendo certezza ad una situazione normativa palesemente problematica.

Collegio giudicante

Prof. Carlo Fusaro - Presidente

Prof. Giovanni Guzzetta - Membro effettivo - -Relatore – Redattore

Prof. Luigi Filippo Paolucci - Membro supplente

SENTENZA 25 NOVEMBRE 2013 N. 7

Decreto delegato e legge delega – Mancanza di indicazione di principi e criteri direttivi e di previsione di un termine massimo nella legge delega – Esercizio della delega da parte del Congresso di Stato e rivalutazione da parte del Consiglio Grande e Generale in sede di ratifica

Sindacati di Legittimità Costituzionale n. 0005/2013 e n. 0006/2013

(Sindacati sollevati, in via diretta, da membri del Consiglio Grande e Generale)



COLLEGIO GARANTE
DELLA COSTITUZIONALITÀ DELLE NORME

L'ATTIVITÀ DEL COLLEGIO GARANTE DAL 2003 AL 2018

SINDACATO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE

Oggetto e Parametro

Ricorso 0005/2013

Verifica della legittimità costituzionale dell'art. 18, comma 5, dell'art. 21, comma 5, dell'art. 28, dell'art. 36, comma 2, dell'art. 37 della Legge 27 giugno 2013 n. 71 "Legge in materia di sostegno allo sviluppo economico" nella parte in cui non prevedono un termine massimo entro il quale promulgare i relativi decreti delegati. Ciò in quanto in contrasto con l'attribuzione dei poteri legislativi in capo al Congresso di Stato disciplinati dall'art. 3 bis della Dichiarazione dei Diritti dei Cittadini e dei Principi fondamentali dell'Ordinamento Sammarinese, nonché dall'art. 2 della Legge Costituzionale 15 dicembre 2005 n. 183, nonché in contrasto con l'art.11 della Legge Qualificata 15 dicembre 2005 n. 184, che conferiscono al Congresso di Stato il potere di emanare decreti delegati, ma impongono comunque la fissazione di un termine massimo per la promulgazione degli stessi».

Ricorso 0006/2013

Verifica della legittimità costituzionale dell'art. 39 della Legge 27 giugno 2013 n. 71 «nella parte in cui non indica i principi e i criteri direttivi ai quali il governo dovrà attenersi nell'emanazione del decreto delegato. Ciò in quanto in contrasto con l'attribuzione dei poteri legislativi in capo al Congresso di Stato disciplinati dall'art. 3 bis della Dichiarazione dei Diritti dei Cittadini e dei Principi fondamentali dell'Ordinamento Sammarinese, nonché dall'art. 2 della Legge Costituzionale 15 dicembre 2005 n. 183, nonché in contrasto con l'art.11 della Legge Qualificata 15 dicembre 2005 n. 184, che conferiscono al Congresso di Stato il potere di emanare decreti delegati, ma impongono comunque la previsione da parte della legge delega, di una serie di principi e i criteri direttivi ai quali il decreto delegato dovrà attenersi ».

Decisione

Il Collegio Garante dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale

Estratto sentenza

(...)

1. I due ricorsi in epigrafe possono essere riuniti e decisi in un'unica sentenza, attesa la evidente connessione soggettiva e oggettiva.

(...)

La richiesta verifica di costituzionalità si fonda sul presupposto secondo il quale la funzione legislativa, prerogativa dell'Organo titolare di essa, non può essere delegata al Governo se non con determinazione di principi e criteri direttivi e soltanto relativamente ad un arco di tempo limitato e ad oggetti definiti.

(...)



**COLLEGIO GARANTE
DELLA COSTITUZIONALITÀ DELLE NORME**

L'ATTIVITÀ DEL COLLEGIO GARANTE DAL 2003 AL 2018

SINDACATO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE

Secondo i Consiglieri istanti, principi e criteri direttivi non potrebbero essere vaghi e indeterminati, realizzandosi in tal caso una vera e propria delega in bianco vietata dalla Legge costituzionale e dai Principi Generali dell'Ordinamento Sammarinese, così come previsti e disciplinati dalla Dichiarazione dei Diritti.

La Legge delega dovrebbe, inoltre, anche stabilire il termine entro il quale il Congresso di Stato è tenuto ad approvare il testo della Legge delegata inviandolo alla Reggenza almeno 20 giorni prima della scadenza prevista dalla legge delega per l'emanazione del Decreto stesso con l'indicazione della avvenuta deliberazione da parte del Congresso di Stato.

Nel caso di specie, le norme di legge, oggetto di sindacato, sarebbero, di contro, del tutto prive di una qualsiasi indicazione circa il tempo massimo entro il quale si dovrebbe provvedere alla promulgazione dei decreti delegati, denotando, altresì, carenza nell'enunciazione dei principi e dei criteri ai quali i decreti stessi dovrebbero attenersi.

Tanto determinerebbe il contrasto con il dettato costituzionale con conseguente svuotamento dei poteri ed esautoramento delle funzioni del Consiglio Grande e Generale da parte del Congresso di Stato, il quale, in base al disposto dell'art. 3 della Dichiarazione dei Diritti, "è politicamente responsabile davanti al Consiglio al quale rende conto, sia collegialmente che individualmente, in base a legge costituzionale", mentre al Consiglio Grande e Generale "spetta il potere legislativo, la determinazione dell'indirizzo politico e l'esercizio delle funzioni di controllo".

(...)

3. Le questione sollevata nel presente giudizio di legittimità costituzionale appaiono di indubbio interesse al fine della ricostruzione di importanti aspetti del sistema costituzionale della Repubblica. Esse sono comunque non fondate.

Preliminarmente, appare utile evidenziare il quadro normativo di riferimento, così da individuare l'esatta incidenza della delegazione legislativa sull'assetto complessivo del sistema delle fonti nell'ordinamento sammarinese, posto che proprio l'assetto delle fonti normative è uno dei principali elementi che caratterizzano la forma di governo nel sistema costituzionale, in quanto strettamente correlato alla tutela dei valori e diritti fondamentali.

Punto di partenza dell'odierna analisi deve essere il riconoscimento, sulla base del dettato costituzionale, della facoltà del Consiglio Grande e Generale di delegare il potere legislativo al Congresso di Stato che lo esercita con un atto di rango primario.

L'attività di rango primario dell'Esecutivo, infatti, fondandosi su di un previo atto abilitante, da parte del Consiglio Grande e Generale, non intacca il monopolio legislativo dell'Organo direttamente rappresentativo del popolo, dal momento che è questi a disporre del proprio potere esercitandolo direttamente o conferendo, ad altro organo, il potere di farlo.

Tanto trova conferma nel fatto che il Congresso di Stato non può, senza delegazione del Consiglio Grande e Generale, emanare decreti che abbiano valore di legge ordinaria, se non nei casi di



COLLEGIO GARANTE
DELLA COSTITUZIONALITÀ DELLE NORME

L'ATTIVITÀ DEL COLLEGIO GARANTE DAL 2003 AL 2018

SINDACATO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE

decretazione d'urgenza *ex art. 2*, comma 2 lettera b) della Legge Costituzionale n.183/2005, da sottoporre entro tre mesi, a pena di decadenza, alla ratifica del Consiglio Grande e Generale.

La Dichiarazione dei diritti dei Cittadini e dei Principi fondamentali dell'Ordinamento Sammarinese, all'art. 3, comma 2, stabilisce che *“Al Consiglio Grande e Generale spetta la funzione di indirizzo politico e l'esercizio del potere legislativo”*, ed all'art. 3 bis, comma 5, introdotto con la Legge di revisione costituzionale n. 36/2002, che *“Il Consiglio Grande e Generale può, con legge, delegare al Congresso di Stato l'adozione di decreti con forza di legge, soggetti a ratifica da parte del Consiglio Grande e Generale”*.

Ratio d'ispirazione della suindicata legge di revisione costituzionale è, evidentemente, quella di garantire la funzionalità del sistema sul presupposto delle oggettive difficoltà, per l'Organo Legislativo, di produrre determinati tipi di atto e sulla maggiore idoneità, allo scopo, dell'Organo Esecutivo, soprattutto con riferimento, come nel caso di specie, alle normative più tecniche ed agli atti che richiedono la redazione di disposizioni particolarmente dettagliate.

(...).

4. Va premesso che le norme costituzionali della Repubblica – a differenza di quanto previsto in altri ordinamenti – non prevedono espressamente che la norma delegante debba indicare vincoli e limiti oggettivi e temporali all'esercizio della funzione delegata.

Ferma tale premessa, i ricorrenti assumono che le disposizioni di legge denunciate sarebbero viziate di incostituzionalità in quanto prive di specifiche indicazioni in tal senso rivolte all'Organo delegato. Essi per vero non specificano – nel ricordato difetto di una espressa indicazione in tal senso nelle norme costituzionali invocate – sulla base di quali parametri una legge di delega risulterebbe incostituzionale per mancata definizione degli oggetti, dei principi, dei criteri e dei tempi di esercizio della delega.

Si potrebbe a tal fine – nel ricordato silenzio della norma costituzionale - ritenere che una siffatta previsione sia ricavabile, sia pur in via implicita e alla luce di una ricostruzione sistematica, dalla circostanza che – in virtù del generale principio di separazione dei poteri che informa l'ordinamento costituzionale – la delega legislativa costituisca una eccezione, e sia quindi da ritenersi prevista con cautele volte ad evitare una sovrapposizione di funzioni tra l'Organo legislativo e quello esecutivo, cosicché – allorché il primo delega al secondo la primaria funzione di emanare atti aventi forza di legge – ciò debba avvenire necessariamente con la predeterminazione di limiti oggettivi e temporali volti a incanalare e contenere l'attività delegata. In realtà, una corretta disamina della questione in oggetto non può che condurre ad opposte conclusioni.

(...)

Tutt'altro è il modello adottato dalle norme costituzionali della Repubblica. Il Consiglio, quale Organo legislativo, può delegare al Congresso la emanazione di norme aventi valore e forza di legge; dopo la emanazione, queste sono peraltro trasmesse al Consiglio stesso per la ratifica, e in tale sede



COLLEGIO GARANTE
DELLA COSTITUZIONALITÀ DELLE NORME

L'ATTIVITÀ DEL COLLEGIO GARANTE DAL 2003 AL 2018

SINDACATO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE

l'Organo legislativo ordinario esamina il decreto delegato, può ratificarlo, non ratificarlo, o apportare ad esso - in sede di ratifica - modifiche.

La delega legislativa, pertanto, non comporta che la funzione – nel caso di specie - sia demandata in via esclusiva all'esecutivo, ma che l'esercizio della delega stessa sia oggetto di specifica rivalutazione piena da parte del Consiglio.

Così essendo, si comprende la ragione per la quale le norme costituzionali non subordinano la delega legislativa alla predeterminazione di limiti e vincoli, che risulterebbero invece necessari nel precitato e diverso modello in cui l'esercizio della funzione viene trasferito all'Organo di governo nelle forme sopraddette.

Infatti, nel modello costituzionale della Repubblica, la previsione di un puntuale e penetrante compito di ratifica del Consiglio, vale a dire di una piena e completa revisione delle modalità concrete di esercizio della delega, assicura all'Organo delegante il pieno permanere della funzione legislativa in capo ad esso. Non occorre pertanto – a garanzia del permanere di una corretta ripartizione dei poteri – che la attribuzione all'Organo esecutivo di funzioni legislative sia assistito dalle cautele dianzi esaminate.

La ratifica consente infatti, non solo di confermare ulteriore efficacia al decreto delegato eventualmente emendato, ma altresì di disciplinare liberamente gli effetti medio tempore prodottisi sulla base del decreto delegato come promulgato.

Ciò vale sia per la predeterminazione di oggetti definiti, principi direttivi, criteri e limiti, sia in ordine alla previsione di tempi definiti per l'esercizio della delega, parimenti non necessari, in quanto in sede di ratifica il Consiglio ben può valutare il corretto esercizio della delega stessa anche sotto il profilo temporale.

Né a contrario avviso può indurre la norma invocata sul punto dai ricorrenti.

In particolare, l'art. 11 della Legge Qualificata 15 ottobre 2005 n. 184, nel prevedere che *“Il testo dei decreti delegati, adottati dal Congresso di Stato ai sensi dell'articolo 3 bis, comma 5, della Dichiarazione dei Diritti, è trasmesso dal Congresso di Stato alla Reggenza per la promulgazione almeno venti giorni prima della scadenza prevista dalla Legge Delega per l'emanazione del decreto stesso con l'indicazione della avvenuta deliberazione da parte del Congresso di Stato”*, è finalizzato, all'evidenza, a disciplinare non il rapporto intercorrente tra il Consiglio Grande e Generale e il Congresso di Stato, rispettivamente Organo Delegante e Delegato, bensì l'attività dell'organo di Governo in stretta correlazione con le prerogative degli Eccellentissimi Capitani Reggenti in materia di promulgazione.

La disposizione in commento, infatti, lungi dall'imporre la necessaria presenza, nella norma di delegazione, del termine entro cui il Congresso di Stato deve adottare il decreto delegato, onera il Congresso di Stato, qualora la norma di delegazione abbia fissato tale termine, esclusivamente a trasmettere l'atto normativo ai Capitani Reggenti con un congruo anticipo rispetto alla scadenza di detto termine al fine di consentire il corretto svolgimento del procedimento istituzionale.



COLLEGIO GARANTE
DELLA COSTITUZIONALITÀ DELLE NORME

L'ATTIVITÀ DEL COLLEGIO GARANTE DAL 2003 AL 2018

SINDACATO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE

Conclusivamente la denunciata legge di delega non può ritenere viziata.

Collegio giudicante

Prof. Angelo Piazza - Presidente- Relatore – Redattore

Prof. Giovanni Guzzetta - Membro Effettivo

Prof. Carlo Fusaro - Membro Effettivo

ANNO 2014

SENTENZA 3 FEBBRAIO 2014 N.4

**Misfatti contro la vita, l'integrità e la libertà di persone investite di pubblici poteri – Fatto commesso a causa o nell'esercizio della funzione svolta dalla vittima qualificata – Aggravante dei reati contro la persona
Inammissibilità della questione per ambivalenza e contraddittorietà della motivazione del giudice *a quo***

Sindacato di Legittimità Costituzionale n. 0007/2013

(Sindacato in via incidentale sollevato d'ufficio dal Giudice delle appellazioni penali, nel procedimento penale 916/RNR dell'anno 2010)

Oggetto e Parametro

Verifica della legittimità costituzionale dell'art. 343 c.p., per contrasto con gli artt. 4 e 14 della Dichiarazione dei diritti "nella parte in cui non prevede che il disposto incremento della pena stabilita per i reati comuni contro la persona operi solo quando il fatto sia stato commesso a causa o nell'esercizio della funzione svolta dalla vittima qualificata o, comunque, nella parte in cui non prevede che tale incremento costituisca una semplice aggravante della pena stabilita per i richiamati reati contro la persona".

Decisione

Il Collegio Garante dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale

Estratto sentenza

(...)



COLLEGIO GARANTE
DELLA COSTITUZIONALITÀ DELLE NORME

L'ATTIVITÀ DEL COLLEGIO GARANTE DAL 2003 AL 2018

SINDACATO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE

1. La questione così come prospettata nell'ordinanza di rimessione è inammissibile per ambivalenza e contraddittorietà della motivazione che non consente a questo collegio di operare una compiuta valutazione della stessa e della sua rilevanza.

2. Come si evince già dal dispositivo dell'ordinanza il giudice a *quo* pone a questo collegio un quesito anfibio e ambivalente. Si chiede, infatti, da un lato di voler dichiarare incostituzionale l'art. 343 c.p. nella parte in cui non prevede che il disposto incremento della pena stabilita per i reati comuni contro la persona operi solo quando il fatto sia stato commesso a causa o nell'esercizio della funzione svolta dalla vittima qualificata; dall'altro di volerlo "comunque" dichiarare incostituzionale "nella parte in cui non prevede che tale incremento costituisca una semplice aggravante della pena stabilita per i richiamati reati contro la persona".

Tale dispositivo non appare in alcun modo coerente con l'argomentazione svolta in parte motiva nella quale il giudice a *quo*, dopo aver assunto che, in linea teorica, sarebbe stata possibile un'interpretazione costituzionalmente conforme della disposizione (circostanza sulla quale non spetta a questo Collegio in questa occasione giudicare), ritiene obbligato l'esito ermeneutico che vuole qualificare la fattispecie come reato autonomo e non come semplice circostanza aggravante. In esito a tale disamina, però, il giudice non si limita a chiedere quello che, in tesi, appare a lui essere un esito interpretativo tanto obbligato quanto incostituzionale, ma sottopone a questa corte una richiesta di incostituzionalità alternativa o quantomeno subordinata tra due differenti opzioni. Tale soluzione non è ammissibile perché pone capo ad una richiesta anfibia che impone a questo collegio la scelta tra opzioni interpretative che non spettano ad essa.

Inoltre, ad essere rigorosi, il giudice a *quo* non spiega adeguatamente perché una soluzione che sarebbe asseritamente incostituzionale (in violazione del principio di eguaglianza di cui all'art. 4 DdD) qualora l'art. 343 C.p. sia ricostruito come autonoma fattispecie di reato, non incorrerebbe viceversa in tale vizio allorché, e per tale solo fatto, fosse invece ricostruito come istitutivo di una mera circostanza aggravante.

In conclusione l'ambivalenza e l'ambiguità della proposta questione di legittimità non consentono a questo collegio di dichiararla ammissibile e di passare all'esame del merito.

Collegio giudicante

Prof. Avv. Angelo Piazza - Presidente

Prof. Giovanni Guzzetta - Membro effettivo - -Relatore – Redattore

Dott. Nicola Lettieri - Membro supplente



COLLEGIO GARANTE
DELLA COSTITUZIONALITÀ DELLE NORME

L'ATTIVITÀ DEL COLLEGIO GARANTE DAL 2003 AL 2018

SINDACATO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE

ORDINANZA 12 MAGGIO 2014 N.1

Supplemento di istruttoria: richiesta di informativa sulle modalità applicative della disposizione di legge sottoposta a sindacato

Nel Sindacato di Legittimità Costituzionale in via diretta n. 0001/2014
(Sollevato in via diretta da 22 membri del Consiglio Grande e Generale)

Oggetto e Parametro

Verifica della legittimità costituzionale dell'art. 44, comma 7, della Legge 20 dicembre 2013 n. 174, recante “*Bilancio di previsione dello Stato e degli enti pubblici per l'esercizio finanziario 2014 e bilanci pluriennali 2014/2016*” (con riferimento alla riduzione della spesa relativa alle retribuzioni dei pubblici dipendenti) per violazione dell'art. 13, comma 1, della Dichiarazione dei Diritti

Dispositivo

Richiesta al Congresso di Stato al fine dell'esplicazione dell'attività istruttoria, di voler fornire al Collegio informativa dettagliata sulle modalità applicative della disposizione in oggetto, nell'ambito delle misure di decurtazione retributive previste, con particolare riferimento ai soggetti ed alle categorie interessate.

Estratto ordinanza

(...)

Considerato che, nel procedimento in oggetto, la disposizione impugnata si colloca in un sistema normativo che prevede diverse decurtazioni retributive a carico di una pluralità di soggetti che intrattengono con la pubblica amministrazione prestazioni lavorative riconducibili a differenziati rapporti giuridici;

Considerato che, nel procedimento in oggetto, le disposizioni normative impuginate, attesa una certa oscurità di formulazione, appaiono suscettibili di molteplici modalità di esecuzione in via amministrativa;

Considerato che si rende pertanto necessario un approfondimento istruttorio volto ad accertare quale sia ad oggi la prassi applicativa della predetta disposizione;

Visto l'art. 16 della Dichiarazione dei diritti dei cittadini e dei principi fondamentali dell'ordinamento sammarinese;

Visto l'art. 33 della L.Q. 25 aprile 2003, n. 55

Visti gli artt. 43 e 44 del Regolamento generale sulla organizzazione e l'esercizio delle funzioni del Collegio Garante della Costituzionalità delle Norme;

Il Collegio Garante chiede al Congresso di Stato al fine dell'esplicazione della predetta attività



COLLEGIO GARANTE
DELLA COSTITUZIONALITÀ DELLE NORME

L'ATTIVITÀ DEL COLLEGIO GARANTE DAL 2003 AL 2018

SINDACATO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE

istruttoria, di voler fornire a questo Collegio informativa dettagliata sulle modalità applicative della disposizione in oggetto, nell'ambito delle misure di decurtazione retributive previste, con particolare riferimento ai soggetti ed alle categorie interessate.

Collegio giudicante

Prof. Angelo Piazza - Presidente

Prof. Giovanni Guzzetta - Membro effettivo - -Relatore – Redattore

Prof. Carlo Fusaro - Membro effettivo

SENTENZA 22 SETTEMBRE 2014 N. 5

**Riduzione straordinaria degli stipendi per dipendenti non stabilizzati del Settore Pubblico Allargato – Natura non fiscale della decurtazione
Concorso alla spesa pubblica e capacità contributiva del cittadino**

Sindacato di Legittimità Costituzionale n. 0001/2014

(Sindacato in via diretta presentato da 22 membri del Consiglio Grande e Generale)

Oggetto e Parametro

Verifica della legittimità costituzionale dell'art. 44, comma 7, della Legge 20 dicembre 2013 n. 174, recante “*Bilancio di previsione dello Stato e degli enti pubblici per l'esercizio finanziario 2014 e bilanci pluriennali 2014/2016*” (con riferimento alla riduzione della spesa relativa alle retribuzioni dei pubblici dipendenti) per violazione dell'art. 13, comma 1, della Dichiarazione dei Diritti

Decisione

Il Collegio Garante dichiara infondata la questione di legittimità costituzionale

Estratto sentenza

(...)

La disposizione impugnata prevede che “Nelle more della definizione dei provvedimenti e degli atti di contrattazione collettiva di adozione del nuovo regime retributivo di cui agli articoli 58, comma 1, e 70 della Legge 5 dicembre 2011 n.188 è applicata una riduzione straordinaria nella misura del 5 per cento sul complessivo monte stipendi relativo al personale del Settore Pubblico Allargato rientrante nell'ambito di applicazione degli articoli 69 e 70 della Legge n.188/2011, ferma restando



COLLEGIO GARANTE
DELLA COSTITUZIONALITÀ DELLE NORME

L'ATTIVITÀ DEL COLLEGIO GARANTE DAL 2003 AL 2018

SINDACATO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE

la decurtazione di cui al superiore comma 2”.

L'art. 13, comma 1, l. 8 luglio 1974, n. 59 DD prevede che “Tutti i cittadini hanno l'obbligo di essere fedeli alle leggi ed alle istituzioni della Repubblica, di partecipare alla sua difesa e di concorrere alle spese pubbliche in ragione della loro capacità contributiva”.

(...)

1. La questione di costituzionalità è sollevata unicamente con riferimento all'art. 13, primo comma, l. 8 luglio 1974, n. 59 (Dichiarazione dei Diritti dei Cittadini e dei Principi Fondamentali dell'ordinamento Sammarinese). E' pertanto in relazione a questo parametro che il Collegio deve pronunciarsi, non spettando ad esso – tanto più trattandosi di un giudizio in sede di impugnazione in via principale, e pertanto rigorosamente assoggettato al principio dispositivo - ampliare il *thema decidendum* a meno che, anche implicitamente, non risulti che la volontà dei ricorrenti fosse diretta ad evocare altri parametri. Tale conclusione è peraltro esclusa dagli stessi allorché hanno ribadito che, prescindendo dalle qualificazioni sui caratteri della “decurtazione” di cui alla disposizione impugnata, essa dovrebbe comunque farsi rientrare tra le forme di “concorso alla spesa pubblica”.

2. La questione di legittimità si riparte pertanto in tre profili. Il primo è quello della qualificazione dell'intervento ablatorio introdotto dal legislatore, il secondo è quello della sussumibilità dello stesso all'interno dell'ambito di applicazione dell'art. 13 D.D., il terzo è quello della eventuale incompatibilità della normativa ordinaria rispetto al predetto parametro.

3. Nel merito la questione non è fondata.

3.1. Sotto il primo profilo sopra evidenziato, ritiene questo Collegio che, dal complesso della disciplina entro la quale la disposizione indubbiata sistematicamente si colloca, non appare possibile qualificare la misura introdotta dall'art. 44, comma 7 della legge n. 174/2013 come prelievo di natura fiscale, tale da qualificare una prestazione patrimoniale imposta. E' ben vero che, al fine di operare una ricostruzione di misure che certamente incidono sulla condizione economica dei destinatari, non ci si può limitare a valutazioni meramente estrinseche o alla qualificazione operata dal legislatore. Ciò potrebbe infatti avere la conseguenza di consentire l'aggiramento di una norma fondamentale dell'ordinamento costituzionale, espressione peraltro di un patrimonio diffuso della civiltà giuridica, soprattutto negli ordinamenti liberal-democratici.

Sul piano sostanziale, però, la natura tributaria di una disciplina che determina l'effetto di ridurre il patrimonio del soggetto interessato, non può inferirsi dal solo fatto si determini tale “impoverimento”, soprattutto allorché essa incida su rapporti di lavoro di cui sia parte il soggetto pubblico, nei quali la variabile retributiva costituisce l'oggetto di una prestazione nell'ambito di un rapporto di durata a carattere sinallagmatico.

Perché un “prelievo” possa qualificarsi come di carattere tributario è pertanto necessario il ricorrere di una pluralità di elementi. Accanto all'imposizione di un obbligo patrimoniale, è altresì necessario che la finalità intrinseca sia essenzialmente quella di acquisire risorse all'erario



COLLEGIO GARANTE
DELLA COSTITUZIONALITÀ DELLE NORME

L'ATTIVITÀ DEL COLLEGIO GARANTE DAL 2003 AL 2018

SINDACATO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE

(sovvenire alle spese pubbliche), indipendentemente dall'esistenza di un diverso "titolo" (quale può essere ad esempio la modificazione di un rapporto contrattuale sul versante della quantificazione della prestazione economica) che giustifichi la prestazione "imposta" o, come nel caso di specie, la riduzione della prestazione economica dovuta dallo Stato. Deve cioè appunto trattarsi di una prestazione "imposta", *sine causa*, autoritativamente al contribuente e da quello subita.

La questione della qualificazione diventa pertanto particolarmente complessa allorché la decurtazione patrimoniale interferisca con uno specifico rapporto tra contribuente e parte pubblica. La problematica si pone ad esempio con riferimento alla distinzione tra prelievo tributario e tariffa o, come nel caso di specie, qualora essa intervenga su rapporti contrattuali di durata, soggetti ad una disciplina (anche) pubblicistica, determinandone una modifica unilaterale da parte del soggetto pubblico.

Questo Collegio ritiene che, (...) la qualificazione della misura non consenta di farla rientrare all'interno delle misure di natura tributaria.

(...) la disposizione si colloca nell'ambito di una più articolata strategia legislativa finalizzata ad una profonda riforma della pubblica amministrazione e del rapporto di impiego alle dipendenze della stessa. Strategia che, sotto questo profilo, ha come finalità principali, da un lato, quella della riduzione dell'ammontare delle retribuzioni nel settore pubblico e, dall'altro, in modo convergente, quella dell'allineamento, o comunque del riferimento, delle stesse, alle retribuzioni per prestazioni medesime o equivalenti vigenti nel settore privato.

In questo quadro si inserisce la misura, deliberatamente temporanea, in quanto interinale rispetto all'applicazione a regime della legislazione di riforma (cfr. art. 44, primo comma, l. 174/2013), di una speciale decurtazione per alcuni dei lavoratori non stabilizzati mediante un rapporto a tempo indeterminato. E' evidente che, in via astratta, tale misura temporanea potrebbe inquadrarsi sia in una finalità "anticipatoria" del nuovo ordinamento, a regime, dei rapporti di lavoro, sia ispirarsi ad una esigenza di tipo diverso e di per sé non necessariamente e immediatamente legata alla riforma della PA. Quella cioè di una razionalizzazione della spesa pubblica. (...)

La questione che ci occupa non può pertanto essere risolta ricostruendo una finalità legislativa così radicalmente prevalente da informare la *ratio* delle singole disposizioni attuative, conformandone l'interpretazione e la ricostruzione in una asserita meccanica coerenza con quei principi.

3.2 Si tratta piuttosto di svolgere un esame sul particolare regime determinato dalla disposizione rispetto alla decurtazione patrimoniale che, di per sé, potrebbe astrattamente ricostruirsi sia come misura fiscale sia come modificazione autoritativa e unilaterale del rapporto di impiego, trattandosi poi successivamente di accertare se l'uno o l'altro regime siano compatibili con il quadro costituzionale che delimita i margini di intervento legittimo del legislatore.

3.3 Sotto questo particolare profilo, ai fini di accertare la ricorrenza degli elementi tipici dell'intervento di natura tributaria acquista un particolare rilievo l'oggetto del prelievo. Nella fattispecie *de qua* infatti la decurtazione non riguarda solo il reddito effettivamente percepito dal



COLLEGIO GARANTE
DELLA COSTITUZIONALITÀ DELLE NORME

L'ATTIVITÀ DEL COLLEGIO GARANTE DAL 2003 AL 2018

SINDACATO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE

lavoratore, al netto degli obblighi e prestazioni previdenziali, ma incidendo anche su queste ultime, non tocca esclusivamente il patrimonio disponibile, ma anche somme sottratte alla disponibilità del lavoratore, rilevanti, nella sfera soggettiva del soggetto, non come suo patrimonio economico attuale, ma solo ai fini della maturazione di un credito previdenziale da soddisfare al momento della cessazione della vita lavorativa. La misura dunque investe l'intero complesso dello *status* del lavoratore nel rapporto di lavoro e lo attinge in questa sua qualità piuttosto che in quella di "contribuente".

3.4. Le conclusioni raggiunte non sembrano revocabili in dubbio esaminando il secondo profilo sopra menzionato, suggerito dall'argomentazione dei ricorrenti, a termini delle quali, anche se non qualificata come misura di carattere tributario, la decurtazione costituirebbe una forma di "concorso alle spese pubbliche" e quindi dovrebbe essere comunque sussunta nell'ambito della previsione costituzionale di cui all'art. 13 della Dichiarazione dei Diritti. Si tratta infatti di una argomentazione fondata su di un errato presupposto interpretativo e che finisce per provare troppo.

E' infatti evidente che qualsiasi acquisizione di risorse da parte dello Stato o, il che da questo punto di vista è lo stesso, qualsiasi diminuzione di spesa quando è prodotta dalla modifica della situazione giuridico-patrimoniale di un soggetto privato (ma anche pubblico), esterno ad esso, nei fatti "concorre" alle spese (o alla loro riduzione). Ma, oltre che provare troppo, perché estenderebbe la portata dell'art. 13 fino a confini assolutamente impropri (si pensi, ad esempio, al regime delle tariffe o dei contratti passivi di cui sia parte il settore pubblico), non può essere questo il significato sistematicamente attribuito alla disposizione costituzionale. Quest'ultima infatti si riferisce esattamente a quelle contribuzioni teleologicamente rivolte in via diretta a sopperire alle spese dello Stato. Il riferimento della disposizione alla capacità contributiva, in questo senso, non costituisce solo un parametro di legittimità e proporzionalità della misura, ma concorre a delimitarne lo statuto definitivo. In altri termini, devono ritenersi contribuzioni concorrenti alla spesa pubblica solo quelle che fanno riferimento ad una qualche capacità contributiva del contribuente, che cioè considerano il soggetto nella sua qualità di potenziale contribuente e non ad altro titolo (quale ad esempio prestatore contrattuale nei confronti dello Stato).

3.5. Così definita la questione e senza che, per le ragioni dette, possano essere indagati altri eventuali profili di illegittimità - i quali comunque non sfuggono alla possibilità di sindacato di questo Collegio, qualora investito delle relative questioni attraverso gli altri strumenti processuali predisposti dall'ordinamento, o ad una successiva valutazione del legislatore stesso che, nella sua discrezionalità, può sempre utilizzare la funzione legislativa ad esso spettante per correggere eventuali vizi (anche di legittimità costituzionale) della legislazione vigente di cui prenda consapevolezza - si può sciogliere il dubbio anche con riferimento al terzo profilo sopra menzionato e che costituisce il cuore della questione di legittimità costituzionale all'esame di questo Collegio Garante. Assunto infatti che la disposizione impugnata non rientra nel campo di



COLLEGIO GARANTE
DELLA COSTITUZIONALITÀ DELLE NORME

L'ATTIVITÀ DEL COLLEGIO GARANTE DAL 2003 AL 2018

SINDACATO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE

applicazione dell'art. 13 D.D., invocato quale unico parametro dai ricorrenti, la questione della eventuale compatibilità non può che risolversi nel senso della esclusione di qualsiasi profilo di illegittimità.

Collegio giudicante

Prof. Carlo Fusaro - Presidente

Prof. Giovanni Guzzetta - Membro effettivo - -Relatore – Redattore

Prof. Giuseppe Ugo Rescigno - Membro effettivo

SENTENZA 13 OTTOBRE 2014 N. 6

Stabilizzazione del personale precario nel Settore Pubblico Allargato: precari assunti dalle pubbliche graduatorie e precari assunti a contratto

Principio di eguaglianza – Principi di legalità, imparzialità ed efficienza della Pubblica Amministrazione

Disposizioni di accordo sindacale – Recepimento in atto avente forza di legge - Competenza a decidere del Collegio Garante

Sindacato di legittimità costituzionale n. 0002/2014

(Sindacato in via incidentale sollevato su istanza delle parti e d'ufficio dal Commissario della Legge nei ricorsi amministrativi di primo grado riuniti nn. 40-41-42-43-44-45-46-47-48-50 e 52 dell'Anno 2013)

Oggetto e Parametro

Verifica della legittimità costituzionale dei punti 2.1 e 2.3 dell'Accordo Governo/Sindacati del 13 giugno 2012 recepito dall'art. 1 del Decreto Delegato 2 agosto 2012 n. 110 per violazione dell'art. 4 e dell'art. 14 della Dichiarazione dei Diritti

Decisione

Il Collegio Garante dichiara incostituzionale il punto 2.3 del capo II dell'Accordo Governo-Sindacati recepito dall'art. 1 del Decreto Delegato 2 agosto 2012 n. 110 nella parte in cui esclude che sia valido il periodo di lavoro di cui al punto 2.1 dello stesso Accordo per i precari a contratto che non sono stati assunti su posto vacante in base alla Legge n. 106 del 1993.



COLLEGIO GARANTE
DELLA COSTITUZIONALITÀ DELLE NORME

L'ATTIVITÀ DEL COLLEGIO GARANTE DAL 2003 AL 2018

SINDACATO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE

Estratto sentenza

(...)

1. Preliminarmente va chiarito perché questo Collegio è competente a decidere sulla questione di costituzionalità proposta. A rigore, per quanto riguarda il contenuto normativo, questo Collegio deve pronunciarsi su due disposizioni di un accordo sindacale; questo accordo però, (...), viene recepito dal Decreto Delegato 2 agosto 2012, n. 110, intitolato “Attuazione degli accordi Governo/Organizzazioni Sindacali per il rinnovo del contratto di lavoro del pubblico impiego – biennio 2011/2012 – e per la stabilizzazione del personale precario nel settore pubblico allargato”. Come si evince dal titolo, e come comunque viene reso evidente dal testo dell’art. 1, il contenuto normativo basilare del decreto delegato non si trova nel testo dello stesso decreto ma nell’accordo Governo/Sindacati al quale fa rinvio. (...)

(...)

2. Sia le parti sia il giudice *a quo* nella sua ordinanza di rimessione invocano come parametri del giudizio due articoli della Dichiarazione: l’art. 4 e l’art. 14.

Per decidere nel caso in discussione se le disposizioni con forza di legge oggetto del giudizio hanno violato o meno il principio di eguaglianza sancito dall’art. 4 della Dichiarazione è necessario valutare se tra due o più fattispecie costruite dal diritto che hanno alcuni elementi in comune (e sono quindi eguali per questi aspetti) vengono poi differenziate nel trattamento giuridico per la presenza di uno o altri aspetti che appaiono ragionevoli o viceversa manifestamente irragionevoli, cosicché nel primo caso non vi sarà violazione del principio che invece sarà dichiarata nel secondo caso.

Si rende quindi necessaria una analitica ricostruzione del caso in esame.

Le disposizioni da esaminare sono state correttamente individuate nei punti 2.1 e 2.3 del Capo II dell’Accordo citato recepito dal decreto delegato citato.

Il punto 2.1 del Capo II riguarda quei dipendenti precari che hanno prestato servizio in virtù di incarichi e/o sostituzioni in base alla Legge n. 108/1990, intitolata “Normativa sugli incarichi e supplenze nella Pubblica Amministrazione – integrazione dell’Allegato D alla Legge Organica”, e più specificamente in base agli articoli 4 e 5, e cioè traendoli dalle graduatorie pubbliche di cui alla Legge 19 settembre 1989, n. 95 (intitolata “Legge sul collocamento”). Ai fini della loro stabilizzazione questi lavoratori precari debbono possedere i requisiti previsti nelle lettere da a) a d) del punto 2.1 del Capo II già citato.

Il fatto da tenere presente (...) è che i precari descritti nella frase che precede sono stati assunti con un atto comunque giuridicamente diverso da quello mediante il quale sono stati assunti i precari presi in considerazione nel successivo punto 2.3.



COLLEGIO GARANTE
DELLA COSTITUZIONALITÀ DELLE NORME

L'ATTIVITÀ DEL COLLEGIO GARANTE DAL 2003 AL 2018

SINDACATO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE

Il punto 2.1 del Capo II dunque, di per sé, restando a quanto in esso scritto, non si applica comunque ai lavoratori precari assunti mediante un atto diverso da quello previsto nello stesso punto 2.1.

I lavoratori precari assunti mediante un atto esplicitamente chiamato “contratto”, comunque diverso dall’atto di cui al punto 2.1, sono presi in considerazione nel punto 2.3. Conviene citarlo letteralmente: “I periodi a contratto non sono validi, al fine del computo del servizio prestato di cui alla lettera a) del punto 2.1, salvo che il contratto sia stato attivato su posto vacante ai sensi dell’art. 15 della Legge n. 106/1993 e che il titolare del contratto medesimo sia in possesso di tutti i requisiti previsti dalla legge organica.”

Dunque, questi lavoratori presi in considerazione nel punto 2.3, (...), vengono divisi in due gruppi:

- 1) i precari a contratto (atto, ... comunque diverso da quello previsto nel punto 2.1) che congiuntamente: 1a) hanno occupato un posto vacante - in applicazione dell’art. 15 della Legge n. 106 del 1993, per tutto il periodo previsto dalla lettera a) del punto 2.1 - e 1b) siano in possesso di tutti i requisiti previsti dalla legge organica;
- 2) i precari assunti mediante contratto, come i precedenti, ma che non hanno occupato un posto vacante in applicazione della citata legge, nei confronti dei quali il periodo di lavoro, anche se pari a quello previsto nella lettera a) del punto 2.1, non vale nulla, con la conseguenza che essi, a differenza dei precedenti, non possono essere stabilizzati.

(...)

A questo punto la domanda alla quale questo Collegio deve rispondere è chiara: esiste almeno una ragione comprensibile in base alla quale non è manifestamente irragionevole, dato il caso e la *ratio legis*, che vengano stabilizzati i lavoratori precari assunti mediante contratto per ricoprire posti vacanti e non vengano stabilizzati altri lavoratori egualmente precari che hanno tutti i requisiti dei primi (compresa la durata dell’attività lavorativa prestata) meno il fatto che a suo tempo furono assunti con contratto ma non per ricoprire posti vacanti (evidentemente, per ricoprire posizioni fuori ruolo)?

(...)

L’Avvocatura dello Stato nel difendere la legittimità costituzionale delle disposizioni impugnate adduce due ragioni che a suo dire giustificano la distinzione tra i due gruppi di precari. Una prima ragione starebbe nel fatto che i precari del punto 2.3 che vengono esclusi dalla stabilizzazione sono stati assunti sulla base di un contratto che “fa leva non su una procedura comparativa ma su un trattamento nominativo”. Ma l’Avvocatura dello Stato, indotta all’errore verosimilmente dalla dizione contorta e confusa del punto 2.3, non si avvede che la diseguaglianza contestata non riguarda la distinzione tra i precari di cui al punto 2.1 (assunti appunto mediante una procedura comparativa e non su base nominativa) ed i precari del punto 2.3, ma la distinzione tra precari tutti dentro il punto 2.3, tutti assunti mediante contratto, alcuni dei quali su posti vacanti ed altri su posizioni non previste dai ruoli (ma evidentemente necessarie per il buon funzionamento delle



COLLEGIO GARANTE
DELLA COSTITUZIONALITÀ DELLE NORME

L'ATTIVITÀ DEL COLLEGIO GARANTE DAL 2003 AL 2018

SINDACATO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE

strutture pubbliche, e comunque sulla base della Legge n. 165/2004, come riporta con precisione la memoria della Avvocatura dello Stato). Il riferimento al punto 2.1 serve solo per dire (e quindi recepire) che il periodo di lavoro previsto nel punto 2.1, come condizione per la stabilizzazione dei precari mediante chiamata dagli elenchi degli iscritti nelle liste di collocamento, vale anche per i precari a contratto su posto di lavoro vacante ma non vale per i precari a contratto su posto di lavoro non predisposto dalla pianta organica e quindi in questo senso non vacante. Cade dunque la prima giustificazione addotta dalla Avvocatura, perché assolutamente non pertinente al caso da decidere. La seconda giustificazione cade per la stessa ragione: sostiene l'Avvocatura che il regime giuridico del rapporto di lavoro dei precari assunti in base alle liste di collocamento di cui al punto 2.1 è diverso da quello dei precari assunti mediante contratto; anche ammesso che questa giustificazione della discriminazione abbia senso (non si vede per la verità, seguendo la *ratio* della legge che appunto si propone la stabilizzazione dei precari, perché un diverso trattamento giuridico dei precari che non dipende da essi debba ricadere negativamente su loro se tale trattamento non ha nulla a che fare, come è verosimile in generale, sui meriti o sui demeriti dei precari ai fini della stabilizzazione), questa distinzione non tocca i precari di cui al punto 2.3, che sono tutti precari in base a contratto.

In conclusione non è stata addotta alcuna ragione che si possa prendere in considerazione per discriminare alcuni precari a contratto da altri precari a contratto.

Viene assorbita ogni altra questione.

Collegio giudicante

Prof. Carlo Fusaro - Presidente

Prof. Giovanni Guzzetta - Membro effettivo

Prof. Giuseppe Ugo Rescigno - Membro effettivo - Relatore – Redattore

SENTENZA 13 OTTOBRE 2014 N. 7

Stabilizzazione del personale precario nel Settore Pubblico Allargato: personale precario del Contratto Privatistico

Inammissibilità della questione per impossibilità di individuare l'oggetto del sindacato di costituzionalità

Sindacato di legittimità costituzionale n. 0004/2014

(Sindacato in via incidentale sollevato su istanza delle parti e d'ufficio dal Commissario della Legge nel ricorso amministrativo di primo grado n.49 dell'Anno 2013)



COLLEGIO GARANTE
DELLA COSTITUZIONALITÀ DELLE NORME

L'ATTIVITÀ DEL COLLEGIO GARANTE DAL 2003 AL 2018

SINDACATO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE

Oggetto e Parametro

Verifica della legittimità costituzionale dei punti 2.1 e 2.3 dell'Accordo Governo/Sindacati del 13 giugno 2012 recepito dall'art. 1 del Decreto Delegato 2 agosto 2012 n. 110, per violazione dell'art. 4 e dell'art. 14 della Dichiarazione dei Diritti dei cittadini e dei principi fondamentali dell'ordinamento sammarinese

Decisione

Il Collegio Garante dichiara inammissibile la questione sollevata.

Estratto sentenza

(...)

2. L'Avvocatura dello Stato ha sollevato una pregiudiziale di inammissibilità perché la parte ricorrente ha sollevato eccezione di costituzionalità rispetto al punto 2.1 dell'Accordo. Dal canto suo il giudice *a quo* ha indicato come oggetto del giudizio i punti 2.1 e 2.3 dell'Accordo Governo/Sindacati che riguarda i dipendenti pubblici precari in senso proprio, e cioè assunti per ricoprire posti transitoriamente vacanti traendoli dalle liste di collocamento (punto 2.1) o assunti per contratto a tempo determinato (punto 2.3), mentre la parte che ha sollevato la questione è un dipendente a contratto privatistico, il quale chiede la stabilizzazione nella posizione superiore per la quale era stato incaricato con provvedimento di distacco; poiché secondo l'Avvocatura il suo caso sarebbe sì disciplinato dall'Accordo, ma nel punto 2.6 del Capo III, la questione rispetto ai punti 2.1 e 2.3 del Capo II diventa irrilevante perché la dichiarazione di incostituzionalità di tali punti non sarebbe applicabile al suo caso.

3. In realtà il punto 2.6 capo III titolo I dell'Accordo riguarda i soli dipendenti in ruolo: cosicché anche esso, di per sé, non si applica al caso in questione. L'attenta lettura del fascicolo di causa, che riguarda un dipendente a Contratto Privatistico, e dell'Accordo mostra invece che al caso in questione è applicabile il titolo II rubricato "Personale precario contratto privatistico" che contiene nove punti: questo Collegio non può escludere che una delle disposizioni di questo titolo sia costituzionalmente illegittima, però né il giudice nella sua ordinanza né la parte nella sua istanza vi hanno fatto alcun riferimento, sicché risulta impossibile al Collegio individuare l'oggetto del giudizio.

Collegio giudicante

Prof. Carlo Fusaro - Presidente

Prof. Giovanni Guzzetta - Membro effettivo

Prof. Giuseppe Ugo Rescigno - Membro effettivo - Relatore – Redattore



COLLEGIO GARANTE
DELLA COSTITUZIONALITÀ DELLE NORME

L'ATTIVITÀ DEL COLLEGIO GARANTE DAL 2003 AL 2018

SINDACATO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE

SENTENZA 13 OTTOBRE 2014 N.8

Misfatti contro la vita, l'integrità o la libertà delle persone investite di poteri politici – Reato commesso a causa o nell'esercizio delle funzioni - Modalità di esercizio delle funzioni pubbliche e status dei titolari di pubbliche funzioni – Pubblici funzionari e titolari di cariche pubbliche

Principio di eguaglianza – Principi di legalità, imparzialità ed efficienza della Pubblica Amministrazione e responsabilità dei pubblici funzionari

Sindacato di Legittimità Costituzionale n. 0003/2014

(Sindacato in via incidentale sollevato dal Giudice delle appellazioni penali, nel corso del procedimento penale 916/RNR dell'anno 2010)

Oggetto e Parametro

Verifica della legittimità costituzionale dell'art. 343 c.p., per contrasto con gli artt. 4 e 14 della Dichiarazione dei diritti dei cittadini e dei principi fondamentali dell'ordinamento sammarinese (l. 8 luglio 1974, n. 59) “nella parte in cui non prevede che il disposto incremento della pena stabilita per i reati comuni contro la persona operi solo quando il fatto sia stato commesso a causa o nell'esercizio della funzione svolta dalla vittima qualificata”.

Decisione

Il Collegio Garante della Costituzionalità delle Norme dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale

Estratto Sentenza

(...)

2. La questione, già oggetto di precedente decisione di questo Collegio (vd. successivi punti 6 e 7), (...)

7. Con sentenza 3 febbraio 2014, n. 4, questo Collegio Garante della Costituzionalità delle Norme pronunciava sentenza di inammissibilità della questione di legittimità costituzionale, (...)

8. Con la nuova ordinanza, che ha dato origine al presente giudizio, il medesimo giudice *a quo* proponeva nuovamente la questione, identica quanto all'oggetto, al parametro e ai motivi, ma “depurata” del vizio di inammissibilità, (...)

(...)



COLLEGIO GARANTE
DELLA COSTITUZIONALITÀ DELLE NORME

L'ATTIVITÀ DEL COLLEGIO GARANTE DAL 2003 AL 2018

SINDACATO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE

1. La questione oggetto del presente giudizio mira a richiedere un vaglio di legittimità dell'art.343 c.p., nell'interpretazione di esso quale autonomo titolo di reato rispetto alla fattispecie di cui all'art.155 c.p., con riferimento agli articoli 4 e 14 Dichiarazione dei Diritti.

L'art. 343 c. p., rubricato *Misfatti contro la vita, l'integrità o la libertà delle persone investite di poteri politici* dispone che: “Quando misfatti contro la vita, l'integrità o la libertà personale siano commessi in danno dei Membri del Consiglio Grande e Generale, del Congresso di Stato e del Consiglio dei Dodici, dei Segretari di Stato, dei Giudici della Repubblica e del Procuratore del Fisco, si applicano le pene per ciascuno stabilite, aumentate di un grado”.

Il menzionato art. 4 Dichiarazione dei Diritti, al suo primo comma, rilevante in questa sede, recita, in particolare: “Tutti sono uguali davanti alla legge, senza distinzioni di sesso, di condizioni personali, economiche, sociali, politiche e religiose”.

L'art. 14 della medesima Dichiarazione, a sua volta, afferma: “L'attività della pubblica amministrazione si conforma a criteri di legalità, imparzialità ed efficienza”. Soggiungendo, al secondo comma, che “La legge stabilirà l'obbligo della motivazione dei provvedimenti amministrativi ed il contraddittorio con i soggetti interessati” ed al terzo, che “I pubblici funzionari rispondono degli atti lesivi dei diritti dei cittadini, nei modi e limiti stabiliti dalla legge”.

2. E' opinione del giudice remittente che – alla luce della fattispecie concreta oggetto del giudizio pendente davanti ad esso - il disposto di cui all'art. 343 c.p., inteso quale autonoma fattispecie di reato rispetto all'art. 155 c.p. (lesioni personali), dia luogo ad una illegittima violazione del principio di eguaglianza (art. 4 Dichiarazione dei Diritti) e dei principi che presiedono all'organizzazione dei pubblici poteri ed al loro rapporto con i cittadini (art. 14 Dichiarazione dei Diritti). In particolare, ritiene il giudice *a quo*, che “i moderni principi costituzionali, primo fra tutti il principio di eguaglianza, non consentono al legislatore di costruire incriminazioni basate unicamente sul possesso di una qualifica da parte del soggetto passivo, poiché in tal modo non si tutelerebbe la funzione pubblica svolta dalla persona, ma si assegnerebbe ad essa l'ingiustificato privilegio di godere di una tutela penale differente e più penetrante di quella di cui godono i comuni cittadini, per il solo fatto di essere rivestita di quella carica pubblica”. E' altresì opinione del giudice remittente che “nei moderni sistemi penali non esistano incriminazioni di tal fatta, essendo sempre previsto, oltre al requisito soggettivo, anche quello oggettivo di dipendere la causale della condotta dalle funzioni pubbliche svolte dalla vittima”.

L'ordinanza introduttiva del presente giudizio è pertanto orientata a richiedere a questo Collegio una declaratoria di illegittimità costituzionale, realizzata nella forma di un intervento di tipo additivo che limiti l'applicazione della fattispecie penale speciale ai soli casi in cui il reato sia commesso “a causa” o “nell'esercizio della funzione”.

3. La questione non è fondata.

3.1. Costituisce una costante degli ordinamenti costituzionali contemporanei quella di prevedere misure, anche a carattere penale, volte a tutelare il bene rappresentato dalla salvaguardia delle



COLLEGIO GARANTE
DELLA COSTITUZIONALITÀ DELLE NORME

L'ATTIVITÀ DEL COLLEGIO GARANTE DAL 2003 AL 2018

SINDACATO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE

istituzioni pubbliche ed in particolare di quelle che, collocate ai vertici dello Stato, assicurano, in via ultimativa, con l'esercizio delle proprie funzioni, l'esistenza dello stesso e la corrispondenza della sua azione ai principi di organizzazione dei sistemi politici liberal-democratici, primo fra tutti quello della sovranità popolare.

Tali speciali tutele sono variamente articolate nei differenti ordinamenti e vanno dalla garanzia di speciali immunità e prerogative per gli organi e le persone fisiche ad essi preposte, fino alla speciale e differenziata qualificazione degli illeciti, o di taluni di essi, che nei confronti di tali organi, e delle persone fisiche nella qualità di titolari degli organi, possono essere commessi.

Non mancano nemmeno casi (cfr. tra l'altro anche art. 342 c.p.), a differenza di quanto opinato dal giudice remittente, di ipotesi in cui la tutela prescinde dal concreto esercizio delle funzioni o dall'essere correlata direttamente con uno specifico avvenuto esercizio. Valgano per tutte le ipotesi criminose di vilipendio nei confronti di organi (o addirittura di simboli dello Stato, quale la bandiera), la cui fattispecie legale prescinde da qualsiasi riferimento oggettivo all'attività svolta dall'organo, e si concretizza per il solo fatto (soggettivo) che destinatario dell'offesa sia il titolare di una certa funzione.

La circostanza di una tale varietà di soluzioni sul piano comparato, esclude in radice la possibilità di trarre qualsiasi argomento – quand'anche se ne ammettesse la rilevanza - in favore della tesi dell'illegittimità dell'art. 343 c.p. sulla base di una considerazione dei principi comuni agli ordinamenti liberal-democratici.

3.2. Sul più specifico piano del diritto positivo sammarinese, non si richiede in questa sede una generale disamina delle implicazioni del principio di eguaglianza, così come riconosciuto dall'art. 4 Dichiarazione dei Diritti. E' lo stesso giudice remittente a riconoscere astrattamente la legittimità di una normativa che differenzi il regime giuridico, rispetto a taluni reati, allorché la persona offesa sia un comune cittadino o il titolare (o componente) degli organi di cui all'art. 343 c.p.

La censura, infatti, si incentra sulla ragionevolezza della differenziazione con riferimento allo specifico profilo che il reato non sia commesso “a causa” o “nell'esercizio delle funzioni”.

In questa prospettiva, non spetta al Collegio un giudizio di merito sulle scelte discrezionali del legislatore, quanto semmai la verifica che tali scelte possano essere ricondotte ad una *ratio* suscettibile di superare lo scrutinio di ragionevolezza.

Da quanto si è detto *supra* al par. 3.1. però, non si può ritenere che tale *ratio* dia luogo a una soluzione abnorme e pertanto illegittima. La pretesa di tutela legata al solo profilo soggettivo del mero possesso di una qualifica pubblica, in disparte ogni valutazione sulla opportunità della stessa, che ovviamente non spetta all'organo cui è commesso il sindacato di legittimità costituzionale, non costituisce infatti una soluzione implausibile, anche in comparazione con quanto previsto in altri ordinamenti.

Tale soluzione normativa (...), soprattutto quando riguardi misfatti che attengono alla vita, all'integrità e alla libertà della persona (assai più gravi, è appena il caso di dire, di un reato di



COLLEGIO GARANTE
DELLA COSTITUZIONALITÀ DELLE NORME

L'ATTIVITÀ DEL COLLEGIO GARANTE DAL 2003 AL 2018

SINDACATO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE

opinione quale ad esempio il vilipendio) infatti può trovare una duplice plausibile giustificazione. Da un lato, secondo le finalità comuni di tali tipologie di previsioni, mira ad apprestare una tutela rafforzata al bene giuridico del prestigio e della dignità degli organi interessati, e dall'altro mantiene concretamente anche un collegamento con l'effettivo “esercizio” della funzione, in quanto, proprio perché siamo in tema di tutela della vita, dell'integrità e della libertà, una lesione delle stesse è potenzialmente in grado di menomare il futuro esercizio della funzione da parte della vittima del reato, per un tempo che, nel caso limite dell'attentato alla vita (cfr. titolo I, capitolo I c.p.), pregiudicherebbe definitivamente l'esercizio della funzione stessa.

3.3. Né a diversa conclusione si potrebbe giungere in considerazione dell'invocato parametro di cui all'art. 14 Dichiarazione dei Diritti, alla luce del quale – a parere del giudice *a quo* – dovrebbe desumersi che, in una “moderna” concezione della PA, quale sarebbe quella ricavabile dalla predetta disposizione, a rilevare è l'attività della pubblica amministrazione e non lo *status* dei suoi funzionari, cosicché, sempre in tesi, dalla disposizione che prescrive la responsabilità dei funzionari si dovrebbe *a contrario* desumere l'esclusione di *status* privilegiati.

Si tratta di considerazioni che, nella loro absolutezza, non possono essere condivise da questo Collegio. Innanzitutto perché inconseguente appare la conclusione secondo cui dall'affermazione del principio responsabilità dei pubblici funzionari “dal lato attivo”, se ne dovrebbe escludere la privazione di ogni speciale tutela dal “lato passivo”. Un ragionamento del genere potrebbe astrattamente meritare attenzione solo per i casi in cui l'eventuale tutela dal lato passivo (cioè come soggetto passivo di reato) ridondasse in una garanzia dal lato attivo (ad esempio una particolare immunità limitativa della responsabilità del funzionario).

Più in generale appare dubbio che l'intero regime giudico dei titolari di pubbliche funzioni possa trovare nell'art. 14 Dichiarazione dei Diritti i principi della propria disciplina. Tale articolo infatti riguarda esattamente l'esercizio e le modalità di esercizio delle funzioni pubbliche, non lo *status* dei titolari di pubbliche funzioni, né la differenziazione della disciplina di tali *status* a seconda del pubblico funzionario di cui si tratti. Tant'è che lo stesso codice penale distingue tra diversi titolari di funzioni pubbliche (cfr. ad es. art. 341 ss. c.p.).

Non va poi sottaciuto che nella materia oggetto del presente giudizio non vi è questione di una generalizzata disciplina dei pubblici funzionari, ma della speciale posizione dei titolari di cariche pubbliche collocate ai vertici dell'ordinamento, per i quali si applicano gli speciali regimi giustificati degli interessi superiori di cui si è detto *supra* al par. 3.1.

Collegio giudicante

Prof. Carlo Fusaro - Presidente

Prof. Giovanni Guzzetta - Membro effettivo - -Relatore – Redattore

Prof.. Giuseppe Ugo Rescigno - Membro effettivo



COLLEGIO GARANTE
DELLA COSTITUZIONALITÀ DELLE NORME

L'ATTIVITÀ DEL COLLEGIO GARANTE DAL 2003 AL 2018

SINDACATO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE

ANNO 2015

SENTENZA 23 MARZO 2015 N. 1

Scioglimento o cessazione degli effetti civili del matrimonio: obbligo di somministrazione dell'assegno periodico; affidamento dei figli; scindibilità delle rispettive pronunce del giudice

Inviolabilità e tutela dei diritti soggettivi e delle libertà fondamentali della persona – Speditezza ed economicità dei giudizi

Ordinanza del giudice *a quo*: obbligo di distinguere il *petitum* di parte da quello sollevato d'ufficio (Vd. Sentenza n.10/2004)

Sindacato di Legittimità Costituzionale n. 0005/2014

(Sindacato in via incidentale sollevato ad istanza di parte, nella causa civile n.4 dell'Anno 2007)

Oggetto e Parametro

Verifica della legittimità costituzionale degli articoli 128 e 129 della Legge 26 aprile 1986 n.49 "Riforma del diritto di famiglia" nella parte in cui prevedono che la pronuncia relativa allo scioglimento o alla cessazione degli effetti civili del matrimonio debba avere luogo con sentenza definitiva unitamente alla decisione sulle domande relative ai rapporti economici tra i coniugi e dei genitori con i figli per contrasto con gli articoli 5, 6 e 15, comma 3. della Dichiarazione dei Diritti dei Cittadini e dei Principi Fondamentali dell'Ordinamento Sammarinese nonché dell'articolo 6 e 12 della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo

Decisione

Il Collegio Garante della Costituzionalità delle Norme dichiara incostituzionali gli articoli 128 e 129 della Legge 26 aprile 1986 n.49 (Riforma del Diritto di Famiglia) nella parte in cui non ammettono che la pronuncia sullo scioglimento del matrimonio possa essere adottata separatamente dalle pronunce sull'assegno al coniuge e sull'affidamento del figlio, fatte salve le pronunce interinali su entrambe le questioni.



COLLEGIO GARANTE
DELLA COSTITUZIONALITÀ DELLE NORME

L'ATTIVITÀ DEL COLLEGIO GARANTE DAL 2003 AL 2018

SINDACATO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE

Estratto sentenza

1. (...) oggetto del presente giudizio sono gli articoli 128 e 129 della Legge 26 aprile 1986 n. 49 per l'aspetto ed il profilo di seguito descritto.

L'art. 128 nel primo comma dispone: "Con la sentenza che pronuncia lo scioglimento o la cessazione degli effetti civili del matrimonio il Commissario della Legge dispone ... l'obbligo per uno dei coniugi di somministrare a favore dell'altro coniuge periodicamente un assegno"; l'art. 129 nel primo comma dispone: "Il Commissario della Legge, con la sentenza che pronuncia lo scioglimento del matrimonio, dispone a quale dei coniugi il figlio deve essere affidato, ovvero per gravi motivi altrimenti." Da queste due disposizioni si ricava (...) che la sentenza che chiude la causa con la quale un coniuge chiede lo scioglimento del matrimonio può e, se ricorrono i presupposti indicati dalla legge, deve concludersi con tre pronunce distinte, la prima delle quali costituisce la premessa necessaria delle altre due: 1) la dichiarazione che sussiste una delle cause previste dalla legge che fonda lo scioglimento e quindi la dichiarazione giudiziale di esso; 2) la pronuncia sull'assegno periodico che un coniuge ha l'obbligo di versare all'altro coniuge; 3) la pronuncia che ha per contenuto le disposizioni intorno all'affidamento del figlio. La questione di costituzionalità di cui è stato investito questo Collegio nasce dalla domanda se, in base alle disposizioni prima citate, è ammissibile una scissione temporale tra la prima pronuncia, quella sul divorzio, e le altre due, di modo che il giudice abbia il potere (o addirittura l'obbligo) di dichiarare lo scioglimento se sussistono i requisiti previsti dalla legge, e solo successivamente possa e debba pronunciarsi sull'aspetto patrimoniale e sui figli (fatti salvi i provvedimenti provvisori su ambedue gli aspetti già previsti in sede di separazione tra i coniugi, che comunque il giudice può confermare o variare provvisoriamente o introdurre per la prima volta sempre in via provvisoria e cautelare). Il Commissario della Legge nella sua ordinanza di rimessione riferisce e documenta che, dall'entrata in vigore della legge *de qua*, i giudici di San Marino hanno costantemente interpretato le disposizioni citate nel senso che le tre pronunce previste dalla legge non sono scindibili, (...) La conseguenza concreta di questa costante giurisprudenza è che la pronuncia di divorzio può ritardare di anni se gli accertamenti e le valutazioni sulla parte economica e su quella relativa ai figli sono complessi e lunghi, come spesso accade.

2. (...) Il giudice *a quo* riconosce che effettivamente la giurisprudenza sammarinese non ammette la scindibilità tra pronuncia sullo scioglimento del matrimonio e pronuncia sulle altre due questioni, ritiene di non potersi discostare dalla costante giurisprudenza, espone i motivi in base ai quali conclude che il ricorso della parte non è manifestamente infondato e non è dilatorio. Nello stesso tempo nella sua ordinanza il giudice *a quo*, da un lato dice di condividere le ragioni della parte attrice e invoca anch'esso come parametro del giudizio l'art. 6 della Convenzione Europea, dall'altro indica come parametri del giudizio di costituzionalità *anche* il comma 3 dell'art. 15 della Dichiarazione dei Diritti e, al posto dell'art. 6, l'art. 5 della stessa Dichiarazione (secondo cui "I diritti della persona umana sono inviolabili").



COLLEGIO GARANTE
DELLA COSTITUZIONALITÀ DELLE NORME

L'ATTIVITÀ DEL COLLEGIO GARANTE DAL 2003 AL 2018

SINDACATO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE

Da quanto prima detto si ricava che, mentre l'oggetto sul quale deve pronunciarsi questo Collegio è chiaro e non contestato, i parametri in base ai quali giudicarlo sono in parte diversi se si segue l'istanza della parte attrice oppure l'ordinanza del giudice *a quo*: (...)

Questa discrepanza impone al Collegio di chiarire una questione pregiudiziale di grande rilevanza (...).

3. Come questo Collegio ha già da tempo chiarito (vedi Sentenza n. 10 dell'8 novembre 2004), l'art. 13 della Legge Qualificata n.55/2003 distingue tra istanza delle parti nel processo e ordinanza d'ufficio del giudice del processo (...) l'art. 13 citato distingue tra ciò che chiede la parte istante e ciò che eventualmente chiede il giudice nel caso in cui solleva la questione di costituzionalità (sia che aggiunga la sua iniziativa a quella della parte sia che agisca d'ufficio).
(...)

Fino a che l'istanza delle parti o l'ordinanza d'ufficio del giudice *a quo* vengono presi in esame separatamente e indipendentemente, tutto è chiaro. Un problema insorge quando ambedue i soggetti, l'uno con istanza e l'altro con ordinanza d'ufficio, sollevano questione di costituzionalità, soprattutto se non è chiaro dal testo dell'ordinanza se il giudice *a quo* si limita a trasmettere l'istanza della parte, che egli giudica non manifestamente infondata e non dilatoria, oppure se aggiunge alla istanza la propria iniziativa, che può coincidere con quella della parte istante, ma può essere anche parzialmente o in tutto diversa. E' proprio il caso che si presenta in questo giudizio. Il giudice *a quo* nella stessa ordinanza cita alla lettera parti della istanza della parte attrice, dice apertamente e chiaramente che giudica l'istanza non manifestamente infondata e non dilatoria sulla base delle considerazioni che enuncia, ma nello stesso tempo, nell'aderire sostanzialmente alle ragioni della parte attrice, sembra sollevare una questione parzialmente diversa o comunque non del tutto coincidente, e cioè sembra avvalersi del suo potere di sollevare d'ufficio la questione di costituzionalità.

Questo Collegio auspica che i giudici, nell'ordinanza di rinvio, motivino il loro giudizio di ammissibilità sul ricorso ex articolo 13, comma 4, della L.Q. n.55/2003 così come è stato scritto dalla parte. Auspica inoltre che se i giudici intendono sollevare di propria iniziativa questione di costituzionalità o aggiungere ulteriori argomentazioni a quelle che la parte ha posto a sostegno del proprio ricorso, lo manifestino chiaramente e ditintamente. Si tratta, in altri termini, da parte del giudice *a quo* di (a) distinguere con chiarezza il *petitum* della parte rispetto all'eventuale proprio (anche fosse il medesimo); e (b) di pronunciarsi sull'ammissibilità di quel *petitum* esattamente come la parte l'ha formulato.

Nel caso di specie il Collegio ha interpretato l'ordinanza del giudice *a quo* come un atto composto che da un lato ha trasmesso la istanza della parte (che risulta agli atti e dunque il Collegio conosce) perché giudicata ammissibile secondo l'art. 13 della Legge Qualificata n.55/2003, e dall'altro ha sollevato d'ufficio una questione di costituzionalità, non del tutto coincidente con quella sollevata con l'istanza della parte. In conclusione, il Collegio ammette come parametri del giudizio l'art. 6



COLLEGIO GARANTE
DELLA COSTITUZIONALITÀ DELLE NORME

L'ATTIVITÀ DEL COLLEGIO GARANTE DAL 2003 AL 2018

SINDACATO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE

della Convenzione Europea, come indicato sia dalla parte nella sua istanza che dal giudice, ma anche l'art. 6 della Dichiarazione dei Diritti, indicato soltanto dalla parte attrice, sia l'art. 5 della Dichiarazione indicato soltanto dal giudice *a quo*; ammette anche il comma 3 dell'art. 15 della Dichiarazione dei Diritti indicato soltanto dal giudice *a quo* (...); infine, non ammette l'art. 12 della Convenzione Europea perché la parte attrice lo richiama soltanto nella sua memoria e non nella sua istanza, mentre il giudice *a quo* non lo richiama.

4. Tutto ciò premesso, nel merito il Collegio giudica fondata la questione.

La lettera degli articoli 128 e 129 non dice espressamente che i tre distinti oggetti non possono essere separati transitoriamente con sentenze parziali; anzi, in giurisprudenza, è pacifico, come riporta il giudice *a quo* nella sua ordinanza di rimessione, che “o per concorde volontà delle parti le questioni aperte rimangono assegnate ad un diverso giudizio (già pendente o da instaurare) e allora è possibile la pronuncia sul divorzio; o, in difetto, si impone la necessità di una definizione congiunta nel giudizio di divorzio (e con un'unica sentenza) di tutti gli aspetti controversi (cfr. sentenza Commissario della Legge 24 marzo 2014, nella causa civile n. 650 del 2013, inedita)”. Dunque la scindibilità è possibile, ma non è ammessa se una parte si oppone. La spiegazione di questa interpretazione degli articoli 128 e 129 e quindi il suo fondamento giuridico sta, come confermano le memorie delle parti (...) nella necessità di tutelare la parte più debole, seguendo la *ratio* evidente della legge che effettivamente si propone tale obiettivo. Questa spiegazione cade però se da un lato si tengono presenti le disposizioni che effettivamente tutelano la parte più debole in via interinale, indipendentemente dal momento nel quale il giudice si pronuncia sullo scioglimento, e dall'altro il fatto che la decisione sullo scioglimento di per sé non garantisce affatto che la parte più forte adempia effettivamente agli obblighi imposti dalla sentenza, che viceversa vengono garantiti da ben altri strumenti previsti dalla legge con gli articoli 130 e 131, anche in questo indipendentemente dalla pronuncia sullo scioglimento.

Legare la dichiarazione di scioglimento del matrimonio alla contemporanea decisione sull'assegno periodico non vale ad assicurare che l'obligato adempia ai suoi obblighi, così come il fatto che lo scioglimento venga pronunciato prima della decisione del giudice intorno all'assegno di per sé non aumenta né diminuisce il rischio che il coniuge più forte si sottragga ai suoi obblighi. Ciò che resta astrattamente possibile, quando si impedisce al giudice di pronunciarsi sullo scioglimento senza pronunciarsi contestualmente sull'assegno periodico, è la possibilità di un vero e proprio “ricatto” del coniuge che si considera “più debole”, il quale con le sue richieste costringe il giudice a rinviare la decisione sullo scioglimento fino a quando non vengano accertate le effettive condizioni economiche delle parti, cosicché possono trascorrere anni (...), e con gli anni il coniuge che vuole lo scioglimento può venire indotto a cedere sulle richieste economiche pur di concludere la causa. (...) non esiste nella questione qui discussa una sola ragione oggettiva che giustifichi il rinvio di una pronuncia su un diritto di libertà quando il giudice ha accertato che tale diritto sussiste. Il diritto sammarinese, come del resto l'ordinamento di altri Paesi in tutto comparabili con San Marino,



COLLEGIO GARANTE
DELLA COSTITUZIONALITÀ DELLE NORME

L'ATTIVITÀ DEL COLLEGIO GARANTE DAL 2003 AL 2018

SINDACATO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE

tutela sia il diritto di sposarsi (e quindi il diritto di non sposarsi, di restare non coniugato, di divenire da coniugato non coniugato nei casi previsti dalla legge) sia il diritto di sposarsi nuovamente quando, in base alla legge, il matrimonio viene sciolto, cosicché ritardare senza ragione oggettiva questa possibilità, e cioè questa libertà, effetto che ottengono gli articoli 128 e 129 interpretati secondo la costante giurisprudenza, comporta sia una ingiustificata durata eccessiva del processo (perché limitativo senza ragione oggettiva apprezzabile di una libertà costituzionalmente garantita), sia una violazione della libertà di non restare coniugato e della libertà di sposarsi di nuovo (perché tale libertà viene tolta a tempo indeterminato senza ragione oggettiva apprezzabile in attesa della conclusione del processo su altre questioni). Sussiste dunque la violazione dell'art. 15, comma 3, della Dichiarazione dei Diritti, e ogni altra questione resta assorbita.

5. L'Avvocatura dello Stato concorda sulla incostituzionalità degli articoli 128 e 129 nella parte oggetto del presente giudizio, ma, come anticipato, ritiene che incostituzionale non è la lettera di tali articoli, ma la interpretazione e applicazione che ne viene fatta, cosicché ritiene possibile dichiarare infondata la questione purché gli articoli 128 e 129 vengano interpretati nel senso costituzionalmente orientato secondo cui la pronuncia di scioglimento del matrimonio può essere separata da quelle sull'assegno e sui figli, se il giudice ha maturato la sua decisione sullo scioglimento e non ancora sulle altre due questioni (fatte salve le disposizioni interinali che il giudice può o deve comunque assumere su di esse).

Questo Collegio ritiene valido il c.d. principio del diritto vivente: la interpretazione degli articoli 128 e 129 nel senso qui giudicato incostituzionale costituisce un dato che è rimasto costante nella giurisprudenza dalla data di entrata in vigore della legge fino ad oggi, a tal punto che il giudice *a quo*, che pure ha visto, come la vede l'Avvocatura dello Stato, la possibilità di una interpretazione conforme a Costituzione, ha preferito non avvalersi di tale possibilità ed ha rimesso la questione a questo Collegio, e dunque è necessario che a questa costante giurisprudenza si opponga non una interpretazione che giuridicamente vincolerebbe soltanto il giudice *a quo*, ma una dichiarazione di incostituzionalità che secondo la Dichiarazione dei Diritti vincola tutti.

Collegio giudicante

Prof. Carlo Fusaro - Presidente

Prof. Giovanni Guzzetta - Membro effettivo

Prof. Giuseppe Ugo Rescigno - Membro effettivo -Relatore – Redattore



COLLEGIO GARANTE
DELLA COSTITUZIONALITÀ DELLE NORME

L'ATTIVITÀ DEL COLLEGIO GARANTE DAL 2003 AL 2018

SINDACATO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE

Anno 2016

SENTENZA 26 GENNAIO 2016 N. 1

Prescrizione del reato nel giudizio d'appello – Proseguimento del giudizio ai soli fini civili

Intervenuta modifica legislativa: restituzione degli atti al giudice remittente

Sindacato di Legittimità Costituzionale n. 0001/2015

(Sindacato in via incidentale sollevato d'ufficio dal giudice d'appello penale nel procedimento penale n.439/RNR/ dell'anno 2011)

Oggetto e Parametro

Verifica della legittimità costituzionale dell'articolo 196 c.p.p. nella parte in cui “non prevede che il giudice, quando nei confronti dell'imputato è stata pronunciata condanna al risarcimento del danno derivante dal reato a favore della parte civile costituita, nel dichiarare il reato estinto per prescrizione, debba decidere nel merito sui motivi di appello ai soli effetti delle statuizioni della sentenza che concernono gli interessi civili” per contrasto con l'articolo 15, commi 1,2 e 3. della Dichiarazione dei Diritti dei Cittadini e dei Principi Fondamentali dell'Ordinamento Sammarinese.

Decisione

Il Collegio Garante restituisce gli atti al giudice remittente.

Estratto Sentenza

(...)

Il giudice remittente, con l'ordinanza in oggetto, muove dal presupposto pacifico e incontestabile che l'interpretazione dell'art. 196 del codice di procedura penale – prima dell'introduzione dell'art. 196 bis c.p.p. - per ragioni sistematiche, anche se non veniva detto espressamente nel testo, imponesse al giudice di appello di applicare l'art. 59 del codice penale (il quale prescrive che “In ogni stato e grado del procedimento il giudice applica l'amnistia e la prescrizione, salvo che risulti già accertato che il fatto non sussiste, che l'imputato non lo ha commesso o che il fatto non costituisce reato, nei quali casi dovrà assolvere l'imputato con la formula piena”). Applicare l'art. 59 del codice penale, se non ricorrono i tre casi che impongono una sentenza di assoluzione, avrebbe significato pertanto dichiarare estinto il reato, come prescritto dall'art. 56 del codice penale, e quindi, se in primo grado vi fosse stata condanna, annullare in sede di appello la condanna inflitta nel primo grado. Poiché l'art. 196 del codice di procedura penale non distingueva tra condanna penale ed eventuale condanna civile nel giudizio di primo grado, il giudice di appello,



COLLEGIO GARANTE
DELLA COSTITUZIONALITÀ DELLE NORME

L'ATTIVITÀ DEL COLLEGIO GARANTE DAL 2003 AL 2018

SINDACATO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE

intervenuta la prescrizione, avrebbe dovuto annullare l'intera sentenza di primo grado, anche quella civile, salvo il diritto della parte civile di ricorrere al giudice civile per vedere riconosciuto e tutelato il suo diritto al risarcimento del danno ed alle spese. (...) Il giudice remittente ritiene che il divieto contenuto implicitamente nell'art. 196 del codice di p.p. secondo cui al giudice di appello, se è intervenuta la prescrizione del reato, è precluso di continuare e concludere il giudizio di appello ai soli fini civili, violerebbe 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.

Poiché l'art. 196 del c.p.p. sarebbe incostituzionale non per quello che dice, ma per quello che non dice, il giudice remittente chiede a questo Collegio una sentenza che dichiari incostituzionale tale articolo nella parte in cui non impone al giudice di appello, qualora sia intervenuta la prescrizione del reato e la sentenza di primo grado si sia pronunciata anche sugli effetti civili, di continuare e concludere il processo per la sola parte che riguarda tali effetti civili.

(...) in data 27 dicembre 2015 è entrata in vigore la Legge 22 dicembre 2015 n. 189, la quale con l'articolo 78 ha introdotto l'articolo 196 bis c.p.p. il quale così prescrive: "Quando nei confronti dell'imputato è stata pronunciata condanna, anche generica, alle restituzioni 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'articolo 140 del codice penale."

Poiché l'art. 196 bis c.p.p. integra proprio l'art. 196 del c.p.p. impugnato dal giudice remittente e poiché nello stesso tempo l'ordinanza del giudice *a quo* è stata emanata prima che intervenisse la modificazione legislativa della disposizione impugnata, il Collegio dispone la restituzione degli atti al giudice remittente affinché valuti nuovamente se, alla luce della modificazione legislativa intervenuta, sussistono i presupposti per sollevare nuovamente la questione alla luce dell'impatto sistematico della nuova disposizione che modifica il contesto normativo nel quale anche l'articolo 196 c.p.p. continua ad essere in vigore.

Collegio giudicante

Prof. Carlo Fusaro - Presidente

Prof. Giovanni Guzzetta - Membro effettivo

Prof. Giuseppe Ugo Rescigno - Membro effettivo -Relatore – Redattore



COLLEGIO GARANTE
DELLA COSTITUZIONALITÀ DELLE NORME

L'ATTIVITÀ DEL COLLEGIO GARANTE DAL 2003 AL 2018

SINDACATO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE

SENTENZA 17 MAGGIO 2016 N. 2

Procedura di espropriazione: determinazione dell'indennità supplementare; procedimento peritale; contestazione della stima; diritto di agire in giudizio
Principio di eguaglianza e della "parità delle armi" - Garanzia di tutela dei diritti soggettivi e degli interessi legittimi: diritto all'azione in giudizio e alla difesa
Valutazione dei presupposti processuali di instaurazione del giudizio a quo: incompetenza del Collegio Garante

Sindacato di Legittimità Costituzionale n. 0001/2016
(Sindacato in via incidentale sollevato d'ufficio dal Commissario della Legge nella causa civile n. 277/2013)

Oggetto e Parametro

Verifica della legittimità costituzionale 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 dei cittadini e dei principi fondamentali dell'ordinamento sammarinese e dell'art. 6 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo.

Decisione

Il Collegio Garante dichiara

- a) non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 35 della Legge 19 luglio 1995 n. 87 recante "Testo unico delle leggi urbanistiche ed edilizie";
- b) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 37, comma 2, della medesima legge, nella parte in cui 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".

Estratto sentenza

(...)

1. La questione di legittimità costituzionale al vaglio di questo Collegio ha ad oggetto la procedura di espropriazione siccome prevista dalla l. 19 luglio 1995 n. 87. Di essa, in particolare, vengono in



COLLEGIO GARANTE
DELLA COSTITUZIONALITÀ DELLE NORME

L'ATTIVITÀ DEL COLLEGIO GARANTE DAL 2003 AL 2018

SINDACATO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE

rilievo le norme relative alla determinazione dell'indennità di espropriazione (in generale disciplinata nella sez. III e IV del Capo II della legge) nel caso dei proprietari che non abbiano accettato l'indennità così come determinata dalla Commissione Urbanistica ai sensi dell'art. 21. In tali circostanze, il Commissario della Legge "con procedura ordinaria nomina uno o più periti con incarico ai medesimi di determinare, ai sensi dei criteri di stima stabiliti dalla presente legge, l'indennità spettante ai proprietari dei beni da espropriarsi o da occuparsi" (art. 23). Nell'ambito di tale sub-procedimento – cui si applicano, in punto di determinazione dell'indennizzo, i criteri di cui agli artt. 27 ss. - "il promotore della procedura di espropriazione ed il proprietario dei beni da espropriare o occupare hanno diritto di presenziare alle operazioni peritali e di farsi assistere da un proprio consulente" (art. 24, comma 1), con la conseguenza che "delle osservazioni e delle riserve dei consulenti di parte deve essere fatta menzione nella relazione" (art. 24, ultimo comma). A seguito delle operazioni peritali, "i periti, entro il termine stabilito o debitamente prorogato, sono tenuti a depositare presso la Cancelleria del Tribunale Commissariale la relazione di cui al terzo comma dell'articolo 23 al fine dell'emanazione di apposito decreto commissariale che verrà trasmesso al Congresso di Stato" (art. 26).

Successivamente a tale fase spetterà, ai sensi dell'art. 35, al Congresso di Stato emanare il decreto di espropriazione, previo deposito, da parte dell'espropriante (presso l'Istituto di Credito Sammarinese) dell'eventuale indennità supplementare risultante dal decreto stesso". Entro i 30 giorni successivi alla notifica del decreto, ai proprietari dei beni espropriati è data facoltà di "proporre avanti l'autorità giudiziaria azione ordinaria contro la stima fatta dai periti e contro la liquidazione della spesa" (art. 37, comma 2).

3. Questo Collegio è chiamato, innanzitutto, a valutare, l'eccezione di inammissibilità formulata, incidentalmente, dalla difesa della parte privata, che contesta la valida instaurazione del processo dinnanzi al giudice a quo e, implicitamente, di conseguenza la rilevanza della questione di legittimità costituzionale.

L'eccezione non può essere accolta. In linea generale, le valutazioni sui presupposti processuali di instaurazione del giudizio *a quo* esorbitano dalle valutazioni del Collegio e sono rimesse all'accertamento del giudice remittente, a meno che, dagli atti processuali, non risulti una manifesta violazione di norme o una situazione palesemente abnorme, tali da pregiudicare *ictu oculi* la natura incidentale della questione di legittimità sottoposta al Collegio.

4. Quanto al merito della questione, l'ordinanza di remissione individua due distinte disposizioni della cui legittimità dubita. La prima, di cui all'art. 35, in quanto impone il deposito dell'indennità supplementare e l'emissione del decreto di espropriazione, prima dell'instaurazione del giudizio di contestazione della stima effettuata dai periti, la seconda, di cui all'art. 37, comma 2, "nella parte in cui esse riconoscono la facoltà di promuovere azione giudiziaria ordinaria contro la stima fatta dai periti ai soli proprietari dei beni espropriati e non anche all'Ente espropriante".

Benché l'illegittimità di tali normative sia evocata unitariamente, si deve ritenere che i profili



**COLLEGIO GARANTE
DELLA COSTITUZIONALITÀ DELLE NORME**

L'ATTIVITÀ DEL COLLEGIO GARANTE DAL 2003 AL 2018

SINDACATO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE

intorno ai quali ruota l'asserita fondatezza della questione (e gli stessi parametri evocati) siano in realtà solo parzialmente sovrapponibili. In effetti, come anticipato nella parte in fatto, una linea argomentativa muove dalla contestazione di violazioni del principio della "parità delle armi" tra i soggetti coinvolti nella procedura di espropriazione. Il principio di parità delle armi sarebbe inteso come un'applicazione del principio di eguaglianza.

Una seconda linea argomentativa invoca invece, solo per contestare la legittimità dell'art. 37, comma 2, la violazione dei diritti relativi all'azione e alla difesa in giudizio per la tutela dei propri diritti e interessi legittimi.

5. Con riferimento al primo profilo, che attiene alla questione di legittimità costituzionale dell'art. 35, questa va dichiarata infondata.

Il principio di eguaglianza, sotto il profilo della comparazione tra discipline normative, non implica la totale assenza di differenze, ma si caratterizza come criterio logico di comparazione, che impone il trattamento eguale delle situazioni solo allorché gli elementi essenziali della fattispecie che le caratterizzano siano effettivamente eguali. Ora nel caso dell'espropriazione è fin troppo evidente che la posizione dei soggetti coinvolti non può essere in alcun modo considerata in termini di eguaglianza. Innanzitutto la posizione dei soggetti espropriati rispetto all'espropriante. Trattandosi di procedimenti che mirano a determinare effetti ablativi di diritti reali, in cui l'ente promotore e l'autorità pubblica che presiede al procedimento espropriativo agiscono nell'interesse pubblico, considerato che tra soggetto pubblico e soggetto privato non sussiste una posizione paritetica in quanto il primo agisce esercitando essenzialmente poteri autoritativi, è di tutta evidenza che non si possa presupporre l'esistenza di posizioni effettivamente eguali e che dunque l'evocazione della "parità delle armi" appare priva di ragion d'essere. Lo stesso vale per il raffronto tra la posizione dei proprietari che abbiano accettato l'indennità fissata dalla Commissione Urbanistica, rispetto a coloro che non l'abbiano accettata. Proprio l'esistenza di tale presupposto differenziale, giustifica la predisposizione di una disciplina differenziata tra gli uni e gli altri ed appare del tutto congruo che con riferimento ai proprietari dissenzienti possa essere previsto uno specifico accertamento giurisdizionale sulla stima operata.

6. In questa prospettiva la valutazione delle singole discipline, tra cui quella che prevede il previo deposito dell'indennità supplementare e l'emanazione del decreto prima del giudizio di contestazione della stima (giudizio peraltro eventuale) di cui all'art. 35, non può essere compiuta alla stregua del criterio di eguaglianza, ma considerando il margine di discrezionalità rimesso al legislatore nel ponderare i diversi interessi coinvolti nel procedimento. Un intervento caducatorio nell'ambito del sindacato di legittimità si potrebbe pertanto immaginare solo allorché risulti che la discrezionalità legislativa sia stata esercitata in modo abnorme e pertanto irragionevole. Ciò che non appare minimamente provato dalle argomentazioni fornite dal giudice remittente e dalla parte pubblica nel sostenere la richiesta di accoglimento della questione. Ben può il legislatore, salva prova del contrario, ritenere equilibrata e opportuna una soluzione in cui, attesa l'asimmetria tra



COLLEGIO GARANTE
DELLA COSTITUZIONALITÀ DELLE NORME

L'ATTIVITÀ DEL COLLEGIO GARANTE DAL 2003 AL 2018

SINDACATO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE

le parti, una volta depositata la perizia si proceda sulla base di essa, salva la possibilità di una contestazione giudiziale successiva della stessa e salva sempre la facoltà del Congresso di Stato di interrompere il procedimento di espropriazione, non ordinando il deposito dell'indennità supplementare e non emanando il decreto di espropriazione, con risarcimento dei danni e copertura delle spese eventualmente determinatesi sino a quel momento.

7. Anche per quanto appena adesso accennato, la questione di costituzionalità dell'art. 37, comma 2, deve, invece, ritenersi fondata nei sensi della motivazione che segue.

Dall'esame della predetta disciplina si desume, infatti, che, nell'ambito del procedimento di espropriazione, si possono aprire due procedimenti a carattere incidentale. Il primo è quello della perizia nel caso di non accettazione dell'indennità definita in via amministrativa, il secondo è quello della contestazione della stima. Di tali due procedimenti il secondo ha certamente carattere formalmente e sostanzialmente giurisdizionale, come si evince chiaramente dalla formulazione letterale e dal rinvio, contenuto nello stesso art. 37, alla l. 37/1968, recante "disposizioni fiscali per gli atti giudiziari".

Il primo procedimento incidentale, invece, non appare qualificabile come attività giurisdizionale. Infatti, se certamente, sul piano soggettivo, esso si svolge su impulso di un organo giurisdizionale chiamato a dare applicazione alla procedura ordinaria per la nomina dei periti (art. 23 TUUE), d'altro lato, il ruolo svolto dal Commissario della Legge non implica l'esercizio di alcuna "attività di giudizio" in senso stretto, poiché spetta ad esso una mera attività di direzione formale della procedura (con la nomina del perito) e l'emanazione del decreto, da trasmettere al Congresso di Stato, in ordine alla quale, il relativo potere è limitato alla presa d'atto delle risultanze dell'attività peritale. Quest'ultima, inoltre, pur svolgendosi alla presenza (eventuale) dei consulenti delle parti (e quindi in certo senso, in contraddittorio tra esse) e dovendo dar conto, nella relazione finale, delle osservazioni e delle riserve dei consulenti di parte (le parti essendo per espressa indicazione legislativa, "il promotore della procedura di espropriazione ed il proprietario dei beni", art. 24 commi 1 e 2, TUUE), non può essere qualificata come attività giurisdizionale in senso oggettivo, sfociando in un giudizio di tipo esclusivamente tecnico, riservato ad un organo, il perito, che ha bensì funzioni ausiliarie del giudice, ma che non costituisce, sul piano soggettivo, organo giurisdizionale.

Il successivo decreto commissariale, peraltro, non è nemmeno esso qualificabile come attività di *ius dicere*, attesa la natura vincolata a valutazioni tecniche di altri (il perito) e non essendo possibile desumere *aliunde* l'esistenza, per il giudice, di un margine di accertamento sulla regolarità, sui vizi e sulla validità delle operazioni peritali.

8. Da quanto detto emerge chiaramente che, nel complesso procedimento di espropriazione, il legislatore ha identificato una sola fase nella quale si inserisce un incidente giurisdizionale con riferimento alla stima. L'attuale disciplina, però, limita ad una sola delle parti del procedimento peritale il diritto di agire in giudizio in contestazione delle operazioni. Ciò costituisce



COLLEGIO GARANTE
DELLA COSTITUZIONALITÀ DELLE NORME

L'ATTIVITÀ DEL COLLEGIO GARANTE DAL 2003 AL 2018

SINDACATO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE

indubbiamente un elemento di contraddizione nella trama della disciplina, la quale, da un lato (art. 24) identifica due parti titolari di un interesse giuridicamente protetto rispetto al procedimento di stima (ed alle quali in detto procedimento – non giurisdizionale – conferisce specifici poteri di interlocuzione in contraddittorio), dall'altro però esclude che una di quelle due parti (l'ente promotore dell'espropriazione) possa adire la via giurisdizionale per far valere quegli interessi protetti e riconosciuti idonei a giustificare l'intervento nel procedimento di stima. E' del tutto evidente, in questa prospettiva, che la disciplina determina, per una delle parti, una situazione di illegittima dissociazione tra situazione sostanziale riconosciuta e pretesa processuale a tutelarla. Ciò lede irragionevolmente il diritto di azione di tale parte, viziando – rispetto all'art. 15, commi 1 e 2, DD e all'art. 6 CEDU - la legittimità costituzionale dell'art. 37, comma 2, TUUE, nella parte in cui 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".

Collegio giudicante

Prof. Carlo Fusaro - Presidente

Prof. Giuseppe Ugo Rescigno - Membro Effettivo

Prof. Avv. Giovanni Guzzetta - Membro Effettivo - Relatore – Redattore

ANNO 2017

SENTENZA 8 MARZO 2017 N. 1

Reato di possesso ingiustificato di valori

Principio di eguaglianza e ragionevolezza – Principio di proporzionalità e finalità rieducativa della pena – Principio di non colpevolezza e inversione dell'onere della prova

Sindacato di Legittimità Costituzionale n. 0002/2016

(Sindacato in via incidentale sollevato ad istanza di parte nel procedimento penale n.9s6/RNR/ dell'anno 2010)

Oggetto e Parametro

Verifica della legittimità costituzionale dell'articolo 199 ter c.p. per contrasto con l'articolo 4, comma l e con l'articolo 15 commi 4 e 5 della Dichiarazione dei Diritti dei Cittadini e dei Principi



COLLEGIO GARANTE
DELLA COSTITUZIONALITÀ DELLE NORME

L'ATTIVITÀ DEL COLLEGIO GARANTE DAL 2003 AL 2018

SINDACATO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE

Fondamentali dell'Ordinamento Sammarinese e con l'art. 7, comma 1, della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo

Decisione

Il Collegio dichiara l'incostituzionalità dell'art. 199 ter c.p.

Estratto sentenza

(...)

La questione verte in merito alla verifica della costituzionalità dell'art. 199 ter c.p. rubricato "*Possesso ingiustificato di valori*", introdotto nel sistema penale sammarinese con il d.l. 15.07.2010, n. 126 e successivamente modificato con la Legge 29.07.2013, n. 100, secondo cui, nella versione vigente, "*E' punito con la prigionia di primo grado o con la multa, da sole o congiunte tra loro e con l'interdizione di terzo grado, la persona condannata per uno dei reati indicati nell'art. 147, decimo comma, la quale sia colta in possesso di denaro, beni o altre utilità dei quali non sia in grado di giustificare la legittima provenienza*".

(...)

1. L'eccezione di illegittimità costituzionale è fondata.

Prima di entrare nel dettaglio degli elementi di criticità presentati dalla norma in esame è opportuno rilevare che la stessa è stata introdotta nell'ordinamento sammarinese nell'ambito dell'articolato e senz'altro meritevole processo di adeguamento della normativa nazionale alle linee guida dettate dalle convenzioni internazionali e raccomandazioni degli organismi sovranazionali in merito alla repressione dei fenomeni criminali di natura finanziaria connessi al terrorismo, al traffico di stupefacenti ed alla criminalità organizzata. Si vedano a tal proposito, tra l'altro, la Convenzione delle Nazioni Unite contro il traffico illecito di sostanze stupefacenti e psicotrope adottata dalla Conferenza nella sua 6° seduta plenaria (Vienna il 20 dicembre 1988); la Convenzione sul riciclaggio, la ricerca, il sequestro e la confisca dei proventi di reato, (Strasburgo, 8 novembre 1990; la Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale (Palermo, 15 dicembre 2000); la Convenzione del Consiglio d'Europa on Laundering, Search, Seizure and Confiscation of the Proceeds from Crime and on the, Financing of Terrorism, (Varsavia 16 maggio 2005), tutte ratificate dalla Repubblica di San Marino. Cui sono da aggiungere le attività di monitoraggio svolte dal Moneyval, nell'ambito del Consiglio d'Europa (organismo che utilizza gli *standars* elaborati dal Financial Action Task Force/ Groupe d'action financière (FATF/GAFI), consistenti attualmente in particolare nelle *FATF Recommendations 2012* e nella *FATF Methodology 2013*)

Con riferimento, in particolare, alla repressione del fenomeno del riciclaggio dei proventi da reato, il percorso del legislatore sammarinese si è sviluppato in molteplici passaggi progressivi. Il reato di riciclaggio è stato, infatti, introdotto nell'ordinamento sammarinese con la Legge n. 123 del 1998,



COLLEGIO GARANTE
DELLA COSTITUZIONALITÀ DELLE NORME

L'ATTIVITÀ DEL COLLEGIO GARANTE DAL 2003 AL 2018

SINDACATO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE

che ha previsto l'inserimento nel codice penale dell'art. 199 bis portante, appunto, la rubrica "Riciclaggio". La norma ha subito varie modifiche, apportate dapprima con la Legge 26 febbraio 2004 n.28, poi dalla Legge 17 giugno 2008 n.92 ed ancora con il Decreto -legge 26 luglio 2010 n.134 che ha a sua volta introdotto l'ulteriore reato di cui all'art. 199 ter, sotto la rubrica di "Possesso ingiustificato di valori". Infine, si è pervenuti all'assetto attualmente vigente con la Legge 29 luglio 2013 n. 100, che ha ulteriormente modificato il testo dell'art. 199 bis, con l'eliminazione della causa di non punibilità precedentemente prevista per l'autore del reato presupposto, rendendo quindi perseguibile anche il così detto "autoriciclaggio"; quest'ultimo intervento legislativo ha riguardato anche l'art. 199 ter, in relazione al quale, tuttavia, il legislatore si è limitato a prevedere una diminuzione della pena edittale, senza intervenire sulla norma incriminatrice.

2. Nel reato in esame la condotta che viene punita è l'essere "in possesso di denaro, beni o altre utilità dei quali non sia in grado di giustificare la legittima provenienza". Si tratta di una condotta che, in altri casi, non viene presa in considerazione con la latitudine manifestata dalla disposizione e tanto meno punita, se tenuta da una qualunque persona, in quanto il possesso ingiustificato di beni può essere un indizio o addirittura una prova della commissione di un altro fatto costituente reato, ma non è reato per se stesso. Il possesso ingiustificato diventa, invece, reato se la condotta viene tenuta da uno dei soggetti che sono stati condannati in via definitiva per uno dei reati elencati nell'art. 147 comma 10. Si crea in tal modo una disparità evidente di trattamento, basata sulla qualità del soggetto agente: il problema, come sempre quando si parla di eguaglianza giuridica, è se la innegabile disparità di trattamento (o di eguaglianza di trattamento) sia ragionevolmente giustificabile o appaia irragionevole. Come noto, è irragionevole una eguaglianza tra situazioni che sono oggettivamente diseguali, ed è irragionevole una diseguaglianza tra situazioni che sono invece ragionevolmente eguali. Per giudicare in merito a tale ragionevolezza o irragionevolezza è necessario interrogarsi sulla *ratio* della disciplina legislativa che crea tale diseguaglianza ed, in particolare, per quale motivo coloro che sono stati condannati in via definitiva per uno dei reati dell'art. 147 comma 10 commettono, ai sensi dell'art. 199 ter, reato e vengono puniti, mentre tutti gli altri cittadini non sono incriminabili per la medesima condotta. Di per sé, possedere beni senza giustificare la loro legittima provenienza non produce necessariamente danno o pericolo a carico di nessuno; è quindi evidente che il legislatore ha creato una fattispecie di reato basata su di una presunzione. Con riferimento ai soggetti che siano stati in precedenza condannati per determinati reati, il legislatore presume, cioè, che il possesso ingiustificato di utilità sia frutto di comportamenti illeciti, ovvero sia strumentale rispetto a futuri comportamenti illeciti. Se questa è la *ratio* della norma, ed altra *ratio* non si riesce a immaginare, allora diviene evidente la sua irragionevolezza: infatti l'art. 147 comma 10 fa riferimento ad un'amplissima e variegata serie di reati, che comprende alcune tipologie certamente riconducibili alle linee guida internazionali di contrasto alla criminalità organizzata ed al terrorismo, quali la riduzione in schiavitù, lo sfruttamento della prostituzione, l'estorsione, il riciclaggio, la corruzione, il traffico di armi e di stupefacenti e



COLLEGIO GARANTE
DELLA COSTITUZIONALITÀ DELLE NORME

L'ATTIVITÀ DEL COLLEGIO GARANTE DAL 2003 AL 2018

SINDACATO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE

l'associazione mafiosa, ma ne contiene anche altre, che, se pur molto gravi, non vi rientrano, quali l'omicidio, il pubblico disastro, la falsità in atti pubblici e privati, la contraffazione, che non si caratterizzano necessariamente per un contenuto *stricto sensu* patrimoniale, in cui il bene protetto non è necessariamente il patrimonio, e per i quali non è affatto scontato che debbano esserci utilità frutto di reato o per la cui commissione si debba disporre di utilità. L'indiscriminato riferimento a reati presupposto di portata ed offensività così eterogenee espone la norma incriminatrice ad essere censurata sotto il profilo della irragionevolezza e della conseguente violazione del principio di uguaglianza.

3. Ma se anche la portata della norma fosse stata limitata soltanto a coloro che sono stati condannati per reati di terrorismo, di criminalità organizzata, riciclaggio o corruzione (come sarebbe stato comunque consigliabile, anche alla luce delle normative dei paesi europei e delle direttive di carattere internazionale) egualmente la stessa sarebbe incostituzionale sotto un diverso profilo relativamente al canone della ragionevolezza e proporzionalità. Manca, infatti, un qualsiasi riferimento (o graduazione) relativamente all'entità o valore dei beni che rilevano al fine del possesso ingiustificato, così come manca alcun riferimento di proporzionalità rispetto a parametri di liceità, come ad esempio, l'entità dei redditi legittimamente maturati o le attività economiche svolte dall'agente o il tenore di vita abituale (in senso diverso si veda, ad esempio, sul piano comparato, la previsione dell'art. 24, comma 1 del Decreto Legislativo n. 159/2011 della Repubblica Italiana in tema di confisca nell'ambito della lotta alla criminalità mafiosa).

4. Vi sono, inoltre, ulteriori profili di illegittimità costituzionale. L'art. 199 ter c.p. considera come soggetto agente la persona condannata, in qualunque tempo, per uno dei reati di cui all'art. 147 comma 10 c.p., ignorando gli effetti dell'eventuale riabilitazione del condannato, che sia nel frattempo intervenuta ai sensi di quanto previsto dall'art. 117 del codice penale, che testualmente prevede che "La riabilitazione estingue ogni effetto penale della condanna e rimette il cittadino nella stessa condizione ed estimazione morale e civile in cui si trovava prima della sentenza irrevocabile": la norma si pone pertanto in contrasto anche con il principio che assicura gli effetti riabilitativi della pena, sancito dall'Art. 15 comma 4 della Dichiarazione dei diritti dei cittadini.

5. Un ulteriore profilo di illegittimità costituzionale della norma in esame deve essere riscontrato nel fatto che la costruzione della fattispecie di reato determina l'onere, a carico del soggetto condannato per uno dei reati di cui all'art. 147 comma 10 c.p., di fornire la giustificazione della legittimità della provenienza dei valori patrimoniali di cui sia stato colto in possesso: tale inversione dell'onere della prova - in assenza di ulteriori indicatori (quali ad esempio la sproporzione rispetto al tenore di vita e alle attività economiche) che suffraghino gli elementi costitutivi del reato - determina una violazione del principio di non colpevolezza, tutelato dall'Art. 15 comma 5 della Dichiarazione dei diritti dei cittadini.

6. L'esigenza di un adeguato contemperamento delle condivisibili esigenze di contrasto alla criminalità economica ed al terrorismo con le tutele costituzionali (preoccupazione, peraltro,



COLLEGIO GARANTE
DELLA COSTITUZIONALITÀ DELLE NORME

L'ATTIVITÀ DEL COLLEGIO GARANTE DAL 2003 AL 2018

SINDACATO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE

costantemente richiamata dalla pressoché totalità degli atti internazionali più sopra ricordati al punto 1) e con le garanzie della CEDU, ha determinato che l'ingiustificato possesso di valori abbia trovato collocazione negli ordinamenti dei principali paesi europei come presupposto di misure preventive finalizzate ad impedire l'illecito utilizzo dei proventi da reato, piuttosto che come oggetto di un'autonoma norma incriminatrice. (...) Tale indirizzo è stato da ultimo sancito nella Direttiva 2014/42/UE relativa "al congelamento e alla confisca dei beni strumentali e dei proventi da reato nell'Unione Europea» ed ha resistito al vaglio della giurisprudenza della Corte EDU, che ha riconosciuto che la confisca preventiva di valori patrimoniali nei confronti di soggetti condannati per determinati reati, quali, appunto quelli relativi alla criminalità organizzata o il terrorismo, ha natura diversa dalla sanzione penale, atteso che la sanzione penale tende a reprimere la violazione di una norma penale e quindi è subordinata all'accertamento di un reato e della colpevolezza dell'imputato, con conseguente applicazione della presunzione di innocenza tutelata dall'Art. 6, §2 CEDU e del principio di legalità tutelato dall'Art. 7 CEDU (con il relativo corollario dell'irretroattività), mentre la misura di prevenzione non presuppone un reato e una condanna, ma tende a prevenirne la commissione da parte di soggetti ritenuti pericolosi. La confisca non ha quindi funzione repressiva, ma preventiva, volta ad impedire l'uso illecito dei beni colpiti (cfr. Corte EDU n. 55504/00 Andersonn v. Italy). Sempre secondo la giurisprudenza della Corte EDU, la natura preventiva e non sanzionatoria della misura determina che la particolare forma di regolamentazione del diritto di proprietà, ai sensi dell'Art. 1, comma 2° del I Protocollo CEDU, comporta un sacrificio del diritto di proprietà proporzionato allo scopo perseguito, a partire dalla necessità di garantire l'ordinata e pacifica convivenza sociale (cfr. Comm. Eur., 15.4.1991 Marandino n. 12386/86; tra le molteplici Corte EDU 22.2.1994, Raimondo v. Italy e Corte EDU n. 399/02 Bocellari e Rizza v. Italy). Più di recente, con la sentenza 12.5.2015 (Gogitidze) la Corte EDU ha qualificato la confisca preventiva come "actio in rem" di natura civile, conforme ai principi della CEDU. In relazione ai vincoli di natura internazionale in materia di contrasto al terrorismo ed alla criminalità organizzata ed economica, si osserva che la raccomandazione n. 4 contenuta nella FATF Methodology 2013 del febbraio 2013 (sopra citata a] punto 1) -e alla verifica del cui rispetto è preposto, come si è detto, il Moneyval, non richiede l'inserimento di autonome figure di reato in relazione al possesso di valori (mentre tale esigenza è richiesta -nella raccomandazione n. 4 -per il riciclaggio), auspicando piuttosto l'adozione di misure di prevenzione finalizzate alla confisca o al congelamento dei patrimoni.

Collegio giudicante

Prof. Giovanni Guzzetta – Presidente

Prof. Giuseppe Ugo Rescigno – Membro effettivo

Avv. Giovanni Nicolini – Membro effettivo – Relatore - Redattore



COLLEGIO GARANTE
DELLA COSTITUZIONALITÀ DELLE NORME

L'ATTIVITÀ DEL COLLEGIO GARANTE DAL 2003 AL 2018

SINDACATO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE

SENTENZA 23 MAGGIO 2017 N.2

Azioni di responsabilità di istituti di credito cessionari di attività e passività nei confronti degli organi sociali di istituti di credito, in stato di crisi, cedenti: titolarità soggettiva e prescrizione delle azioni; rinvio alle norme in materia societaria
Responsabilità aquiliana degli organi sociali delle banche cedenti: legittimazione della Ecc.ma Camera ad agire; accertamento della responsabilità, obbligo risarcitorio, solidarietà passiva per concorso nella produzione dell'evento lesivo - Rinvio ai principi in materia di responsabilità civile extracontrattuale
Criterio di liquidazione del danno - Accertamento del maggior danno
Azione revocatoria "speciale": esperibilità e onere probatorio gravante sul terzo coinvolto
Principio di eguaglianza – Tutela della proprietà privata e degli interessi patrimoniali di terzi - Principio di proporzionalità e ragionevolezza

Sindacato di Legittimità Costituzionale n.0001/2017
(Sindacato promosso in via diretta dall'1,5% del Corpo elettorale)

Oggetto e Parametro

Verifica della legittimità costituzionale degli articoli 39 (Azioni di responsabilità) e 40 (Revocatoria) della Legge 21 dicembre 2016 n. 144 (Bilanci di previsione dello Stato e degli enti pubblici per l'esercizio finanziario 2017 e bilanci pluriennali 2017/2019) per contrasto con gli articoli 4, 10 e 15 della Dichiarazione dei diritti dei cittadini e dei principi fondamentali dell'ordinamento sammarinese e con l'articolo 6, par. 1, e il Protocollo 1 CEDU.

Decisione

Il Collegio Garante dichiara:

- a) non fondata nei sensi di cui in motivazione la questione di legittimità costituzionale degli artt. 39, commi 1 e 2, della l.144/2016;
- b) non fondata, nei sensi di cui in motivazione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 39, comma 3, della l. 144/2016;
- c) fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 40, comma 1, della l. 144/2016;
- d) fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 40, comma 2 della l. 144/2016.



COLLEGIO GARANTE
DELLA COSTITUZIONALITÀ DELLE NORME

L'ATTIVITÀ DEL COLLEGIO GARANTE DAL 2003 AL 2018

SINDACATO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE

Estratto sentenza

(...)

1. La questione di cui al presente giudizio ha ad oggetto disposizioni emendative e integrative della disciplina dettata dal Decreto-Legge 27 ottobre 2011 n.174 recante *Misure urgenti a sostegno di operazione a tutela del risparmio* e del Decreto-Legge 27 giugno 2013 n.72 recante, anch'esso, *Misure urgenti a sostegno di operazione a tutela del risparmio*.

2. Per inquadrare la natura degli interventi posti in essere dalla disciplina impugnata è opportuno ricordare che i menzionati decreti-legge hanno avuto ad oggetto l'istituzione di "strumenti a sostegno delle operazioni di sistema a salvaguardia del risparmio e della stabilità del sistema bancario", il primo decreto, "a fronte dell'avvio di procedure di liquidazione coatta amministrativa di banche" e, il secondo decreto, al fine di rimuovere anticipatamente i "presupposti per l'immediato avvio" dei procedimenti di amministrazione straordinaria o di liquidazione coatta amministrativa di istituti di credito. A tal proposito le menzionate fonti prevedono misure di agevolazione fiscale e di facilitazioni creditizie in favore degli istituti di credito (banche cessionarie) che, dietro autorizzazione della Banca Centrale, acquisissero le attività e le passività degli istituti di credito versanti nelle condizioni di cui si è detto (banche cedenti).

Le menzionate discipline prevedono un'articolazione delle misure di agevolazione variamente commisurate al "saldo negativo dato dalla differenza tra gli attivi e i passivi acquisiti al momento dell'acquisizione". Si prevede altresì che tale ammontare sia "rettificato annualmente in aumento o in diminuzione" in relazione a varie circostanze, tra cui le perdite accertate in funzione dell'effettivo realizzo delle attività cedute (cfr. art. 1, comma 3, DL n.174/2011 e art. 1, comma 4, DL n.72/2013).

3. Per ciò che interessa in questa sede, la normativa, modificata e integrata dalla legge impugnata, interveniva a disciplinare la facoltà delle banche cessionarie e dello Stato di esercitare azioni di responsabilità a tutela dei propri interessi.

In particolare, il comma 4 dell'art. 1 del DL. n.174/2011 prevedeva che lo Stato, per il tramite dell'Eccellentissima Camera della Repubblica di San Marino, e/o le banche cessionarie, anche disgiuntamente tra loro, fossero equiparate ai creditori sociali, con la conseguente facoltà di esercitare, nei confronti degli amministratori, l'azione di responsabilità di cui all'art. 54, comma 4 della L. n.47/06 (*Legge sulle società*) "ferma restando l'ulteriore esperibilità delle azioni, anche di responsabilità", di cui alla L. n.165/05 (*Legge sulle imprese e sui servizi bancari, finanziari e assicurativi*).

Il comma 6 dell'art. 1 del DL. n.72/2013, prevedeva una disciplina che ricalcava pedissequamente la disciplina del precedente decreto (equiparazione dello Stato e delle banche cessionarie ai creditori sociali, con conseguente facoltà di esercitare le menzionate azioni). In aggiunta, però, quest'ultima disposizione introduceva una specifica disciplina per regolare l'ipotesi che le azioni di responsabilità fossero esercitate dalle banche cessionarie e non direttamente dallo Stato,



COLLEGIO GARANTE
DELLA COSTITUZIONALITÀ DELLE NORME

L'ATTIVITÀ DEL COLLEGIO GARANTE DAL 2003 AL 2018

SINDACATO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE

stabilendo un riconoscimento a quest'ultimo, a gravare sulla banca cessionaria attrice, del "provento netto ricavato dall'esercizio delle predette azioni fino alla concorrenza della misura massima dei benefici alla stessa riconosciuti".

In buona sostanza, dunque, la disciplina previgente si limitava ad estendere, grazie all'equiparazione ai creditori sociali, il perimetro soggettivo dei titolari delle azioni ivi menzionate, riconoscendole anche alle banche cessionarie e allo Stato, per il tramite dell'Eccellentissima Camera, e regolando, nel caso del DL. n.72/2013, anche i rapporti tra le prime e il secondo, allorché le predette azioni fossero esperite solo dalle banche cessionarie.

4. Le disposizioni oggetto del presente giudizio intervengono in vario modo sul predetto impianto normativo.

In particolare l'art. 39 della L. n.144/2016 modifica sotto vari profili la disciplina delle azioni già riconosciute alle banche cessionarie e allo Stato. L'art. 40, dal canto suo, interviene, da un lato, sulla quantificazione del danno imputabile agli organi sociali delle banche cessionarie (sulle azioni esercitabili per il relativo accertamento) e, dall'altro, sulle condizioni per l'esercizio dell'azione revocatoria nei confronti degli atti di disposizione a titolo oneroso e a titolo gratuito da parte dei soggetti per i quali sia stata accertata la responsabilità con le azioni di cui sopra.

5. Scendendo ulteriormente nel dettaglio, l'art. 39 è finalizzato, come detto, a introdurre alcune modifiche della disciplina previgente.

5.1. Innanzitutto, la disposizione oggi impugnata distingue nettamente le azioni riconosciute alle banche cessionarie rispetto a quelle riconosciute allo Stato. Cominciando dalle prime, i commi 1 e 2 del predetto art.39 prevedono – nel sostituire rispettivamente il comma 4 dell'art.1 del DL.n.174/2011 e il comma 6 dell'art.1 del DL n.72/2013 - che l'azione di responsabilità, esercitabile dalle banche cessionarie in conseguenza della loro equiparazione ai creditori sociali, non sia solo quella prevista dalla legge sulle società nei confronti degli amministratori sociali (art. 54, comma 4, della L. n.47/06), cui già i predetti decreti-legge sottoposti a modifica rinviavano, ma anche quella nei confronti dei sindaci e dei revisori contabili (rispettivamente artt. 64 e 71, comma 1, L. n.47/06).

5.2. In secondo luogo, con riferimento alla posizione dello Stato nei confronti degli organi sociali, la novella abbandona la prospettiva della equiparazione di esso ai creditori sociali e introduce una specifica azione riservata al medesimo, da esercitarsi per il tramite della Eccellentissima Camera. Introducendo disposizioni aggiuntive ai decreti-legge modificati (e segnatamente il comma 4-bis dell'art.1 del DL. n.174/2011 e il comma 6-bis dell'art.1 del DL. n.72/2013), l'art.39 (rispettivamente commi 3 e 4) dispone, con identica formulazione, che "l'accertamento della responsabilità degli organi sociali in ordine a fatti omissivi o commissivi, che hanno concorso a determinare la situazione di dissesto degli istituti di credito cedenti e/o a determinare per dolo o colpa grave una errata rappresentazione della situazione economica e patrimoniale degli istituti medesimi incidente sull'atto di acquisizione delle attività e passività (...) e, conseguentemente, sull'entità



COLLEGIO GARANTE
DELLA COSTITUZIONALITÀ DELLE NORME

L'ATTIVITÀ DEL COLLEGIO GARANTE DAL 2003 AL 2018

SINDACATO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE

dell'eventuale saldo negativo (...) comporta la responsabilità degli stessi nei confronti dell'Eccellentissima Camera a titolo di responsabilità aquiliana, in considerazione della necessità ed indispensabilità dell'intervento pubblico di cui al presente decreto-legge per garantire la stabilità del sistema bancario e la tutela del risparmio. L'Eccellentissima Camera ha legittimazione ad agire in via autonoma ai fini dell'accertamento della responsabilità di cui al precedente periodo."

6. L'art 40 non si presenta, invece, nei termini di una novella espressa alla normativa preesistente.

6.1. In particolare, il primo comma di tale articolo interviene sulle modalità di quantificazione del danno prevedendo che "l'accertamento con sentenza definitiva della responsabilità degli organi sociali ai sensi dell'articolo 1, commi 4 e 5, del Decreto-Legge n.174/2011 e successive modifiche e dell'articolo 1, commi 6 e 7, del Decreto-Legge n.72/2013 e successive modifiche fa stato anche in eventuali ulteriori giudizi promossi dalle banche cessionarie o dall'Eccellentissima Camera per la quantificazione dell'eventuale maggiore danno conseguente alla medesima condotta degli organi sociali che risulti, in ragione delle dinamiche del saldo negativo di cui all'articolo 1, comma 3, primo periodo, del Decreto-Legge n.174/2011 e dell'articolo 1, comma 4, primo periodo, del Decreto-Legge n.72/2013, ulteriore rispetto a quello riconosciuto con la predetta sentenza definitiva".

Si tratta, come può ben vedersi, di un meccanismo di quantificazione *mobile e scorrevole*, in quanto dipendente dalle dinamiche del saldo negativo. A termine della disciplina dei decreti-legge novellati, infatti, il saldo (definito dallo stesso legislatore come la "*differenza fra gli attivi e i passivi trasferiti al momento dell'acquisizione*"), non è destinato a rimanere "congelato" all'atto della cessione/acquisizione, ma è appunto sottoposto a una "dinamica", in quanto dev'essere "*rettificato annualmente*" (art. 1, comma 3, del Decreto-Legge n.174/2011 e art. 1, comma 4, del Decreto-Legge n.72/2013), in base a parametri parzialmente diversi tra il primo e il secondo dei decreti-legge interessati.

In particolare, nel caso del Decreto-Legge n.174/2011, la rettifica annuale avviene "*in ragione delle perdite accertate in funzione dell'effettivo realizzo delle attività cedute*"; nel caso del Decreto-Legge n.72/2013, invece, la rettifica annuale è operata in ragione: "*a) delle perdite subite in seguito al realizzo degli attivi ceduti; b) degli accantonamenti prudenziali che le banche cessionarie saranno tenute ad effettuare entro 12 mesi dalla data dell'operazione di cui ai commi precedenti in relazione alla corretta valutazione degli attivi acquisiti, dette rettifiche saranno tecnicamente condivise con l'Autorità di Vigilanza; c) sulla base dell'andamento del valore patrimoniale netto (N.A.V.) della quota, qualora le banche a loro volta conferiscano anche parte dei predetti attivi in un fondo comune di investimento di diritto sammarinese*". Entrambi gli atti normativi prevedono poi che, ai fini della determinazione delle perdite, "*si tiene conto di ogni utilità che dovesse derivare alle banche cessionarie nell'ambito delle operazioni di realizzo ovvero a seguito delle azioni di responsabilità e risarcitorie*".



COLLEGIO GARANTE
DELLA COSTITUZIONALITÀ DELLE NORME

L'ATTIVITÀ DEL COLLEGIO GARANTE DAL 2003 AL 2018

SINDACATO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE

6.2. Come accennato, il secondo comma dell'art.40 della legge oggetto del presente giudizio, stabilisce l'inefficacia di alcuni atti dispositivi compiuti dai soggetti di cui sia stata accertata la responsabilità, ai fini dell'esercizio dell'azione revocatoria.

In particolare la menzionata disposizione prevede che, in considerazione *"dell'entità dell'interesse pubblico tutelato ed al fine di garantire l'efficacia delle azioni promosse dalle banche cessionarie (...) nonché dall'Ecc.ma Camera (...)"* sono inefficaci nei confronti delle banche cessionarie e dell'Ecc.ma Camera: *"a) gli atti a titolo gratuito, aventi ad oggetto beni del patrimonio personale, compiuti dai soggetti in relazione ai quali siano state accertate le responsabilità di cui all'articolo 1, commi 4 e 5 del Decreto-Legge n.174/2011 e successive modifiche e di cui all'articolo 1, commi 6 e 7 del Decreto-Legge n.72/2013 e successive modifiche, nei dieci anni precedenti al medesimo intervento pubblico; b) gli atti a titolo oneroso, aventi ad oggetto beni del patrimonio personale, compiuti dai soggetti in relazione ai quali siano state accertate le responsabilità di cui all'articolo 1, commi 4 e 5, del Decreto-Legge n.174/2011 e successive modifiche e di cui all'articolo 1, commi 6 e 7, del Decreto Legge n.72/2013 e successive modifiche, nei dieci anni precedenti al medesimo intervento pubblico, salvo che l'altra parte provi di non essere stata a conoscenza dello stato di insolvenza"*.

7. Così ricostruito il complessivo quadro della disciplina, oggetto del presente giudizio, in relazione al contesto normativo preesistente, dalla stessa inciso, si possono considerare le varie censure mosse dai ricorrenti.

8. Con il primo motivo di ricorso si eccepisce l'illegittimità costituzionale dell'art. 39, commi 1 e 2, in relazione al principio di eguaglianza così come sancito dall'art. 4 della Dichiarazione.

In particolare i ricorrenti assumono violato tale principio in quanto la nuova disciplina estende anche ai sindaci e ai revisori l'azione a disposizione delle banche cessionarie.

Sotto un connesso profilo, essi assumono, altresì, proprio con riferimento alle azioni nei confronti dei sindaci e dei revisori, la natura provvedimentale e retroattiva della disciplina indubbiata, con la conseguenza che l'estensione dell'azione di responsabilità, già prevista per i soli amministratori, venendo estesa anche ai sindaci e ai revisori delle banche già poste in liquidazione, finirebbe per determinare l'effetto di riaprire i termini della prescrizione per azioni che, invece, a termini della disciplina sulle società, sarebbero ormai spirati.

8.1. La questione non è fondata nei sensi di seguito precisati.

Come ricordato *supra* la novella si iscrive in un quadro normativo già definito dai decreti-legge che essa modifica e già consistente nella previsione dell'estensione soggettiva della titolarità dell'azione di responsabilità degli amministratori, sul presupposto dell'equiparazione, "a ogni effetto", delle banche cessionarie ai creditori sociali. Il giudizio va dunque compiuto in considerazione della ratio normativa consistente, non tanto nell'intento di parificare la condizione di amministratori, revisori, e sindaci, quanto di estendere, mediante rinvio alla disciplina sulle società, l'effetto ampliativo della titolarità *soggettiva* delle azioni di responsabilità a tutte e tre le categorie di organi



COLLEGIO GARANTE
DELLA COSTITUZIONALITÀ DELLE NORME

L'ATTIVITÀ DEL COLLEGIO GARANTE DAL 2003 AL 2018

SINDACATO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE

sociali, pur nel rispetto del differente regime ad essi applicabile. Il legislatore, dunque, non ha inteso modificare in alcun modo i rapporti e le condizioni delle tre distinte azioni, non introducendo sul punto alcuna innovazione di regime sul piano *oggettivo*.

Anche sotto il secondo profilo, la questione non è fondata. La nuova disciplina, infatti, nell'introdurre il nuovo regime regolatorio, anche con l'effetto di estendere nei confronti di altri organi sociali l'azione di responsabilità azionabile da parte delle banche cessionarie, non prevede alcuna espressa deroga al regime della prescrizione della medesima né introduce alcuna "nuova" azione, ma si limita, appunto, ad allargare il novero soggettivo dei titolari. Il mero rinvio fisso alle norme previste dalla legge sulle società induce, anzi, a ritenere che il legislatore del 2016 abbia voluto integralmente richiamare la normativa vigente così come disciplinata in via generale anche per i creditori sociali.

Né può ritenersi che, così interpretata, la disciplina introdotta, complessivamente considerata nella sua formulazione ellittica, verrebbe privata di qualsiasi efficacia dispositiva, costringendo l'interprete, onde evitare una conclusione ermeneutica illogica (proprio perché condurrebbe a ritenere la novella *inutiliter data*), a concludere per un'interpretazione che assume la deroga della prescrizione come implicito, ma ermeneuticamente necessitato effetto della scelta legislativa.

In realtà, infatti, l'art. 39, commi 1 e 2, non pone una disciplina esclusivamente retroattiva, ma stabilisce una norma generale applicabile a tutti i "soggetti finanziari sammarinesi" acquisiti dalle banche cessionarie, al verificarsi dei presupposti ivi previsti, secondo quanto stabilito dai due decreti-legge.

Essa ha dunque una portata astratta suscettibile di essere applicata ogni qual volta si determinino le condizioni ivi previste. Né la normativa in questione può essere intesa nel senso che l'ampliamento *soggettivo* dell'azione modifichi le condizioni *oggettive e temporali* che regolano il computo della prescrizione.

Tutto ciò, pertanto, esclude che la novella sia viceversa applicabile (come sospettato dai ricorrenti) a ipotesi in cui la prescrizione dell'azione di responsabilità sia già spirata.

Conseguentemente, spetterà al giudice chiamato a decidere sulle singole controversie di valutare se sussistano tutte le condizioni per l'accoglimento della domanda risarcitoria, *ivi* compreso il presupposto della mancata prescrizione dell'azione medesima.

9. Con un secondo motivo di ricorso viene impugnato l'art.39, limitatamente al solo comma 3, sul presupposto della violazione del principio di eguaglianza sancito dall'art. 4 della Dichiarazione dei Diritti e del principio del giusto processo sancito dall'art. 6, par. 1, della CEDU.

A tal proposito, parte ricorrente, assumendo il carattere eccezionale e provvedimentale della disciplina, che derogherebbe alla normativa generale in materia, individua la natura, asseritamente incostituzionale della disposizione, nella circostanza che la nuova azione introdotta dal comma 3 dell'art.39 finirebbe per prevedere una responsabilità solidale (come conseguenza della qualificazione come "responsabilità aquiliana" del titolo legittimante l'azione) tra i vari organi



COLLEGIO GARANTE
DELLA COSTITUZIONALITÀ DELLE NORME

L'ATTIVITÀ DEL COLLEGIO GARANTE DAL 2003 AL 2018

SINDACATO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE

sociali, con la conseguenza che i sindaci e i revisori sarebbero chiamati a rispondere in solido con gli amministratori, pur avendo livelli e tipologie di responsabilità non coincidenti e dunque distinte.

Inoltre, nella prospettazione dei ricorrenti, l'effetto di aggravamento della responsabilità dei professionisti impegnati negli organi di controllo degli istituti ceduti, in conseguenza dell'asserita solidarietà, si tramuterebbe "necessariamente in un rovesciamento dell'onere probatorio", costringendo i predetti a provare la "mancanza di responsabilità". Verrebbe violato pertanto il principio di parità delle armi, come ricavato dalla previsione di cui all'art.6, par.1, CEDU cui andrebbe aggiunta anche la violazione del medesimo articolo sotto il profilo della violazione del principio del giusto processo, sul presupposto – argomentato nel primo motivo di ricorso – dell'efficacia retroattiva della nuova disciplina sulla responsabilità.

9.1. Anche in questo caso la censura, muovendo da un'interpretazione errata della disciplina impugnata, è da ritenersi infondata.

I ricorrenti, infatti, assumono che la qualificazione del titolo dell'azione riconosciuta allo Stato per il tramite dell'Eccellentissima Camera (la responsabilità aquiliana) implichi una parificazione della responsabilità di tutti i soggetti contro cui lo Stato può agire, con conseguente solidarietà passiva degli stessi.

Una tale conclusione, però, non può essere tratta dalla disposizione in oggetto.

E' certamente vero che la formulazione adottata dal legislatore, oltre che la novità della previsione rispetto all'impianto normativo precedentemente adottato (vedi *supra* p.5.2), potrebbe astrattamente ingenerare delle incertezze interpretative quanto ai presupposti per l'azione, al perimetro della responsabilità e alle conseguenze del suo accertamento, ma, contrariamente a quanto ritenuto dai ricorrenti, è proprio l'esplicito riferimento al titolo di responsabilità che deve guidare l'operazione ermeneutica dell'interprete, riconducendola a conclusioni organiche e costituzionalmente ragionevoli.

Il ricorso alla nozione giuridica di responsabilità aquiliana, infatti, obbliga ad assumere che il legislatore, utilizzando una nozione consolidata dell'ordinamento giuridica (una nozione giuridica presupposta all'intervento legislativo, dunque), abbia inteso richiamare interamente il regime normativo così come caratterizzante *l'actio de qua* in base ai principi generali del diritto comune e dell'ordinamento, ivi compreso quello secondo il quale coloro che abbiano, a vario titolo, concorso nella determinazione dell'evento lesivo, rispondono in solido del conseguente obbligo risarcitorio (cfr. sentenza Commissario della Legge Dr. Pierfelici 29 giugno 2005).

Tutti i dubbi interpretativi vanno pertanto risolti facendo applicazione di tale regime, così come consolidatosi nell'ordinamento.

Con riferimento alla censura mossa, dunque, ancor prima di considerare le conseguenze in termini di solidarietà tra debitori, dev'essere chiaro che, in tanto può sussistere responsabilità aquiliana, in quanto sia possibile individuare un preciso nesso di causalità tra la condotta commissiva o



COLLEGIO GARANTE
DELLA COSTITUZIONALITÀ DELLE NORME

L'ATTIVITÀ DEL COLLEGIO GARANTE DAL 2003 AL 2018

SINDACATO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE

omissiva posta in essere dal soggetto e l'evento lesivo che ha causato il danno. E' proprio il richiamo alla responsabilità aquiliana, ad esempio, che fa escludere l'ipotesi che il legislatore abbia voluto introdurre un caso di responsabilità a carattere sanzionatorio che prescindesse dagli effetti concreti (in termini di danno) della condotta dell'agente secondo il modello dei "punitive damages" riconducibili alle tradizioni di altri ordinamenti.

Ancorata la responsabilità alla condotta, attraverso il nesso di causalità, risulta evidente che la prospettiva interpretativa del ricorrente non possa essere accolta. I vari soggetti che, astrattamente, possono essere chiamati a rispondere, in tanto possono essere avvinti da una condizione di solidarietà passiva, in quanto si possa ricavare un loro concorso nella produzione del medesimo evento lesivo.

Dalla disposizione impugnata, in conclusione, non si può desumere che il legislatore abbia voluto introdurre un'azione da esercitarsi cumulativamente nei confronti di uno o più soggetti ritenuti responsabili, sul presupposto di una identità di responsabilità presuntivamente presupposta.

Tutt'al contrario, la disposizione *de qua* dev'essere interpretata - onde evitare una lettura destinata a condurre ad una valutazione di contraddittorietà e irragionevolezza della medesima - tenendo come architrave ermeneutica i principi in materia di responsabilità civile extracontrattuale (su cui la disposizione esplicitamente intende fondarsi) e graduando pertanto il titolo della responsabilità a seconda, tra l'altro, dell'apporto causale di ciascun soggetto, del nesso di collegamento tra la condotta e il danno arrecato, dell'elemento psichico della colpevolezza di ciascuno. In questa prospettiva non può sussistere il rischio che le posizioni di ciascun convenuto nella medesima azione o dei convenuti in differenti azioni, possano essere artatamente equiparate e livellate.

La conclusione testé raggiunta, nel senso dei 'infondatezza, consente di ritenere, sotto questo profilo, assorbite le censure che riconducono la medesima asserita violazione alla disciplina CEDU. 10. Con il terzo motivo i ricorrenti censurano la disciplina dettata dall'art. 40, comma 1, per violazione del principio di eguaglianza (art. 4 della Dichiarazione dei Diritti), del principio del giusto processo (art. 6, par 1, CEDU) e dell'art. 15 della Dichiarazione.

Si contesta, in particolare, la legittimità delle previsioni che consentono, successivamente alla conclusione del giudizio che accerta la responsabilità degli organi sociali, l'esercizio di ulteriori azioni di accertamento del maggior danno "*conseguente alla medesima condotta degli organi sociali che risulti in ragione delle dinamiche del saldo negativo*" (meccanismo illustrato *supra* al punto 6.1).

I vizi denunciati attengono fondamentalmente a tre distinti profili. Il primo è quello per cui la possibilità di promuovere nuove azioni di accertamento del maggior danno si scontrerebbe con il principio di intangibilità del giudicato formatosi in conseguenza del giudizio che accerta la responsabilità degli organi sociali (in violazione degli articoli 6, par. i, e 15 della CEDU).

Sotto un secondo profilo, si contesta la circostanza che, in conseguenza della natura "scorrevole" del meccanismo di quantificazione della responsabilità dei titolari degli organi sociali sottoposti a



COLLEGIO GARANTE
DELLA COSTITUZIONALITÀ DELLE NORME

L'ATTIVITÀ DEL COLLEGIO GARANTE DAL 2003 AL 2018

SINDACATO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE

giudizio, quest'ultima sarebbe soggetta ad aggravamento in conseguenza di attività ad essi non imputabile, essendo dipendente dal *modus operandi* dei soggetti liquidatori.

Infine, sotto un terzo profilo, il ricorso evidenzia che, proprio dal confronto tra il regime della responsabilità degli organi dei soggetti liquidatori e quello degli organi sociali degli istituti cessionari, emergerebbe una violazione del principio di eguaglianza atteso che, a fronte dell'inasprimento della responsabilità dei secondi, i primi godrebbero di un regime "di assoluto favore" in forza del disposto dell'art. 84.4 della L. n.165/2005.

10.1 La questione è, secondo quanto si preciserà di seguito, in parte fondata e in parte inammissibile.

La questione è in primo luogo fondata con riferimento alla censura relativa alla disposizione che stabilisce *ex lege* la quantificazione del danno sulla base delle dinamiche del saldo negativo rettificato, il che, come si preciserà, travolge anche la legittimità di una ulteriore azione volta ad accertare l'eventuale maggior danno.

La disciplina introdotta dalla legge impugnata si muove esplicitamente nell'alveo degli istituti sulla responsabilità già conosciuti e consolidati nell'ordinamento. Ciò vale, come già si è detto, con riferimento alla responsabilità aquiliana introdotta dall'art. 39, commi 3 e 4, della L. n.144/2016. Alle medesime conclusioni deve giungersi con riferimento alla responsabilità fatta valere dalle banche cessionarie. Come più sopra ricordato, infatti, tale responsabilità coincide, in forza del rinvio fisso operato dai commi 1 e 2 della L. n.144/2016, con quella azionabile dai creditori sociali. Sarebbe pertanto irragionevole che il regime applicabile alle azioni di cui alla legge *de qua* derogasse al regime degli istituti ai quali espressamente intende ispirarsi. Tale irragionevolezza si riscontra proprio con riferimento alla previsione sulla quantificazione del danno, la quale, invece, viene, dall'odierno legislatore, stabilita senza che sia previsto l'accertamento in concreto del nesso di causalità tra condotta del responsabile e danno risarcibile, che deve invece essere quantificato con riferimento alle conseguenze immediate e dirette della condotta. Si tratta, com'è noto, di un nesso il quale costituisce l'architrave che definisce la nozione giuridica dell'istituto della responsabilità degli organi sociali e della responsabilità aquiliana così come consolidatasi nell'ordinamento e espressamente richiamato - vale la pena di ribadirlo ancora una volta - dalla legge indubbiata.

La dichiarazione di incostituzionalità del criterio di liquidazione del danno basato sulle dinamiche del saldo negativo, travolge anche l'ammissibilità di azioni volte ad accertare un eventuale maggior danno, atteso che il danno risarcibile dovrà essere ricostruito applicando i criteri ordinari di liquidazione del medesimo.

Infatti, se, da un lato, è certamente ammissibile scindere in due distinte fasi processuali, ovvero in due distinti giudizi successivi l'uno all'altro, l'accertamento della responsabilità e la quantificazione del danno, dall'altro lato, quando si sia pervenuti alla definitiva liquidazione del danno (indipendentemente da quando esso si sia prodotto, ma purché causalmente riconducibile al fatto



COLLEGIO GARANTE
DELLA COSTITUZIONALITÀ DELLE NORME

L'ATTIVITÀ DEL COLLEGIO GARANTE DAL 2003 AL 2018

SINDACATO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE

imputabile al responsabile) con una sentenza passata in giudicato, non sussistono le condizioni logico-giuridiche per accertare un ipotetico maggior danno.

Inammissibile infine è la questione dell'asserita disparità di trattamento tra responsabilità degli organi sociali e quella del commissario liquidatore. L'argomentazione di parte ricorrente, infatti, risulta del tutto insufficiente ad inquadrare correttamente la questione medesima, essendo imprecisate le ragioni per le quali le due situazioni dovrebbero essere oggetto di un giudizio comparativo o quelle per le quali (e in base a quale fondamento normativo) la disciplina di cui all'art. 84.4 della L. n.165/2005 dovrebbe essere universalmente applicabile agli organi sociali delle banche cessionarie. E' appena il caso di ricordare che l'art. 84.4 si riferisce esplicitamente al caso del commissario liquidatore nel caso di amministrazione straordinaria, mentre alla luce della disciplina sia del Decreto Legge n.74/2011 che del Decreto Legge n.72/2013 non è richiesto che le banche cedute siano già sottoposte a regime di amministrazione straordinaria al momento dell'acquisizione da parte della banca cessionaria (si veda in particolare l'art. 1, comma 2, del DL. n.72/2013), né appare motivato l'eventuale argomento che il regime cui esse sono sottoposte, a seguito dell'acquisizione, coincida con (o sia sussumibile in) quello dell'amministrazione straordinaria.

11. L'ultima censura riguarda la disciplina di cui al comma 2 dell'art. 40 della L. n.144/2016, la cui legittimità viene contestata con riferimento al principio di eguaglianza, di cui all'art. 4 della Dichiarazione dei Diritti, del principio del giusto processo di cui all'art. 6. par. 1, CEDU e dall'art. 15 della Dichiarazione.

E' opinione dei ricorrenti che la disposizione *de qua* - introducendo un regime di revocatoria speciale - determinerebbe una disparità di trattamento rispetto al regime ordinario della revocatoria come disciplinata nel diritto comune *dall'actio Pauliana* e dalla disciplina speciale contenuta nell'art. 3, comma 2, della L. n.17/1917. In secondo luogo si contesta la legittimità della previsione che stabilisce l'inefficacia di tutti gli atti di disposizione del patrimonio personale del soggetto di cui sia accertata la responsabilità nei dieci anni precedenti all'intervento pubblico, prevedendo altresì che solo con riferimento agli atti di disposizione a titolo oneroso è consentito che il terzo provi "di non essere stato a conoscenza dello stato di insolvenza".

Tale ultimo caso di inversione dell'onere della prova è contestato dai ricorrenti in quanto esso si risolverebbe in un caso di *probatio diabolica* lesivo del diritto di difesa così come tutelato dall'art. 15 della Dichiarazione dei Diritti e dall'art. 6, par 1, CEDU, in quanto verrebbero negate le concrete possibilità di provare atti o fatti rilevanti nel giudizio. Inoltre verrebbe altresì leso il diritto di proprietà, tutelato dall'art. 10 della Dichiarazione dei Diritti e dall'art. 1 del Protocollo addizionale CEDU.

11.1 La questione di legittimità costituzionale è fondata.

Non è fondata, per vero, la contestazione della legittimità della disciplina sul presupposto che essa sarebbe discriminatoria rispetto al regime ordinario *dell'actio pauliana* così come prevista nel



**COLLEGIO GARANTE
DELLA COSTITUZIONALITÀ DELLE NORME**

L'ATTIVITÀ DEL COLLEGIO GARANTE DAL 2003 AL 2018

SINDACATO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE

diritto comune. Sono gli stessi ricorrenti a riconoscere che la disciplina generale è già derogata con riferimento alle procedure fallimentari dall'art. 3, comma 2, della L. n. 17/1917. Di per sé dunque la scelta del legislatore di dettare una disciplina speciale per l'azione revocatoria nel caso di specie non appare di per sé irragionevole.

Tale considerazione di ordine generale non impedisce di considerare la ragionevolezza della disciplina sotto un differente profilo e segnatamente con riferimento alla normativa relativa alle ipotesi di imprese in stato di insolvenza e alle garanzie dei creditori avverso atti di alienazione del debitore.

Da questo punto di vista va rilevato che la pertinente disciplina da considerare (ai fini di tale valutazione comparativa) è, nell'ordinamento, proprio quella di cui all'art. 3, comma 2, L. n.17/1917.

Prevede tale disposizione che, successivamente all'apertura del concorso, gli atti di alienazione anteriori ad essa siano nulli se posti in essere nell'anno precedente e, se a titolo oneroso, siano "inefficaci per frode presunta ove danneggino le ragioni dei creditori, a meno che il terzo non provi la sua buona fede e cioè di non aver sfruttato a proprio vantaggio il dissesto dell'altro contraente". Ora, la disciplina oggetto del presente giudizio si riferisce a situazioni che, pur non richiedendo sempre la formale apertura di una procedura concorsuale, richiedono comunque uno stato di insolvenza suscettibile di costituire presupposto per tale apertura (cfr., in particolare, l'art. 1, comma 2, DL. n.72/2013).

La necessaria presenza di uno stato di insolvenza costituisce un nesso qualificante e significativo, che consente di operare il raffronto comparativo, ai fini dell'applicazione del principio di eguaglianza, tra i regimi delle due menzionate azioni revocatorie.

In tale prospettiva non può esservi dubbio che la disposizione impugnata si caratterizzi per una radicale divaricazione di regime rispetto a quella del 1917 (la quale peraltro ha costituito sino ad oggi anche il riferimento per la legislazione speciale in materia: cfr. ad esempio l'art. 87, comma 2, L. n.165/2005), sia con riferimento all'arco temporale (decuplicato) rispetto al quale l'inefficacia degli atti di disposizione ha effetto, sia con riferimento all'onere probatorio gravante sul terzo.

Una tale divergenza di regimi - alla luce del raffronto comparativo implicato dal riferimento al principio di eguaglianza - non appare a questo Collegio né proporzionata né ragionevole, anche in considerazione della tutela che, agli interessi patrimoniali dei soggetti terzi coinvolti, è apprestata dall'ordinamento sammarinese (art. 10 della Dichiarazione dei Diritti) e dall'ordinamento CEDU (Articolo 1 Protocollo addizionale alla CEDU).

La conseguenza non può pertanto essere altra che una declaratoria di illegittimità costituzionale del secondo comma dell'art. 40 della L. n.144/2016.

E' appena il caso di precisare, come ricordato in premessa sul punto, che l'odierna pronuncia non preclude un eventuale futuro intervento del legislatore, il quale, nell'esercizio della propria discrezionalità, preveda un'ulteriore disciplina speciale per l'azione revocatoria in tale materia,



COLLEGIO GARANTE
DELLA COSTITUZIONALITÀ DELLE NORME

L'ATTIVITÀ DEL COLLEGIO GARANTE DAL 2003 AL 2018

SINDACATO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE

purché sempre nei limiti della ragionevolezza e della proporzionalità oltre che degli altri canoni di legittimità costituzionale.

Collegio giudicante

Prof. Avv. Giovanni Guzzetta - Presidente -Relatore –Redattore

Prof. Giuseppe Ugo Rescigno - Membro effettivo

Avv. Giovanni Nicolini - Membro effettivo

SENTENZA 1 GIUGNO 2017 N.3

Lavoro del detenuto all'esterno del carcere per motivi di salute – Intervenuta modifica legislativa: restituzione atti al giudice remittente

Sindacato di legittimità costituzionale n. 2/2017

(Sindacato in via incidentale sollevato d'ufficio dal giudice d'appello penale nei procedimenti penali riuniti nn. 677-678/RNR/2012)

Oggetto e Parametro

Verifica della legittimità costituzionale dell'art.9 della Legge 29 aprile 1997 n.44 “Ordinamento penitenziario”, per contrasto con l'art. 15 della Dichiarazione dei Diritti e con l'art 3 della Convenzione Europea dei diritti dell'uomo

Decisione

Il Collegio Garante ordina la restituzione degli atti al giudice remittente

Estratto sentenza

(...)

2. Dalle premesse della ordinanza del giudice di appello si apprende che in data 25 gennaio 2017 il difensore del condannato B.P. aveva chiesto che il proprio assistito venisse avviato al lavoro all'esterno del carcere per motivi di salute; che il Commissario della legge, giudice dell'esecuzione, in data 25 gennaio 2017 aveva rigettato l'istanza perché la misura esecutiva richiesta non è prevista dalla legge; che avverso a tale provvedimento la difesa del condannato aveva proposto reclamo in data 26 gennaio 2017; che lo stesso Commissario della Legge in data 2 febbraio 2017 aveva rigettato il reclamo; che infine la difesa aveva proposto reclamo al giudice di appello.



COLLEGIO GARANTE
DELLA COSTITUZIONALITÀ DELLE NORME

L'ATTIVITÀ DEL COLLEGIO GARANTE DAL 2003 AL 2018

SINDACATO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE

3. Il giudice d'appello, constatato che le perizie mediche allegate esprimono il parere che il condannato sia ammesso a lavorare all'esterno del carcere, concorda con il Commissario della legge che è inapplicabile l'art. 106 del codice penale sulla semilibertà e che nella legge sull'ordinamento penitenziario 29 aprile 1997, n. 44, sono previste nell'art. 9, comma 2, attività di lavoro e di istruzione svolte a fini rieducativi, ma non è previsto che “in taluni casi e, in particolare, quando lo richiedano le condizioni di salute del detenuto o quando sussistano difficoltà organizzative nella proposta di lavoro all'interno del carcere, il Giudice possa ammettere il detenuto alla effettuazione di una attività di lavoro svolto anche all'esterno, secondo convenzioni apposite e con l'adozione di eventuali misure idonee a garantire la sicurezza.”

4. Questa carenza, secondo il Giudice d'appello, integra “gli estremi di una violazione dell'art. 15, comma 4 della Dichiarazione dei diritti dei cittadini e dei principi fondamentali dell'ordinamento sammarinese, che raccomanda il carattere <<umano>> delle pene e la loro finalità <<rieducativa>>, nonché dell'art. 3 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, nella parte in cui vieta <<pene o trattamenti inumani o degradanti>>”; per conseguenza il Giudice d'appello chiede che venga dichiarato incostituzionale l'art. 9 citato “nella parte in cui non prevede che il Giudice, al di fuori dei casi di cui all'art. 106 c.p., possa ammettere il detenuto a lavorare all'esterno del carcere quando non sia possibile organizzare una stabile attività lavorativa all'interno della struttura che assicuri la finalità rieducativa della pena o quando ciò sia imposto dalle condizioni di salute dei detenuti”.

(...)

1. Come preannunciato nelle memorie dell'Avvocatura dello Stato e del Procuratore del Fisco e confermato nel corso dell'udienza, è stata approvata la Legge 26 aprile 2017, n. 45, intitolata “Modifiche alla Legge 29 aprile 1997, n. 44 – Ordinamento penitenziario”. Questa legge modifica ed integra in più punti la precedente legge sull'ordinamento penitenziario ed in particolare con l'art. 4 introduce l'art. 18 bis, il quale, come è evidente fin dal titolo (*Lavoro esterno*), disciplina proprio la questione oggetto della ordinanza del giudice d'appello sulla quale avrebbe dovuto decidere questo Collegio. Poiché l'ordinanza del giudice d'appello è stata emanata prima che venisse approvata la nuova legge, e poiché d'altra parte alla luce di essa il giudice d'appello deve verificare se la questione a suo tempo sollevata è ancora rilevante, si impone la restituzione degli atti al giudice remittente affinché proceda alle valutazioni di sua competenza.

Collegio giudicante

Prof. Avv. Giovanni Guzzetta - Presidente

Prof. Giuseppe Ugo Rescigno - Membro effettivo -Relatore – Redattore

Avv. Giovanni Nicolini - Membro effettivo



COLLEGIO GARANTE
DELLA COSTITUZIONALITÀ DELLE NORME

L'ATTIVITÀ DEL COLLEGIO GARANTE DAL 2003 AL 2018

SINDACATO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE

SENTENZA 9 NOVEMBRE 2017 N.4

Sospensione della pensione ordinaria: sanzione amministrativa a carico del pensionato che svolge attività lavorativa
Principio di eguaglianza e tutela giurisdizionale dei diritti soggettivi e delle libertà fondamentali - Tutela del diritto alla sicurezza sociale

Sindacato di legittimità costituzionale n. 0003/2017
(Sindacato in via incidentale sollevato ad istanza di parte e d'ufficio dal Commissario della legge nella causa civile n.554 dell'anno 2015)

Oggetto e Parametro

Verifica della legittimità costituzionale dell'articolo 51, ultimo comma, della Legge 21 dicembre 2012 n.150 "Bilanci di previsione dello Stato e degli Enti Pubblici per l'esercizio finanziario 2013 e Bilanci Pluriennali 2013/2015" in relazione agli articoli 4 e 9 della Dichiarazione dei Diritti.

Decisione

Il Collegio Garante dichiara incostituzionale l'ultimo comma dell'articolo 51 della Legge n.150/2012 e l'articolo 25 della Legge n.158/2011 al quale il precedente rinvia.

Estratto sentenza

(...)

2. Nel corso del processo la parte attrice ha sollevato questione di costituzionalità contro l'ultimo comma dell'art. 51 della Legge 21 dicembre 2012 n. 150, per più ragioni: 1) per contrasto con l'art. 15 della Dichiarazione nella parte in cui tale articolo dispone che le pene debbono essere umane e rieducative; 2) per contrasto con l'art. 9 della stessa Dichiarazione che prevede tra l'altro che "Tutti i cittadini hanno diritto alla sicurezza sociale"; 3) con l'art. 1 della Dichiarazione, il quale prevede che la Repubblica debba conformarsi alle norme contenute nelle dichiarazioni internazionali in tema di diritti dell'uomo e del cittadino, ed in particolare perché la disposizione impugnata non si è uniformata a quanto previsto dagli articoli 22 e 25 della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo.

3. Il giudice remittente, accertato che la questione non è dilatoria (e cioè che essa in buona sostanza è rilevante nel processo in corso), ritiene manifestamente infondata la questione in riferimento all'art. 15 della Dichiarazione, perché la funzione rieducativa si riferisce alle pene e non alle



COLLEGIO GARANTE
DELLA COSTITUZIONALITÀ DELLE NORME

L'ATTIVITÀ DEL COLLEGIO GARANTE DAL 2003 AL 2018

SINDACATO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE

sanzioni amministrative, tra le quali va collocata per ammissione della stessa parte attrice la sanzione inflitta in base all'art. 51 u.c. impugnato.

Il giudice remittente invece ritiene non manifestamente infondata la questione in riferimento all'art. 9 della Dichiarazione, laddove la disposizione impugnata “sanziona il pensionato sospendendogli l'erogazione della intera prestazione previdenziale, senza preservarne neppure una minima parte (per garantirgli il sostentamento) per una durata considerevole (almeno un anno già alla prima infrazione) e contestualmente senza alcuna minima ponderazione né con le sue capacità economiche, né con la durata della condotta illegittima”.

Il giudice remittente infine solleva d'ufficio questione di costituzionalità per contrasto del citato art. 51 u. c. anche con l'art. 4 della Dichiarazione, perché la norma sanzionatrice impugnata commisura la sua applicazione “unicamente ad un fatto puramente oggettivo ed estrinseco (accertamento dello svolgimento da parte del pensionato di “una attività lavorativa”) senza alcun minimo fattore di ponderazione”. La sanzione prevista prescinde “totalmente dalle condizioni economiche e personali del trasgressore” e “non prevede alcun minimo parametro di ponderazione e/o di proporzionalità rispetto alla condotta”, cosicché la norma impugnata appare viziata da “irragionevolezza” e conseguente violazione del principio contenuto nell'art. 4 della Dichiarazione.

1. E' necessario anzitutto ricostruire con attenzione e citazioni puntuali la normativa vigente implicata nella questione oggetto del presente giudizio.

L'art. 21 del d.l. n. 156 del 2011 nel comma 1 dispone: “*E' irregolare il rapporto di lavoro che si instaura o si svolge al di fuori delle tipologie, delle modalità, dei termini e delle prescrizioni previste dal presente decreto-legge e dalla legislazione vigente in materia*”. Il comma 2 stabilisce la sanzione amministrativa a carico del soggetto che abbia violato la norma di cui al comma 1. I rimanenti commi dell'art. 21 non rilevano in questa sede.

L'Ufficio del lavoro, dopo aver sanzionato l'attore in base al citato art. 21, ne dà comunicazione all'ISS che, sulla base del fatto accertato e sanzionato, applica a sua volta l'art. 51, ultimo comma della Legge n. 150 del 2012. L'ultimo comma dell'art. 51 prescrive: “*A parziale modifica del comma 1 dell'art. 25 della Legge n. 158 del 2011 in caso di accertamento dello svolgimento di una attività lavorativa da parte del pensionato senza aver ottenuto l'autorizzazione di cui al precedente primo comma, il periodo di sospensione della pensione sarà pari ad un anno, mentre i periodi di sospensione di cui ai commi 2 e 3 dello stesso articolo 25 saranno di due anni*”.

L'art. 25 della Legge n.158 del 2011 (intitolato “*Provvedimenti in materia di sospensione della pensione ordinaria*”) nel comma 1 così dispone: “*A parziale modifica dell'art. 57 della Legge 11 febbraio 1983 n.15, nell'ambito dell'attività di controllo effettuata dal Servizio ispettorato dell'Istituto per la Sicurezza Sociale o di altri Uffici per conto dello stesso, nel caso in cui si accerti che il beneficiario di pensione svolga attività lavorativa indipendentemente dalla sua durata e incompatibile con il percepimento della stessa l'Istituto per la Sicurezza Sociale procederà alla sospensione dell'erogazione della pensione, notificando il provvedimento sanzionatorio al*



COLLEGIO GARANTE
DELLA COSTITUZIONALITÀ DELLE NORME

L'ATTIVITÀ DEL COLLEGIO GARANTE DAL 2003 AL 2018

SINDACATO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE

soggetto interessato. La sospensione decorre dalla data nella quale è stata effettuata la verifica dell'infrazione. ...” Si omettono le ulteriori disposizioni del primo comma perché non rilevanti in questa sede.

A sua volta l'art. 57 della Legge n.15 del 1983 (al quale rinvia espressamente l'art. 25 sopra riportato e che sembra stare alla base di tutte le disposizioni fin qui citate, mentre, come si vedrà, contiene regole del tutto indipendenti dal caso previsto dall'art. 25), intitolato “sospensione” (entro il Titolo V intitolato “Sospensione, annullamento e revoca delle pensioni”) dispone: “Quando il titolare di una pensione o prestazione regolata dalla presente legge viene a perdere uno qualsiasi dei requisiti, esclusa la valutazione medica, che hanno dato luogo alla liquidazione o concessione, è tenuto a darne comunicazione immediata all'Istituto per la Sicurezza Sociale, il quale notifica il provvedimento di sospensione del pagamento se liquidata o della liquidazione se non ancora concessa, salvi i successivi provvedimenti di annullamento o revoca definitivi.

Analogamente sarà sospesa l'erogazione o la liquidazione se la mancanza o il fondato sospetto di mancanza dei requisiti venisse accertato direttamente dall'Istituto per la Sicurezza Sociale.

In ogni caso dovrà seguire entro il termine perentorio di novanta giorni, il provvedimento definitivo di annullamento o di revoca.

Se dal fatto sul quale la sospensione si fonda deriva procedimento penale, il termine suddetto decorrerà dal passaggio in giudicato della sentenza o dalla data di irrevocabilità del diverso provvedimento che chiude il procedimento penale medesimo.

Gli effetti della sospensione decorrono dal primo giorno del mese successivo alla notifica del provvedimento.”

E' stato citato l'intero art. 57 al fine di rendere evidente che esso non prevede la sospensione della pensione come sanzione (nel qual caso del resto per correttezza si dovrebbe parlare non di sospensione ma di interruzione), ma la sospensione come provvedimento provvisorio cautelativo nel procedimento che porta all'annullamento o alla revoca delle pensione (...).

L'art. 25, comma 1 della Legge n.158/2011 può trarre in inganno quando recita “A modifica parziale dell'art. 57 ...” perché non di una deroga si tratta ma di una aggiunta che introduce nell'originario testo dell'art. 57 un nuovo e diverso caso, e cioè la sanzione del non pagamento della pensione fino alla cessazione dell'attività lavorativa irregolare accertata (e la restituzione all'ISS della pensione per tutto il periodo pregresso di attività lavorativa irregolare se accertato). Per conseguenza, nonostante il rinvio all'art. 57 formalmente contenuto nell'art. 25, questo Collegio non deve in alcun modo giudicare sulle disposizioni originarie dell'art. 57, ma, come vedremo, sulla disposizione, del tutto nuova e del tutto indipendente dall'art. 57, contenuta nell'art. 25 della Legge 158 del 2011. Quest'ultima disposizione, alla quale rinvia espressamente l'ultimo comma dell'art. 51 della Legge n.150/2012, diventa oggetto di scrutinio – come desumibile dalla motivazione dell'ordinanza di rimessione - perché, solo integrando le due disposizioni, è possibile capire il contenuto prescrittivo che costituisce oggetto della presente questione di costituzionalità. E'



COLLEGIO GARANTE
DELLA COSTITUZIONALITÀ DELLE NORME

L'ATTIVITÀ DEL COLLEGIO GARANTE DAL 2003 AL 2018

SINDACATO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE

possibile, sulla base dei menzionati presupposti motivazionali integrare l'ordinanza del giudice a quo, letteralmente riferita al solo all'art.51 ultimo comma della Legge n. 150 del 2012.

Detto in altri termini, l'art. 25 è quello che introduce per la prima volta (nonostante, come già detto, l'ingannevole rinvio all'art. 57 della Legge del 1983) la sanzione amministrativa della sospensione (più correttamente interruzione) della liquidazione della pensione a carico del pensionato che svolge una attività lavorativa *“incompatibile con il percepimento della stessa”*; l'art.51 u.c., questa volta modificando effettivamente il contenuto prescrittivo dell'art. 25 al quale rinvia, cambia l'entità della sanzione (la sospensione diventa di un anno per la infrazione prevista al primo comma dell'art. 25, e diventa di due anni per le infrazioni previste nei commi 2 e 3 dello stesso articolo). La lettura sia della ordinanza del giudice a quo sia delle memorie della parte attrice e delle parti resistenti chiarisce senza ombra di dubbio che oggetto della questione di costituzionalità sollevata non è soltanto l'entità della sanzione, ma il fatto pregiudiziale che la sanzione amministrativa consista nella totale interruzione del trattamento pensionistico. In altre parole per rispondere alla doglianza sia della parte che del giudice a quo non è sufficiente dichiarare incostituzionale soltanto l'art. 51 u. c. ma annullare anche la norma di cui all'art.25, al quale rinvia l'art. 51 u.c., perché è proprio l'articolo 25 a prevedere la sanzione ritenuta incostituzionale dalla parte attrice e dal giudice a quo. In conclusione la norma impugnata si ricava dall'originario testo dell'art.25 che va letto inserendo la modificazione introdotta dall'art.51 u. c., e dunque il giudizio deve vertere sull'intero art. 25 modificato dall'art. 51 u.c.

(...)

3. La questione sollevata in riferimento all'art.9 della Dichiarazione è fondata.

La Legge n.15 del 1983, intitolata *“Riforma del sistema pensionistico”*, costituisce ancora oggi il testo base del sistema pensionistico della Repubblica di San Marino, fatte salve le successive modificazioni e integrazioni. L'art.66 di tale legge, intitolato *“Incedibilità insequestrabilità e impignorabilità delle prestazioni”*, così dispone:

“Le pensioni e le indennità spettanti a norma della presente legge non sono cedibili, né sequestrabili, né pignorabili.

L'Istituto, salvo opposizione dell'interessato espresso per iscritto, ha diritto di trattenere sulle pensioni di cui al precedente comma le somme ad esso dovute in ragione non superiore al terzo di ogni singola rata da corrispondere mensilmente. La disposizione del presente comma si applica anche alle pensioni di reversibilità o indirette pertinenti a pensionati o ad assicurati che risultino debitori dell'Istituto al momento della morte.

In caso di opposizione al recupero dei propri crediti l'Istituto deve essere autorizzato alla ritenuta in forza di apposito provvedimento dell'Autorità Giudiziaria.”

E' del tutto evidente la ragione delle norme sopra citate: la pensione, quale che sia il suo fondamento, è una somma di danaro periodica che deve garantire la vita del pensionato e di coloro che sono a carico del pensionato. Il principio enunciato nell'art.66 non è che la articolazione e la



COLLEGIO GARANTE
DELLA COSTITUZIONALITÀ DELLE NORME

L'ATTIVITÀ DEL COLLEGIO GARANTE DAL 2003 AL 2018

SINDACATO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE

necessaria conseguenza del principio contenuto nell'art.9 della Dichiarazione che proclama *“Tutti i cittadini hanno diritto alla sicurezza sociale”*. Il principio generale in tutti gli ordinamenti civili, e comunque in quello di San Marino, è che il debitore, qualunque sia la ragione del suo debito, non può essere privato dei mezzi assolutamente indispensabili per sopravvivere. Questo principio generale si articola e si specifica poi secondo i diversi casi: così ad es. nella esecuzione forzata su beni mobili è previsto che vi sono beni non pignorabili; nella esecuzione forzata su crediti, i crediti da lavoro non sono pignorabili se non in percentuale che faccia salva una quota sufficiente per vivere; e così via. Nel caso delle pensioni l'art.66 è particolarmente rigido, per decisione politica del legislatore: solo in un caso disciplinato dal secondo comma è prevista a vantaggio soltanto dell'Istituto il recupero diretto dei propri crediti, ma con il limite che questo recupero non deve superare il terzo della pensione di ciascun mese.

L'art.51 u. c. della Legge n. 150 del 2012, letto insieme all'art.25 della Legge n. 158 del 2011 al quale esso rinvia, introduce nel sistema pensionistico, a carico del pensionato che ha e conserva tutti i requisiti di legge che danno diritto alla pensione, la totale interruzione della stessa per periodi rilevanti, senza garantire quel minimo che permetta al pensionato e alla sua famiglia di sopravvivere. Questa ragione della incostituzionalità, ricordato qual è l'effettivo oggetto della questione secondo quanto chiarito nel paragrafo 1 di questa sentenza, comprende sia l'ultimo comma dell'art. 51 della Legge n.150 del 2012, sia l'art. 25 della Legge n.158 del 2011 al quale rinvia l'art. 51 u.c.

Restano assorbite le altre questioni.

Collegio giudicante

Prof. Avv. Giovanni Guzzetta - Presidente

Prof. Giuseppe Ugo Rescigno - Membro effettivo -Relatore – Redattore

Avv. Giovanni Nicolini - Membro effettivo

ORDINANZA 9 NOVEMBRE 2017 N.2

Supplemento di istruttoria: richiesta informativa dettagliata ad organi dello Stato e dell'Amministrazione

Sindacato di Legittimità Costituzionale n. 0007/2017

(Sollevato in via diretta da 22 membri del Consiglio Grande e Generale)



COLLEGIO GARANTE
DELLA COSTITUZIONALITÀ DELLE NORME

L'ATTIVITÀ DEL COLLEGIO GARANTE DAL 2003 AL 2018

SINDACATO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE

Oggetto e Parametro

Verifica della legittimità costituzionale:

- degli artt. 4 e 6 del Decreto Legge 10 luglio 2017, n. 79 “*Misure urgenti a sostegno di operazioni di tutela del risparmio*” per contrasto con l’articolo 3 ultimo comma (rectius: 3 bis) della Dichiarazione dei Diritti e degli artt. 6 e 7 del medesimo Decreto Legge per contrasto con l’art. 2, comma 2, lettera b) della Legge Costituzionale n.183/2005;
- degli artt. 4 e 5 del Decreto Legge 21 luglio 2017 n.87, recante “*Misure urgenti a sostegno di operazioni di tutela del risparmio*”, con riferimento all’articolo 3 (rectius: 3 bis), ultimo comma, della Dichiarazione dei Diritti e degli artt. 5 e 6 del medesimo Decreto Legge con riferimento all’art. 2, comma 2, lettera b) della Legge Costituzionale n.183/2005;
- l’intero Decreto Legge 7 agosto 2017 n. 93 (ratifica del Decreto Legge n.87/2017, “*Misure urgenti a sostegno di operazioni a tutela del risparmio*”), nonché degli artt. 3, 4, 5 e 5 bis del medesimo, per violazione dell’art. 2, comma 2, lettera b) della Legge Costituzionale n.183/2005 e degli artt. 3, 3 bis e 4 della Dichiarazione dei Diritti.

Dispositivo

Il Collegio garante chiede al Segretario di Stato per le Finanze e il Bilancio e al Direttore Generale di Banca Centrale della Repubblica di San Marino di voler fornire a questo Collegio, (...) per la conseguente immediata notifica alle parti, informativa dettagliata sulle ragioni e le modalità di ogni singola operazione con riferimento alla specificità di ciascun istituto interessato e al contesto sistemico dell’operazione.

Estratto ordinanza

(...)

Considerato che, nel procedimento in oggetto, è impugnato il Decreto Legge n.80/2017 che contiene “Disposizioni per la cessione in blocco di attivi e passivi di Asset Banca S.p.A. – in liquidazione coatta amministrativa- a cassa di Risparmio della Repubblica di San Marino S.p.A.”; Considerato che il Decreto Legge suddetto si configura come una “legge – provvedimento” la cui legittimità, come è noto, per ciò stesso, va valutata alla luce di uno scrutinio stretto e rigoroso di costituzionalità;

Considerato che, nell’ultimo decennio, sono stati adottati altri provvedimenti relativi a cessione di attivi e passivi di singoli istituti bancari in situazione di crisi;

Considerata la necessità, al fine di decidere, di acquisire una conoscenza dettagliata delle ragioni e delle modalità di ciascuna operazione;

Visto l’art. 16 della Dichiarazione dei diritti dei cittadini e dei principi fondamentali dell’ordinamento sammarinese;

Visto l’art. 33 della L.Q. 25 aprile 2003, n. 55;



COLLEGIO GARANTE
DELLA COSTITUZIONALITÀ DELLE NORME

L'ATTIVITÀ DEL COLLEGIO GARANTE DAL 2003 AL 2018

SINDACATO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE

Visti gli artt. 43 e 44 del Regolamento generale sulla organizzazione e l'esercizio delle funzioni del Collegio Garante della Costituzionalità delle Norme

Chiede al Segretario di Stato per le Finanze e il Bilancio e al Direttore Generale di Banca Centrale della Repubblica di San Marino di voler fornire a questo Collegio, entro il 24 novembre 2017 per la conseguente immediata notifica alle parti, informativa dettagliata sulle ragioni e le modalità di ogni singola operazione con riferimento alla specificità di ciascun istituto interessato e al contesto sistemico dell'operazione.

Collegio giudicante

Prof. Giovanni Guzzetta - Presidente- -Relatore – Redattore

Prof. Giuseppe Ugo Rescigno - Membro effettivo

Avv. Giovanni Nicolini - Membro Effettivo

SENTENZA 23 NOVEMBRE 2017 N.5

Decreto-legge: presupposti di necessità ed urgenza – Necessità di provvedere e differimento dell'applicazione delle disposizioni normative in esso contenute

Sindacato di Legittimità Costituzionale n. 0005/2017

(Sindacato in via diretta promosso da ventidue membri del Consiglio Grande e Generale)

Oggetto e Parametro

Verifica della legittimità costituzionale del Decreto Legge 10 luglio 2017, n. 78 (*Misure urgenti a sostegno del sistema bancario*) per contrasto con l'articolo 2, comma 2, lettera b della Legge Costituzionale 15 dicembre 2005, n. 183.

Decisione

Il Collegio Garante dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale.

Estratto sentenza

(...)

5. L'unico motivo di censura avanzato dai ricorrenti riguarda l'assenza delle ragioni di urgenza sul rilievo che *“il provvedimento emanato in data 10 luglio 2017 avrà efficacia solamente con*



COLLEGIO GARANTE
DELLA COSTITUZIONALITÀ DELLE NORME

L'ATTIVITÀ DEL COLLEGIO GARANTE DAL 2003 AL 2018

SINDACATO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE

riferimento al bilancio al 31 dicembre 2017 che le società bancarie avranno facoltà di approvare entro e non oltre il 31 maggio 2018”.

6. Invero, i requisiti della “necessità e urgenza” di cui all’art. 2 comma 2 lett. b della Legge Costituzionale 15.12.2005, n. 183 non postulano inderogabilmente un’immediata applicazione delle disposizioni normative contenute nel decreto legge, ma ben possono fondarsi sulla necessità di provvedere con urgenza, anche laddove il risultato sia per qualche aspetto necessariamente differito.

7. Nel caso di specie, l’obiettivo immediato del decreto legge è quello di dotare il sistema di uno strumento per consentire la stabilità dei rapporti con i depositanti attraverso l’intervento di un Istituto di credito che si renda cessionario dei rapporti attivi e passivi dell’Istituto in crisi. Lo strumento individuato dal legislatore è quello di riconoscere benefici fiscali all’Istituto che interviene, che possano compensare il sacrificio economico derivante nell’immediato dall’operazione di cessione. L’urgenza deve pertanto essere riferita all’obiettivo di immediata applicazione del decreto legge, che ne realizza di per sé le finalità e che è rappresentato dall’esigenza di fornire all’Istituto che deve prendere la decisione se intervenire come cessionario, di valutare i costi e benefici dell’intervento che gli viene richiesto.

8. Alla luce delle considerazioni sopra esposte, si devono ritenere sussistenti ragionevoli motivi di urgenza tali da giustificare l’adozione del decreto legge impugnato.

Collegio giudicante

Prof. Avv. Giovanni Guzzetta - Presidente

Prof. Giuseppe Ugo Rescigno - Membro effettivo

Avv. Giovanni Nicolini - Membro effettivo - Relatore - Redattore

SENTENZA 23 NOVEMBRE 2017 N.6

Abrogazione di decreto-legge oggetto di sindacato di costituzionalità da parte di successivo decreto-legge: effetto non retroattivo dell’abrogazione e non cessazione della materia del contendere

Decreto-legge: presupposti di necessità ed urgenza e valutazione della loro sussistenza con riferimento alla complessiva strategia cui è finalizzato - Necessità di provvedere e differimento e gradualità dell’applicazione

Decreto-legge: previsione legislativa di un termine finale di efficacia dello stesso e salvezza degli effetti prodotti durante la vigenza



COLLEGIO GARANTE
DELLA COSTITUZIONALITÀ DELLE NORME

L'ATTIVITÀ DEL COLLEGIO GARANTE DAL 2003 AL 2018

SINDACATO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE

**Obbligo di copertura finanziaria delle leggi: modalità di previsione e realizzazione
Difetto di motivazione della censura di costituzionalità: inammissibilità per
impossibilità di individuare il presupposto e l'iter argomentativo**

Sindacati di legittimità costituzionale nn. 6, 8 e 9 dell'anno 2017
(Sindacati in via diretta promossi da membri del Consiglio Grande e Generale)

Oggetto e Parametro

Verifica della legittimità costituzionale:

- degli artt. 4 e 6 del Decreto Legge 10 luglio 2017, n. 79 “*Misure urgenti a sostegno di operazioni di tutela del risparmio*” per contrasto con l'articolo 3 ultimo comma (rectius: 3 bis) della Dichiarazione dei Diritti e degli artt. 6 e 7 del medesimo Decreto Legge per contrasto con l'art. 2, comma 2, lettera b) della Legge Costituzionale n.183/2005;
- degli artt. 4 e 5 del Decreto Legge 21 luglio 2017 n.87, recante “*Misure urgenti a sostegno di operazioni di tutela del risparmio*”, con riferimento all'articolo 3 (rectius: 3 bis), ultimo comma, della Dichiarazione dei Diritti e degli artt. 5 e 6 del medesimo Decreto Legge con riferimento all'art. 2, comma 2, lettera b) della Legge Costituzionale n.183/2005;
- l'intero Decreto Legge 7 agosto 2017 n. 93 (ratifica del Decreto Legge n.87/2017, “*Misure urgenti a sostegno di operazioni a tutela del risparmio*”), nonché degli artt. 3, 4, 5 e 5 bis del medesimo, per violazione dell'art. 2, comma 2, lettera b) della Legge Costituzionale n.183/2005 e degli artt. 3, 3 bis e 4 della Dichiarazione dei Diritti.

Decisione

il Collegio Garante, previa riunione dei ricorsi in epigrafe dichiara:

1. non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 6 del Decreto-Legge n. 79/2017 e dell'art.5 del Decreto-Legge n.87/2017;
2. non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'intero Decreto-Legge n.93/2017;
3. inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 5 *bis* del Decreto-Legge n.93/2017;
4. infondata la questione di legittimità costituzionale degli artt. 4 del Decreto-Legge n.79/2017, 4 del Decreto-Legge n.87/2017 e 4 e 5 del Decreto-Legge n.93/2017;
5. infondata la questione di legittimità costituzionale degli artt. 7 del Decreto-Legge n.79/2017, 6 del Decreto-Legge n.87/2017;
6. inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 3 del Decreto-Legge n.93/2017.

Estratto sentenza

(...)



COLLEGIO GARANTE
DELLA COSTITUZIONALITÀ DELLE NORME

L'ATTIVITÀ DEL COLLEGIO GARANTE DAL 2003 AL 2018

SINDACATO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE

1. Preliminarmente il Collegio dispone, ai sensi dell'art. 13, comma 2, del proprio Regolamento, la riunione dei procedimenti di cui ai ricorsi in epigrafe in considerazione della stretta connessione tra gli stessi, riguardando, alcune censure, disposizioni di identico contenuto ed essendo le altre disposizioni strettamente connesse con le prime.

(...)

1.3. La riunione dei procedimenti si giustifica anche in considerazione degli atti normativi dei quali le disposizioni impugnate fanno parte. Si tratta, infatti, per i primi due decreti di un caso di reiterazione anticipata di un medesimo decreto. Nel senso che il secondo decreto (n. 87/2017) non interviene successivamente alla perdita di efficacia del primo, ma prima che siano trascorsi i tre mesi per la sua ratifica da parte del Consiglio Grande e Generale (art. 2, comma 2, lettera b) della Legge Costituzionale n.183/2005), disponendo espressamente l'abrogazione del precedente (cfr. art. 7 d.-l. n.87/2017). Il terzo decreto, invece, costituisce l'atto di ratifica del D.-L. n.87/2017.

1.4. Ciò chiarito è appena il caso di dire che l'abrogazione del d.-l. n.79/2017 non ha fatto cessare, riguardo all'impugnazione dello stesso, la materia del contendere in quanto tale decreto ha avuto comunque vigenza (non avendo com'è noto l'abrogazione effetto naturalmente retroattivo) per un certo tempo (dall'entrata in vigore del primo decreto fino all'entrata in vigore della norma abrogatrice contenuta nel secondo). D'altronde le norme poste dal d.-l. n.79/2017 non possono dirsi nemmeno con certezza travolte dall'effetto di decadenza per mancata ratifica, in quanto, da un lato, la scelta di abrogare non implica di per sé la decadenza del decreto abrogato e, dall'altro, la ratifica del secondo decreto (riproduttivo delle medesime norme, per quanto qui interessa, del primo decreto) è comunque avvenuta entro il termine di 3 mesi dall'adozione del primo decreto. Si può pertanto ritenere che il decreto-legge n.87/2017, nel disporre l'abrogazione, abbia implicitamente inteso confermare la vigenza, fino al momento dell'abrogazione, delle norme abrogate e che tale scelta (della cui legittimità non è questa la sede per valutare, non essendo tale profilo contestato nei ricorsi presentati) sia stata avallata, mediante ratifica, dal Consiglio Grande e Generale.

2. Venendo al merito delle questioni, per comodità logico-espositiva si esamineranno le censure a partire da ogni distinto oggetto delle medesime.

3. Una prima censura riguarda gli artt. 6 d.-l. n.79/2017 e 5 d.-l. n.87/2017, ed è fondata sull'asserito difetto dei requisiti di "necessità ed urgenza" quali presupposti indefettibili per l'adozione da parte del Congresso di Stato. Tali disposizioni, come detto di contenuto identico, prevedono che *"il credito di imposta concesso ad istituti bancari in seguito alla cessione in blocco di attività, passività e rapporti giuridici in relazione ad operazioni di cessione attuate per la salvaguardia del risparmio e della stabilità del sistema finanziario [possa] essere convertito in titoli del debito pubblico su richiesta della banca titolare del credito"*, disciplinando nel dettaglio le modalità perché tale obiettivo possa essere conseguito qualora la banca creditrice ne faccia effettivamente richiesta.



COLLEGIO GARANTE
DELLA COSTITUZIONALITÀ DELLE NORME

L'ATTIVITÀ DEL COLLEGIO GARANTE DAL 2003 AL 2018

SINDACATO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE

3.1. Contestano i ricorrenti che una disposizione così formulata, rendendo eventuale e non obbligata la conversione dei crediti e consentendo che tale conversione possa essere operata fino al 31/12/2018, contrasterebbe con l'urgenza del provvedere che dovrebbe costituire il presupposto per l'adozione del decreto.

3.2. La questione non è fondata.

3.3. E' utile a tal proposito premettere che i decreti-legge di cui al presente giudizio si inquadrano, unitamente ad altri provvedimenti già adottati dal Congresso di Stato anch'essi oggetto di vaglio di legittimità costituzionale (cfr. sent. N.5 Anno 2017 ...) tra gli interventi emanati al fine di *“salvaguardare la stabilità del sistema bancario sammarinese”*. In particolare, i decreti-legge oggi all'esame di questo Collegio perseguono esplicitamente l'obiettivo, tra l'altro, di *“salvaguardare e sostenere gli interessi dei risparmiatori, la stabilità del sistema economico e finanziario della Repubblica di San Marino e favorire operazioni di sistema aventi le medesime finalità”* (art. 1 del d.-l. n.79/2010, art. 1 d.-l. n. 87/2017 e art. 1 d.-l. n. 93 2017).

3.4. Dall'indicazione dei predetti obiettivi è agevole desumere che la valutazione sui presupposti di necessità e urgenza debba essere compiuta considerando, tra l'altro, la natura e gli effetti sistemici di tali interventi, cosicché le singole disposizioni, al fine di valutare la sussistenza dei presupposti, vanno considerate nel contesto di una più complessiva strategia di intervento cui accedono come tasselli del complessivo provvedere. Ora non può dubitarsi che la situazione di crisi finanziaria e le minacce alla stabilità del sistema economico e finanziario, cui i provvedimenti in oggetto intendono far fronte, siano ragioni sufficienti per considerare quantomeno non implausibile la valutazione del Congresso di Stato (confermata dal Consiglio Grande e Generale all'atto della ratifica) sulla sussistenza di condizioni di necessità ed urgenza del provvedere.

3.5. A ciò va aggiunto che, in linea generale, i requisiti della *“necessità e urgenza”* di cui all'art. 2 comma 2 lett. B) della Legge Costituzionale 15.12.2005, n. 183 non postulano inderogabilmente un'immediata applicazione delle disposizioni normative contenute nel decreto legge, ma ben possono fondarsi sulla necessità di provvedere con urgenza, anche laddove il risultato sia per qualche aspetto necessariamente differito o graduale.

3.6. A ben vedere è proprio questo l'errore prospettico in cui sembrano incorrere i ricorrenti. Nella fattispecie di cui agli articoli in esame ciò che, all'evidenza, il legislatore considera, con valutazione non implausibile, urgente non è l'attuale conversione in titoli di debito pubblico dei crediti vantanti dagli istituti bancari cessionari, ma la possibilità che una tale conversione sia richiesta e ottenuta dagli istituti stessi. Il che, all'evidenza, costituisce, anche come mera potenzialità, un elemento di stabilizzazione del sistema finanziario, offrendo un'ulteriore garanzia e opportunità agli istituti bancari nella relativa attività di *“assorbimento”* della crisi degli istituti ceduti. A ciò si aggiunga che la circostanza – segnalata dai ricorrenti - che alcuni crediti siano ancora oggetto di verifica e accertamento, in realtà consente di meglio apprezzare la distinzione tra l'urgenza di predisporre le condizioni giuridico-operative per la conversione dei titoli e la



COLLEGIO GARANTE
DELLA COSTITUZIONALITÀ DELLE NORME

L'ATTIVITÀ DEL COLLEGIO GARANTE DAL 2003 AL 2018

SINDACATO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE

possibilità che tali procedure siano attivate successivamente, anche in considerazione della conclusione dei menzionati accertamenti.

3.7. Per le ragioni indicate, infondata dev'essere anche dichiarata la questione relativa all'assenza di presupposti di necessità e urgenza dell'intero Decreto-Legge n.93/2017 che, quantomeno sotto il profilo della ratifica delle disposizioni appena esaminate, non può esser ritenuto difettare di tali presupposti. Alla luce della decisioni di cui al punto 3.6, dunque, la censura dell'intero decreto si dimostra quantomeno generica ed insufficiente ad asseverare la tesi avanzata dai ricorrenti.

4. Per ragioni di connessione può essere adesso esaminata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 5 bis del d.-l. n.93/2017, il quale è stato introdotto in sede di ratifica per integrare la disciplina della convertibilità del credito di imposta (come precisato nella rubrica del medesimo articolo 5 bis).

4.1. La questione è inammissibile. Il ricorso infatti non presenta sul punto alcun elemento di motivazione che consenta di individuare il presupposto e l'*iter* argomentativo in base al quale i ricorrenti abbiano voluto censurare la disposizione in oggetto.

5. Un'ulteriore gruppo di censure riguarda, da un lato, gli artt. 4 del d.-l. n. 79/2017, 4 d.-l. n. 87/2017 e 4 d.-l. n.93/2017 e, dall'altro, nuovamente, ma sotto altro profilo, gli artt. 6 del d.-l. n.79/2017; 5 del d.-l. n.87/2017 e 5 del d.-l. n.93/2017 dal tenore letterale, come detto, identico. Prevede il primo comma della prima disposizione riprodotta nei tre decreti (e rubricata: *Disposizioni in materia di pubblica garanzia sui finanziamenti erogati dalla Banca Centrale della Repubblica di San Marino*) che *“lo Stato, per il tramite dell'Eccellentissima Camera della Repubblica di San Marino, garantisce il rimborso dei finanziamenti a termine concessi dalla Banca Centrale della Repubblica di San Marino in favore di banche sammarinesi, ai sensi dell'articolo 33, comma 1, lettera d) della Legge 29 giugno 2005 n. 96 ed ai fini di temporanea immissione di liquidità, qualora non sia possibile per le banche stesse fornire adeguate garanzie alla Banca Centrale della Repubblica di San Marino”*. Nei successivi commi si definiscono le condizioni, le modalità di conferimento e il regime di tale garanzia dello Stato. La seconda disposizione, come già ricordato più sopra al punto 3 riguarda la convertibilità dei crediti delle banche cessionarie in titoli di Stato.

5.1. I ricorrenti contestano la legittimità costituzionale di tali disposizioni attraverso un'argomentazione invero piuttosto generica, basata soprattutto sul rinvio, senza peraltro una chiara enunciazione delle ricadute, ai fini dei presenti ricorsi, della disciplina sulla copertura delle spese e sui vincoli di bilancio prevista nell'ordinamento italiano. Peraltro la stessa indicazione del parametro sammarinese violato è frutto di un chiaro errore materiale, dovendosi riferire non all'art. 3, ma all'art. 3 bis della Dichiarazione dei Diritti, il quale, al suo ultimo comma, prevede com'è noto che: *“Le proposte di legge e gli emendamenti che comportano, rispetto alla legge di*



COLLEGIO GARANTE
DELLA COSTITUZIONALITÀ DELLE NORME

L'ATTIVITÀ DEL COLLEGIO GARANTE DAL 2003 AL 2018

SINDACATO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE

bilancio, una diminuzione delle entrate, la creazione di nuove spese o un loro aumento, devono indicare i mezzi per farvi fronte”.

5.2. Né maggior chiarezza, al fine di divisare le ragioni della asserita incostituzionalità, può desumersi dal ricorso avverso l'ultimo dei decreti impugnati nel quale si asserisce che gli art. 4 e 5 del d.-l. n.93/2017 attribuirebbero “poteri ampiamente e prepotentemente discrezionali” alla Banca Centrale e al suo Coordinamento della Vigilanza ovvero si afferma che la violazione di rilievo costituzionale risiederebbe nel fatto che non verrebbe rispettato il principio secondo il quale il Consiglio Grande e Generale “è l'unico che può decidere le spese ed i criteri di copertura delle stesse”. Invero si tratta di censure eccessivamente generiche per consentire di ripercorrere il tracciato argomentativo e motivazionale alla base delle stesse. Non si comprende cioè se in contestazione vi sia in radice il ruolo di organi tecnici che operano nel mercato economico-finanziario svolgendo anche funzioni di interesse pubblico ovvero che si contesti il modo in cui le scelte legislative (che pur sono riconducibili all'organo rappresentativo dei cittadini) assegnano in concreto i compiti ai predetti organi e la relativa estensione.

5.3. Nei limiti di intellegibilità della censura e per quanto la si sia potuta ricostruire sulla base del parametro invocato, la questione è infondata.

5.4. L'art. 3 *bis* della Dichiarazione dei Diritti, infatti, prevede l'obbligo di copertura delle leggi, senza precisare peraltro il modo in cui tale copertura debba essere realizzata e segnatamente in che misura sia consentito al legislatore ricorrere a forme di indebitamento, quali ad esempio, l'emissione di titoli pubblici. Sotto questo profilo le disposizioni dei decreti impugnati non appaiono discostarsi dal modello ricavabile dalla menzionata disposizione costituzionale.

5.5. E, invero, non solo la base legale per le scelte di spesa risulta solidamente riconducibile alla norma primaria, ratificata dal Consiglio Grande e Generale, la quale è ancora i criteri di attuazione della stessa a parametri oggettivi seppur ricavabili dai parametri normativi e tecnico-economici in base ai quali la Banca centrale e i suoi organi svolgono la propria attività (si veda al proposito la l. 29 giugno 2005, n. 96, recante *Statuto della Banca centrale di San Marino*), ma la preoccupazione di osservanza dell'art. 3 *bis* risulta chiaramente dalla circostanza, non considerata, anche eventualmente in prospettiva critica, dai ricorrenti, dell'approvazione, in concomitanza con l'emaneazione dei decreti- legge in oggetto, della l. 7 agosto 2017, n. 94 (lo stesso giorno dunque in cui è stato adottato il decreto-legge n. 93/2017 di ratifica del precedente d.-l. n.87/2017), recante *Variazione al bilancio di previsione dello Stato e degli enti del Settore Pubblico Allargato per l'esercizio finanziario 2017 e modifiche alla Legge 21 dicembre 2016 n. 144*, il cui art. 21, autorizza il Congresso di Stato “*ad emettere, entro il 31 dicembre 2017, in una o più soluzioni, titoli del debito pubblico, con l'obiettivo di dare concretezza ad un piano di consolidamento e di rilancio del settore bancario*” (comma 2) nell'ambito dell'obiettivo (anche sulla base di un ordine del giorno del Consiglio Grande e Generale del 23 giugno 2017) di acquisire le disponibilità finanziarie necessarie al completamento del processo di ristrutturazione del settore bancario, *avviando*



COLLEGIO GARANTE
DELLA COSTITUZIONALITÀ DELLE NORME

L'ATTIVITÀ DEL COLLEGIO GARANTE DAL 2003 AL 2018

SINDACATO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE

“immediatamente il confronto con tutte le rappresentanze politiche e sociali allo scopo di individuare modalità, criteri e tempistiche per il reperimento delle risorse orientate ad una soluzione composita e diversificata” (comma 1).

6. L'ultimo gruppo di disposizioni impugnate sono quelle di cui agli artt. 7 del d.-l. n.79/2017, 6 del d.-l. n.87/2017.

6.1. Come si è detto le disposizioni menzionate, letteralmente identiche, prescrivono che *“Il presente decreto-legge ha efficacia fino alla data del 31 dicembre 2018. Non cessano gli effetti derivanti da cessione o creazione di rapporti giuridici, diritti, crediti o altri atti e disposizioni prodotti ai sensi del presente decreto-legge”*.

6.2. Argomentano i ricorrenti, da tale previsione, che vi sarebbe una violazione dell'art. l'art. 2, comma 2, lettera b) della Legge Costituzionale n.183/2005 in quanto essa violerebbe doppiamente il principio di transitorietà del decreto, da un lato in quanto *“dispone ben oltre la sua naturale scadenza di 90 giorni, posponendo gli effetti sino al 31/12/2018”* e, dall'altro, prevedendo una *“norma di salvaguardia”* per far salvi i rapporti sorti durante la propria vigenza.

6.3. Anche questa censura non merita accoglimento, risultando la relativa questione infondata.

6.4. I ricorrenti incorrono, all'evidenza, in un errore prospettico, postulando che la disposizione in questione sia volta a disciplinare la durata della vigenza e gli effetti della sua cessazione, a prescindere dalla ratifica da parte del Consiglio Grande e Generale. Essi immaginano cioè che il Congresso di Stato sia in sostanza intervenuto sulla norma costituzionale che prevede la fonte decreto-legge (l'art. 2, comma 2, lettera b) della Legge Costituzionale n.183/2005), modificandone il regime. Tutto al contrario appare evidente ad una piana lettura del testo e considerando anche, come si dirà, quanto prescritto dall'art. 6 del d.-l. n. 93/2017 (cioè dall'atto finale di ratifica della sequenza normativa da parte del Consiglio Grande e Generale), che obiettivo della disposizione non è regolare le circostanze conseguenti alla mancata ratifica (la decadenza del decreto), ma tutt'al contrario stabilire un limite alla durata delle norme, seppur ratificate, con la specificazione della salvezza degli effetti prodottisi durante la legittima vigenza delle stesse.

6.5. La previsione legislativa di un termine finale per un atto di rango primario non costituisce in alcun modo un vizio di costituzionalità, e anzi suffraga semmai l'idea che trattandosi di un intervento emergenziale esso non debba avere efficacia illimitata.

6.6. Conferma tale interpretazione, peraltro, la circostanza che la medesima disposizione compaia anche nel decreto-legge di ratifica, a dimostrazione che la sua finalità non fosse quella di disciplinare l'ipotesi della decadenza, che per definizione esclude la ratifica, ma di determinare il regime dell'atto validamente ratificato.

7. Va, infine, dichiarata l'inammissibilità della censura, per difetto assoluto di motivazione, dell'art. 3 del d.-l. n.93/2017, che, come riconosciuto in udienza dalla difesa dei ricorrenti, è stato



COLLEGIO GARANTE
DELLA COSTITUZIONALITÀ DELLE NORME

L'ATTIVITÀ DEL COLLEGIO GARANTE DAL 2003 AL 2018

SINDACATO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE

invocato per un semplice errore materiale, confermato dalla circostanza che la motivazione contenuta nel ricorso nulla ha a che vedere con il contenuto normativo dell'art. 3.

Collegio giudicante

Prof. Avv. Giovanni Guzzetta - Presidente -Relatore – Redattore

Prof. Giuseppe Ugo Rescigno - Membro effettivo

Avv. Giovanni Nicolini - Membro effettivo

SENTENZA 6 DICEMBRE 2017 N.7

**Decreto-legge: presupposti di necessità ed urgenza e valutazione della loro sussistenza - Necessità di provvedere e differimento e gradualità dell'applicazione
Banca Centrale: organo pubblico e non organo costituzionale – Competenza dell'attribuzione di poteri ad organo pubblico
Disciplina speciale in deroga di leggi vigenti e modifica delle leggi vigenti: differenza – Irretroattività delle leggi: eccezioni – Ordinamento degli istituti di credito e ordinamento delle società**

Sindacato di legittimità costituzionale n. 10/2017

(Sindacato promosso in via diretta da 23 membri del Consiglio Grande e Generale)

Oggetto e Parametro

Verifica della legittimità costituzionale del Decreto Legge 30 agosto 2017 n. 101 “Provvedimenti a garanzia della stabilità economica della Repubblica di San Marino” per contrasto con l'art. 2, comma 2, lettera b) della Legge Costituzionale n.183/2005 e con gli articoli 3, 3 bis e 4 della Dichiarazione dei Diritti;

Decisione

Il Collegio Garante dichiara non fondato il ricorso

Estratto sentenza

(...)

1. Il decreto-legge impugnato si compone di due articoli: il primo modifica l'articolo 5-ter del Decreto-Legge 7 agosto 2017 n. 93 (che ratifica il Decreto-Legge 21 luglio 2017 n. 87); il secondo



**COLLEGIO GARANTE
DELLA COSTITUZIONALITÀ DELLE NORME**

L'ATTIVITÀ DEL COLLEGIO GARANTE DAL 2003 AL 2018

SINDACATO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE

articolo modifica il titolo II della Legge 17 novembre 2005 n. 165. In punto di fatto si rileva che il decreto-legge impugnato è stato ratificato dal Decreto-Legge 27 ottobre 2017 n. 122, che ha abrogato l'art. 2 del Decreto-Legge ratificato; poiché il decreto-legge che ratifica con modificazioni quello precedente qui impugnato non è stato a sua volta impugnato e non vi è alcuna ragione per estendere il giudizio anche alle modifiche introdotte da quest'ultimo, questo Collegio deciderà solo sul Decreto-Legge n.101/2017.

2. Cercando di mettere ordine in un ricorso non sempre chiaro e perspicuo, vengono avanzate doglianze che riguardano l'intero decreto-legge senza distinguere tra i due articoli, e doglianze che riguardano direttamente l'art. 1 e l'art. 2 separatamente. Pertanto in quanto pregiudiziali saranno esaminate per prime le ragioni che ad avviso dei ricorrenti renderebbero incostituzionale l'intero decreto-legge e solo successivamente quella che renderebbe incostituzionale l'art. 1 e l'art. 2.

3. Il decreto-legge sarebbe incostituzionale anzitutto perché non vi sarebbero le ragioni di necessità ed urgenza richieste dalla normativa costituzionale vigente. Poiché si tratta della medesima ragione e degli stessi argomenti portati contro precedenti decreti-legge al cui interno si colloca anche quello qui valutato, valgono le stesse ragioni che hanno indotto questo Collegio a rigettare i precedenti ricorsi di cui alle sentenze n. 5 e n. 6 dell'anno 2017 (...) necessari e urgenti non sono i provvedimenti che saranno adottati e che richiedono i tempi tecnici che la materia oggetto di intervento richiede (...) ma il predisporre subito un chiaro e affidabile quadro normativo che dia tranquillità e prospettive certe al sistema bancario sammarinese in un periodo di crisi che ha dimensioni mondiali. Quanto ai riferimenti nel ricorso alla Cassa di Risparmio della Repubblica di San Marino vale la obiezione che oggetto del giudizio è il testo e il contenuto dell'atto impugnato, che è generale e astratto, non riferito in alcun modo alla Cassa di Risparmio della Repubblica di San Marino, (...).

4. In secondo luogo il decreto-legge impugnato avrebbe, asseritamente, di fatto "espropriato il Consiglio Grande e Generale dei poteri esecutivi ed attuativi nella gestione del patrimonio pubblico in contrasto con gli articoli 3, 3bis e 4 della Carta dei Diritti laddove un potere dello Stato (il Congresso di Stato) interviene nell'ambito del mercato privato e della libera concorrenza togliendo ad un organismo terzo (la vigilanza della Banca Centrale) determinate facoltà per conferirle al Comitato per il Credito e il Risparmio ed intervenire quindi, nella sostanza, a vantaggio di una propria partecipazione in un istituto bancario". La lettura del ricorso, che non per caso viene qui citato secondo lettera, dimostra che a tutto ammettere non si tratta affatto di un esproprio ai danni del Consiglio Grande e Generale, giacché i ricorrenti non dicono affatto che i poteri che il decreto-legge conferisce al Comitato per il Credito e il Risparmio debbono essere esercitati direttamente da tale organo; i ricorrenti lamentano che tali poteri sono stati spostati dalla Banca Centrale al Comitato per il Credito e il Risparmio; ora non esiste alcuna norma di ordine costituzionale che riservi poteri alla Banca Centrale, e chiaramente la scelta di un organo pubblico al quale affidare determinati compiti è in principio una scelta politica che spetta anzitutto al Consiglio Grande e



COLLEGIO GARANTE
DELLA COSTITUZIONALITÀ DELLE NORME

L'ATTIVITÀ DEL COLLEGIO GARANTE DAL 2003 AL 2018

SINDACATO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE

Generale, che infatti la sta compiendo con il decreto-legge impugnato che è stato ratificato da questo organo, cosicché non esiste alcun esproprio di esso ma anzi piena e ovvia applicazione del dettato costituzionale.

5. Sia l'art. 1 sia l'art. 2 del decreto-legge vengono giudicati illegittimi, ciascuno singolarmente, perché contrari al principio di eguaglianza e cioè all'art. 4 della Carta dei Diritti. Cercando anche in questo caso di mettere ordine, i motivi di incostituzionalità, nella parte che riguarda l'art.1 (alla quale rinvia la parte che riguarda l'art.2 salvo un motivo che viene ripetuto espressamente), sono in realtà quattro: 1) si sostiene nel ricorso che "Arrogando al Comitato per il Credito ed il Risparmio la facoltà di autorizzare "rilevazioni contabili delle svalutazioni" si sostanzia una lesione della libera concorrenza e del principio di eguaglianza (degli istituti bancari) innanzi alla legge (Art. 4) in quanto detenendo in maniera diretta ed indiretta il pacchetto azionario di controllo della Cassa di Risparmio della Repubblica di San Marino si autorizza una deroga alle leggi vigenti in materia di bilancio in palese conflitto di interessi ed in contrasto al principio di eguaglianza"; 2) si sostiene che esiste violazione del principio di eguaglianza perché "in precedenza questa facoltà [quella cioè prima citata] era riconosciuta ad un organismo terzo, la Vigilanza della Banca Centrale proprio per garantire tutti gli istituti di credito a prescindere dalla partecipazione in essi": come si vede viene espresso in modo sintetico un motivo che sarà ripreso e meglio spiegato alla fine del ricorso (con riferimento in questo specifico caso non all'art. 4 della Dichiarazione ma al presunto esproprio ai danni del Consiglio Grande e Generale, come precedentemente illustrato), e cioè essere il decreto-legge incostituzionale perché ha spostato un determinato potere dalla Banca Centrale al Comitato per il Credito e il Risparmio; 3) l'art.1 violerebbe il principio di eguaglianza perché non attribuisce alle banche già commissariate e poste in liquidazione coatta la stessa manovra prevista dal nuovo art. 5-ter del d.l. n. 93 introdotto dall'art. 1 del d.l. impugnato; viene scritto infatti nel ricorso che "il controaltare di questa violazione sono gli azionisti di banche commissariate e poste in liquidazione coatta per il venir meno del patrimonio cui non è stata permessa alcuna manovra di ripresa sulle poste attive e passive dei propri bilanci"; 4) infine sarebbe violato il principio di eguaglianza perché "vi è un palese differente trattamento tra società bancarie che possono ricorrere al 5 ter e le altre società".

6. Nessuno di questi motivi regge alla analisi: 1) il decreto-legge non autorizza alcuna deroga, cioè una disciplina speciale, rispetto alle leggi vigenti ma modifica per il futuro tutte le leggi prima vigenti in tutti i casi da esso contemplati; 2) come spiegato precedentemente, che il legislatore tolga un compito ad un soggetto che svolge funzione di interesse pubblico, per affidarlo ad altro organo pubblico, in principio è questione politica che nel caso in esame non si dimostra contrari ai canoni applicabili in questo campo, a cominciare dai principi di ragionevolezza. In ogni caso rimane fermo, che gli atti del Comitato per il Credito e il Risparmio rimangono sottoposti al vaglio di legittimità previsto dalle ordinarie norme dell'ordinamento le quali consentiranno all'occorrenza di verificare la sussistenza di eventuali disparità di trattamento in concreto perpetrate dalle decisioni assunte;



COLLEGIO GARANTE
DELLA COSTITUZIONALITÀ DELLE NORME

L'ATTIVITÀ DEL COLLEGIO GARANTE DAL 2003 AL 2018

SINDACATO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE

3) le leggi sono naturalmente non retroattive, e possono essere retroattive solo eccezionalmente se lo dicono, e solo se la retroattività non è contraria a principi costituzionali; 4) l'ordinamento delle banche e degli istituti consimili da secoli e in tutti gli ordinamenti è diverso da quello delle altre società; il decreto-legge impugnato sta dentro questo principio generale.

7. Per quanto riguarda l'art. 2 del d.l. il ricorso dice che "le stesse ragioni di doglianza [e cioè quelle prima illustrate a proposito dell'art. 1] sono rilevabili anche nel successivo art. 2 del decreto-legge che, anche in questo caso, toglie al Coordinamento della Vigilanza un potere a questa conferito dalla Legge 17 novembre 2005 n. 165 e sue successive modifiche proprio per ragioni di terzietà": valgono dunque anche rispetto a queste doglianze le stesse ragioni di contrarietà prima illustrate in riferimento all'art. 1.

Collegio giudicante

Prof. Avv. Giovanni Guzzetta (*Presidente*)

Prof. Giuseppe Ugo Rescigno (*Membro effettivo – Relatore - Redattore*)

Avv. Giovanni Nicolini (*Membro effettivo*)

ANNO 2018

SENTENZA 16 GENNAIO 2018 N.1

Ricevibilità del ricorso: indicazione delle norme impugnate e dei parametri costituzionali violati; rilevanza della trama argomentativa

Impugnazione di decreto-legge successivamente ratificato con emendamenti: oggetto della pronuncia

Decreto-legge: valutazione dei presupposti di necessità ed urgenza - Necessità di provvedere e differimento e gradualità dell'applicazione

Natura provvedimento dell'intervento legislativo ed effetti sistemici della disciplina derogatoria

Principio di eguaglianza – Tutela del diritto di proprietà privata - Tutela dell'interesse pubblico

Sindacato di Legittimità Costituzionale n.0007/2017

(Sindacato promosso in via diretta da 22 membri del Consiglio Grande e Generale)



COLLEGIO GARANTE
DELLA COSTITUZIONALITÀ DELLE NORME

L'ATTIVITÀ DEL COLLEGIO GARANTE DAL 2003 AL 2018

SINDACATO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE

Oggetto e Parametro

Verifica della legittimità costituzionale del Decreto-Legge 10 luglio 2017, n. 80, recante *Disposizioni per la cessione in blocco di attivi e passivi di Asset Banca S.P.A. – in liquidazione coatta amministrativa – a Cassa di Risparmio della Repubblica di San Marino S.P.A.* nella sua interezza e con riferimento all'art. 3 per contrasto con l'art. 2, comma 2, lett. b) L.C. n. 183/2005 e con gli articoli 4 e 10 della L. 8 luglio 1974 n. 59 (*Dichiarazione dei diritti dei cittadini e dei principi fondamentali dell'ordinamento sammarinese*) e successive modificazioni e integrazioni

Decisione

Il Collegio Garante della Costituzionalità delle Norme dichiara:

1. Non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'intero Decreto-Legge n. 80/2017.
2. Non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 3 del Decreto-Legge n. 80/2017.

Estratto sentenza

(...)

1. La questione oggetto del presente giudizio riguarda disposizioni del Decreto – Legge 10 luglio 2017 n. 80 recante *Disposizioni per la cessione in blocco di attivi e passivi di Asset Banca S.P.A. – in liquidazione coatta amministrativa – a Cassa di Risparmio della Repubblica di San Marino S.P.A.* Il ricorso in esame, peraltro, si limita a impugnare il decreto-legge così come approvato prima della sua ratifica e non anche la ratifica con modificazioni del medesimo, avvenuta *medio termine* mediante Decreto-Legge n.89/2017.
2. Sotto un primo profilo, è contestata la legittimità del decreto-legge nella sua totalità, in quanto asseritamente adottato in difetto dei requisiti di necessità e urgenza richiesti dall'art. 2, comma 2, lett. b) L.C. n.183/2005. Sempre sotto questo profilo, l'insussistenza delle ragioni di necessità e urgenza sarebbe confermata dalla presenza, nel decreto, di disposizioni (cfr. art. 4) volte a prevedere interventi, da parte di organi amministrativi, da compiersi non immediatamente, ma entro un termine successivo all'entrata in vigore del decreto-legge. (...)
3. Sotto un secondo profilo, le censure dei ricorrenti si appuntano sempre sull'intero decreto-legge in quanto rivolto a realizzare l'obiettivo di trasferire – mediante la cessione complessiva degli attivi e passivi di Asset Banca – tutti i rapporti presso l'istituto cessionario, determinando, ad avviso dei ricorrenti, lesione del diritto di proprietà privata dei depositanti tutelato dall'art. 10 della Dichiarazione dei Diritti.
4. Infine, limitatamente al disposto dell'art. 3 del decreto-legge impugnato, una terza censura è mossa avverso la previsione che i creditori della Banca ceduta vedano *ex lege* convertiti in obbligazioni emesse dalla Banca cessionaria i propri crediti là dove superiori a 50.000 euro. Ciò derogherebbe illegittimamente, sotto il profilo del mancato rispetto del principio di eguaglianza – e pertanto in violazione dell'art. 4 della Dichiarazione dei Diritti, per giunta, asseritamente, con



COLLEGIO GARANTE
DELLA COSTITUZIONALITÀ DELLE NORME

L'ATTIVITÀ DEL COLLEGIO GARANTE DAL 2003 AL 2018

SINDACATO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE

effetto retroattivo – alla disciplina generale sul Fondo di garanzia dei depositanti di cui all' "art. 56 della Legge 22 dicembre 2015 n. 189 e che nelle sue successive integrazioni ha previsto la garanzia per tutti i depositanti fino alla somma di 100.000 euro" (*rectius*: D.D. n.111/2011 e Regolamento di BCSM n. 2016-01 recante *Regolamento sul fondo di garanzia dei depositanti*, cfr. *infra* p. 7).

5. Vanno preliminarmente rigettate le eccezioni di inammissibilità prospettate dall'Avvocatura dello Stato.

5.1 Con una prima eccezione l'Avvocatura dello Stato contesta la corrispondenza del ricorso ai requisiti previsti dall'articolo 12 della Legge Qualificata n.55/2003, il quale prescrive che i ricorsi, devono "*chiaramente indicare a pena di ricevibilità, le disposizioni di legge o aventi forza di legge di cui è dubbia o controversa la legittimità nonché le disposizioni ed i principi della Legge 8 luglio 1974 n.59 come modificati dalle leggi costituzionali successive, che si assumono violati.*" A tal proposito fa notare che i ricorrenti hanno "indicato quale norma sospetta il Decreto –Legge n.80 per poi svolgere censure, peraltro estremamente generiche, in relazione alla illeggibilità dell'articolo 6 del Decreto-Legge n.79/20".

Sul punto, il Collegio, avvedutosi di tale circostanza, ha ritenuto che, dalla trama argomentativa del ricorso, si evincesse *ictu oculi* trattarsi di errore materiale di cui peraltro il Presidente ha richiesto e ottenuto conferma dalla difesa dei ricorrenti. Per tale ragione non si ritengono sussistere i presupposti per dichiarare l'irricevibilità del ricorso.

5.2 L'Avvocatura dello Stato prospetta una seconda eccezione di inammissibilità, sotto il profilo della ricevibilità, con riferimento alla complessiva chiarezza del ricorso ai fini della identificazione dell'oggetto e dei parametri invocati.

A questo proposito il Collegio ritiene che, sebbene formulato in modo particolarmente ellittico, il ricorso identifichi comunque l'oggetto ed il parametro del sindacato di costituzionalità richiesto, citando espressamente sia gli articoli contestati che le disposizioni della Dichiarazione dei Diritti evocate.

5.3 Con una terza questione l'Avvocatura dello Stato prospetta l'inammissibilità del ricorso, atteso che "nelle more del presente giudizio il decreto-legge in esame è stato ratificato con emendamenti dal Consiglio Grande e Generale", sicché la decisione rimessa a questo Collegio "avrebbe un oggetto parzialmente diverso da quello attualmente vigente".

A tal proposito il Collegio ritiene di potersi comunque pronunciare per i seguenti motivi. In primo luogo, l'esigenza di valutare la sussistenza dei presupposti di necessità e urgenza non viene meno con la ratifica del decreto-legge. In secondo luogo le specifiche disposizioni del decreto-legge impugnate non sono stato oggetto di emendamento in sede di ratifica. In terzo luogo l'atto di ratifica, in quanto tale, non si sostituisce al decreto-legge ma piuttosto ha, nel decreto-legge, il proprio oggetto.

6. Venendo al merito del ricorso, la questione avanzata con la prima censura non è fondata.

6.1E' utile a tal proposito premettere che il decreto-legge di cui al presente giudizio si inquadra,



COLLEGIO GARANTE
DELLA COSTITUZIONALITÀ DELLE NORME

L'ATTIVITÀ DEL COLLEGIO GARANTE DAL 2003 AL 2018

SINDACATO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE

unitamente ad altri provvedimenti adottati di recente dal Congresso di Stato, anch'essi oggetto di vaglio di legittimità costituzionale (cfr. sentt. nn. 5 e 6/2017), tra gli interventi emanati al fine di *“salvaguardare la stabilità del sistema bancario sammarinese”*. (...)

Inoltre, come si legge nel preambolo del provvedimento, il Congresso di Stato è stato mosso dalla *“necessità e [dal]l’urgenza di garantire l’interesse pubblico alla tutela del risparmio e, di conseguenza, alla stabilità del sistema creditizio sammarinese, attraverso il sostegno di indifferibili operazioni di sistema atte a tutelare i depositanti”*.

6.2. Ora non può dubitarsi che, in astratto, l’invocazione della situazione di crisi finanziaria e le minacce alla stabilità del sistema economico e finanziario siano ragioni sufficienti per considerare quantomeno non implausibile una valutazione del Congresso di Stato (sottoposta comunque al vaglio del Consiglio Grande e Generale all’atto della ratifica) sulla sussistenza di condizioni di necessità e urgenza del provvedere. La situazione in esame, però, presenta nel caso di specie degli elementi di particolarità che vanno attentamente valutati onde verificare, appunto, la natura e gli effetti sistemici dell’intervento. Ai fini di una tale verifica, infatti - e a differenza di altri interventi oggetto di sindacato di legittimità da parte di questo Collegio (vedi *supra* le sentenze citate) - va considerato che il decreto-legge in oggetto si presenta nella forma di una “legge-provvedimento” in quanto rivolta a disciplinare una serie determinata e determinabile di rapporti soggettivamente e complessivamente riconducibili al patrimonio giuridico dell’istituto bancario Asset Banca S.P.A.

6.3. Una tale circostanza impone a questo Collegio un esame particolarmente stringente dei presupposti desumibili dal contesto in cui si colloca l’intervento normativo, anche in considerazione della natura derogatoria della disciplina generale che ogni legge-provvedimento intrinsecamente possiede. A questo proposito, l’esame non vale solo a valutare la sussistenza dei presupposti di necessità e urgenza, sotto il profilo degli effetti sistemici dell’intervento particolare, ma anche ad apprezzare la legittimità dell’atto normativo rispetto alle altre censure - avanzate dai ricorrenti - con riferimento all’asserita violazione del principio di eguaglianza rispetto al regime giuridico degli altri istituti bancari oggi operanti e alle posizioni dei titolari di rapporti giuridici con tali istituti.

6.4. La questione che si pone al Collegio, sotto il profilo che qui si va esaminando – ricorrenza o meno dei presupposti di necessità e urgenza – è innanzitutto quella di verificare se, anche un intervento a carattere provvedimentale possa presentare, in ragione delle sue particolarità, effetti sistemici o ragionevolmente ritenuti tali dal Congresso di Stato, prima, e dal Consiglio Grande e Generale, poi, in sede di ratifica.

6.5. Al fine di svolgere il predetto scrutinio di plausibilità e ragionevolezza dei presupposti dell’intervento normativo, non si può evidentemente prescindere da elementi di fatto e da valutazioni alla stregua di nozioni tecniche attinenti alla scienza economica e delle finanze. Per tale motivo, come ricordato nella premessa in fatto, questo Collegio ha ritenuto di dover procedere ad alcuni approfondimenti istruttori realizzati mediante la richiesta, al Segretario di Stato per le



COLLEGIO GARANTE
DELLA COSTITUZIONALITÀ DELLE NORME

L'ATTIVITÀ DEL COLLEGIO GARANTE DAL 2003 AL 2018

SINDACATO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE

Finanze e il Bilancio e al Direttore Generale della Banca Centrale della Repubblica di San Marino una “informativa dettagliata sulle ragioni e le modalità di ogni singola operazione” di cessione di attivi e passivi di istituti bancari compiuta mediante atti normativi negli ultimi dieci anni nella Repubblica di San Marino, con “riferimento alla specificità di ciascun istituto interessato e al contesto sistemico dell’operazione”. (cfr. *ord. 2/2017*).

6.6. Anche alla luce delle risultanze istruttorie, esaminate in contraddittorio tra le parti nell’udienza del 6 dicembre 2017, è possibile ritenere che la valutazione dei presupposti di necessità e urgenza sia stata compiuta sulla base di considerazioni non implausibili, fondate su una serie di concorrenti ragioni di carattere economico-finanziario che questo Collegio non ritiene irragionevoli o abnormi. Tra queste possono essere indicati i seguenti aspetti:

- a) che, anche se comparata con interventi normativi compiuti nel passato, la posizione di Asset Banca nel sistema appare particolarmente significativa in considerazione della quota di raccolta del risparmio da essa effettuata (...) decisamente superiore a quella relativa agli istituti per i quali sono stati compiuti interventi nel passato;
- b) che, proprio con riferimento a precedenti interventi, le disposizioni normative relative ad Asset Banca prevedono, per molti versi, elementi di somiglianza e di continuità, in particolare con riferimento all’obiettivo di scongiurare gli effetti derivanti dagli strumenti generali di liquidazione ordinaria, (...);
- c) che, invece, a differenza degli altri interventi, quello relativo ad Asset Banca si inserisce in un contesto di “aggravamento dei parametri tecnici dell’attività delle banche sammarinesi nel periodo 2011-2017 in termini di diminuzione di raccolta, aumenti dei Npls [*Non performing loans*], riduzione del patrimonio netto e altri fattori” (così nell’informativa di BCSM, pag. 9);
- d) infine, gli effetti sistemici dell’intervento si possono ragionevolmente riconoscere anche nella circostanza – sotto il profilo dell’esigenza di scongiurare maggiori danni per i risparmiatori e per il sistema bancario sammarinese - della insufficienza, allo stato, del meccanismo del Fondo di Garanzia dei Depositanti di cui al Decreto Delegato n.111/2011, non ancora entrato pienamente a regime e certamente incapiente rispetto alla necessità di arginare l’impatto della crisi di un’impresa bancaria delle proporzioni di Asset Banca (...).

6.7. Alla luce di tali considerazioni sul contesto economico-finanziario in cui si colloca l’intervento del decreto-legge in oggetto, risulta evidente che la natura provvedimentale dell’intervento non preclude una ricostruzione orientata a valutare l’impatto sistemico dello stesso, benché operato con una disciplina singolare e derogatoria rispetto a quella generale. Al contrario, la rilevanza economico-finanziaria dell’intervento appare non implausibilmente giustificare le ragioni di interesse “generale” di tale scelta “particolare” del legislatore, proprio per salvaguardare le misure adottate per fronteggiare la crisi (che si sarebbero altrimenti dimostrate inadeguate rispetto alle dimensioni delle vicende di Asset Banca) e per evitare conseguentemente di pregiudicare l’effetto di stabilizzazione del sistema cui l’insieme degli interventi normativi sul



COLLEGIO GARANTE
DELLA COSTITUZIONALITÀ DELLE NORME

L'ATTIVITÀ DEL COLLEGIO GARANTE DAL 2003 AL 2018

SINDACATO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE

sistema creditizio è stato complessivamente orientato.

6.8. Né, peraltro, le ragioni di straordinaria necessità e urgenza possono essere revocate in dubbio considerando la presenza, nel decreto-legge, di disposizioni richiedenti un successivo intervento in via amministrativa, qual è quello previsto dall'art. 4 del D.-L. n. 80/2017. Come infatti questo Collegio ha in altre occasioni affermato, “i requisiti della *“necessità e urgenza”* di cui all'art. 2 comma 2, lett. b) della Legge Costituzionale n. 183/2005 non postulano inderogabilmente un'immediata applicazione delle disposizioni normative contenute nel decreto legge, ma ben possono fondarsi sulla necessità di provvedere con urgenza, anche là dove il risultato sia per qualche aspetto necessariamente differito o graduale” (cfr. Sent. 6/2017).

7. Anche la questione avanzata con la seconda censura non è fondata.

7.1 In via generale si deve innanzitutto ricordare che la previsione di cui all'art. 10 della Dichiarazione dei Diritti non prevede una tutela assoluta della proprietà privata, ma, da un lato, ne consente le limitazioni legislative necessarie alla *“tutela dell'interesse pubblico”* e, dall'altro, consente persino la privazione della medesima, mediante esproprio, purché nel rispetto delle *“forme previste dalla legge”*, *“per fini di utilità pubblica e dietro congruo indennizzo”*.

7.2. Fatta tale preliminare considerazione, la questione di un'asserita “compressione” del diritto di proprietà dei depositanti, come conseguenza del trasferimento dei “depositi presso l'istituto cessionario” (...) non riguarderebbe una fattispecie di “espropriazione”, ma di “limitazione” della proprietà, la quale – per essere legittima - dovrebbe trovare una giustificazione nell'esigenza di “tutela dell'interesse pubblico”. Senza necessità di entrare nel merito delle singole fattispecie (...) è sufficiente rammentare che l'ammissibilità di limitazioni di tali situazioni giuridiche attive è resa palese dalla circostanza che tali interventi si propongono l'obiettivo – sia di interesse pubblico, ma anche di interesse degli stessi “depositanti” – di salvaguardare il profilo patrimoniale di tali situazioni giuridiche in presenza di uno stato di crisi dell'impresa, assoggettata ad una procedura di natura concorsuale, in relazione alla quale l'ordinamento già prevede – tra l'altro – la sospensione del *“pagamento delle passività di qualsiasi genere e [delle] restituzioni dei beni ai terzi”* (art. 87, comma 1, L. n. 165/2005).

7.3. E' dunque evidente che l'assoggettamento dell'istituto bancario alla procedura di liquidazione coatta amministrativa ha già determinato un mutamento di regime sotto il profilo della garanzia della soddisfazione degli interessi riconducibili alle pretese patrimoniali dei titolari di situazioni giuridiche attive nei confronti dell'istituto bancario. Non si può pertanto addebitare al decreto-legge alcuna violazione dell'art. 10 della Dichiarazione dei Diritti.

8. Infine, neanche la terza censura è fondata.

8.1. E' certo indubitabile che l'art. 3 del decreto-legge preveda una disciplina differenziale rispetto a quanto stabilito per il Fondo di garanzia disciplinato (ancor prima che dall'art. 56 l. n. 189/2015 citato dai ricorrenti) dal D.D. n.111/2011 e dal Regolamento di BCSM n. 2016-01 recante *Regolamento sul fondo di garanzia dei depositanti*, cui rinvia l'art. 4 del decreto delegato



**COLLEGIO GARANTE
DELLA COSTITUZIONALITÀ DELLE NORME**

L'ATTIVITÀ DEL COLLEGIO GARANTE DAL 2003 AL 2018

SINDACATO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE

menzionato. Ma tale circostanza, come già messo in luce nell'intero paragrafo 6, non vale ad integrare la violazione dell'art. 4 della Dichiarazione dei Diritti, proprio perché la disciplina speciale è stata dettata per una fattispecie che è ragionevolmente ritenuta dal legislatore presentare elementi di assoluta eccezionalità nel panorama della crisi finanziaria sammarinese, così da giustificare sia, quanto al contenuto, l'adozione di una legge-provvedimento, sia, quanto alle modalità, l'intervento mediante decreto-legge sul presupposto della straordinarietà e urgenza della situazione.

Collegio giudicante

Prof. Avv. Giovanni Guzzetta - Presidente -Relatore – Redattore

Prof. Giuseppe Ugo Rescigno - Membro effettivo

Avv. Giovanni Nicolini - Membro effettivo