

UNIVERSITÀ DI PISA
DIPARTIMENTO DI GIURISPRUDENZA
Corso di laurea magistrale in Giurisprudenza

**L'ORDINAMENTO COSTITUZIONALE DI SAN
MARINO E IL RUOLO DEL COLLEGIO GARANTE
DELLA COSTITUZIONALITÀ DELLE NORME**

Tesi di laurea di
Lodovico Luis Espinoza

Relatore
Prof. Rolando Tarchi

Anno accademico 2014/2015

CAPITOLO 1

Breve storia politico-istituzionale della Repubblica di San Marino dalle origini al secondo dopoguerra

1.1 - *Origine, consolidamento e sopravvivenza della Repubblica fino all'Arengo del 1906*; 1.2 - *Le fonti del diritto pubblico sammarinese dai primi statuti comunali allo Statuto del 1600*; 1.3 - *Le Leges Statutae*; 1.4 - *Gli sviluppi politico-istituzionali dal 1906 ad oggi*.

1.1 - *Origine, consolidamento e sopravvivenza della Repubblica fino all'Arengo del 1906*;

Anche se numerosi ritrovamenti archeologici testimoniano la presenza sul Monte Titano di insediamenti umani sin dalla preistoria, intorno alla nascita di San Marino non vi sono fonti precise¹. Secondo la tradizione, fu fondata nel IV secolo dallo scalpellino e predicatore dalmata Marino che, giunto a Rimini nel 257 d.C., vi lavorò fino a quando non dovette fuggire con altri cristiani sul Monte Titano per sottrarsi alla seconda persecuzione dell'imperatore Diocleziano. In seguito, «Dio volle dimostrare la sua potenza nell'uom suo Marino, quando i superbi venuti a cacciare gli umili restarono immobili e inabilitati a più offendere: ma Felicissima, per la sanità resa ai figlioli e per la nova santa credenza persuasale. Felicissima, madre e patrona, fece a Marino libero dono del monte in possedimento perpetuo»².

1 D. GIORGETTI, *L'uomo e il Titano, i primi insediamenti. Dall'età del Bronzo all'epoca romana*, in *Storia illustrata della Repubblica di San Marino*, a cura del Centro di Documentazione della Biblioteca di Stato della Repubblica di San Marino, R.S.M., 1985, 46 ss..

2 G. CARDUCCI, *La libertà perpetua di San Marino: discorso al senato e al popolo. XXX settembre MDCCC-LXXXXIV*, Discorso inaugurale di Palazzo Pubblico a San Marino il 30 settembre 1894.

In letto di morte, nel 331, il santo avrebbe detto alla comunità di cristiani che guidava “*Reliquo vos liberos ab utroque homine*”, riferendosi, secondo la comune interpretazione, all’Imperatore e al Papa; dando così la prima legittimazione all’indipendenza di San Marino³.

Al di là di una donazione, non pervenutaci, del *castellum Sancti Marini* da re Pipino alla Santa Sede nel 750⁴, il primo documento attestante la presenza di una società organizzata sul monte è il *Placito Feretrano* dell’885.

Il documento sarebbe però una copia, per giunta scorretta, della fine dell’XI secolo⁵. Francesco Vittorio Lombardi sottolinea d’altronde come «uno dei problemi cruciali della storia di San Marino è – e rimarrà sempre – quello della autenticità delle fonti. In varie epoche della sua storia, l’autonomia e l’indipendenza di San Marino sono state insidiate molte volte. Di qui la necessità – per i governanti del tempo – di avere a disposizione delle patenti di autorità più o meno remote: e quando non c’erano, si creavano. Non è un fenomeno solo sammarinese ma molto diffuso, nella curia papale come nella cancelleria imperiale, nei vescovati come nelle abbazie»⁶.

Sulla nascita del comune come soggetto giuridico, è largamente maggioritaria la tesi che si trattasse di un comune di castello (*curtense*), anche se autori come G. Santini e A. Selva lo fanno rientrare nel novero dei comuni di pieve⁷.

Certamente nel 1069 la pieve di San Marino era esistente in quanto facente parte della diocesi di Montefeltro, e la probabile data d’erezione, se pur non certa, sarebbe il 951.

Sia prima che dopo la nascita del comune, e per diversi secoli, molte delle aree facenti parte della pieve di San Marino furono sotto il dominio di casate nobi-

3 Di qui lo slogan di “antica terra della libertà”, scritto su ogni cartello di benvenuto ai confini della Repubblica di San Marino. Ma lo stesso Carducci (*La libertà*, cit., 8) avverte, «le supreme parole *Relinquo vos liberos ab utroque homine* (Liberi io vi lascio dall’uomo e dall’altro) non le poté Marino aver pronunziate: troppo era aliena l’idea barbarica del doppio feudalesimo nell’impero e nella chiesa dal concetto della romanità pur cristiana del secolo quarto: ma verissime elle sonavano nel decimo o undecimo quando al santo moriente le diede lo scrittore quale si fosse della sua vita e degli atti». In argomento: [http://www.sanmarino.sm/on-line/home/san-marino/il-santo-fondatore-mari no.html](http://www.sanmarino.sm/on-line/home/san-marino/il-santo-fondatore-mari-no.html).

4 Secondo F.V. LOMBARDI, *San Marino nell’età medievale. I rapporti fra il comune e i vescovi di Montefeltro*, in *Storia e ordinamento della Repubblica di San Marino*, R.S.M., 1982, 46, la notizia è riportata nella “Vita” di Stefano II del “*Liber Pontificalis*”.

5 A. SELVA, *Storia delle Istituzioni della Repubblica di San Marino*, RSM, 2012, 33.

6 F.V. LOMBARDI, *San Marino*, cit., 40.

7 G. SANTINI, *I comuni di pieve nel medioevo italiano*. Milano, 1964, 199; A. SELVA, *Storia*, cit., 37 ss..

liari⁸. Per tale motivo «non può essere stato il vincolo plebano a far sorgere il comune ma ben più chiaramente il vincolo castrense e curtense, in armonia con quel vasto fenomeno che ha dato origine ai comuni rurali, cioè i comuni di castello e corte»⁹. E la nascita del comune sarebbe stata frutto di un processo «graduale, con delle stasi e delle riprese, fino alla formale concessione dell'autonomia o alla formale approvazione degli statuti»¹⁰.

A dar forza a tale tesi vi sarebbe inoltre, dai tempi dell'alto medioevo e fino al 1977, l'appartenenza alla diocesi di Rimini di Faetano, Falciano, Serravalle e Montegiardino¹¹.

Partendo dal presupposto che, nella scuola giuridica dello Studio di Bologna, all'epoca dei glossatori come Sinibaldo De' Fiaschi¹² (poi divenuto Innocenzo IV) è ancora presente una concezione pluralistica che considera il comune come la sommatoria dei cittadini associati, inscindibili dal comune come "persona giuridica" e dunque come entità a sé stante, quando nel 1243, Oddone Scariotti e Filippo Sterpeto vengono designati consoli, lo sono, sottolinea il Lombardi «*consolibus castris [... e non plebis] Sancti Marini de comitatu feretrano*»¹³.

Si dovrà attendere il XIV secolo affinché venga elaborata una generale e "trasparente" dottrina per la legittimità degli Statuti da parte di Bartolo da Sassoferrato, giurista che ottenne la *licentia docendi* a Bologna ma che insegnò a Pisa e Perugia. Tale teoria della *iurisdictio* è riassumibile nella massima "*regimen non potest esse sine legibus et statutis*", ossia: senza leggi né statuti non esiste ordinamento giuridico. Dalla pace di Costanza (25 giugno 1183) sino a tale "rivoluzione giuridica" è importante, come sottolinea Enrico Spagnesi, «registrare come ormai chiaramente si delinei l'esistenza di una pluralità d'ordinamenti laici. In seno a quello universale dell'Impero appaiono quelli particolari dei Comuni, lo *ius* si fa *commune* in quanto esiste lo *ius proprium*. Gli *statuta* acquistano una fisionomia distinta rispetto alle *leges*, e forse è meglio ragionare in termini non di "autonomia", ma di "autarchia", vocabolo più adatto a situazioni di autoregolamentazione rispettosa di un quadro o sistema predeterminato e normalmente non modificabile»¹⁴.

8 F.V. LOMBARDI, *San Marino*, cit., 42 ss..

9 F.V. LOMBARDI, *San Marino*, cit., 45.

10 F.V. LOMBARDI, *San Marino*, cit., 47.

11 <http://www.diocesi-sanmarino-montefeltro.it/la-diocesi/storia/>.

12 R. RUFFINI, *La classificazione delle persone giuridiche in Sinibaldo de' Fiaschi*, in *Studi giuridici offerti in onore di Francesco Schupfer*, III, Torino 1895, 321 ss..

13 F.V. LOMBARDI, *San Marino*, cit., 48.

14 E. SPAGNESI, *Percorsi storici del diritto in Italia, I. L'età medievale*, 2009, Pisa, 177.

Tornando al piccolo comune del Titano, nel 1252 vi fu un importante cambiamento di “forze politiche”, in quanto morì il vescovo Ugolino di Montefeltro, di fede ghibellina, e gli successe Giovanni, guelfo.

La Chiesa romana aveva da tempo assunto la tendenza a far sorgere liberi comuni tramite i suoi organismi periferici, e molto probabilmente fu proprio il neovescovo Giovanni a promuovere la nascita del comune e ad approvarne i primi statuti. Tant’è che nel 1254, in una causa civile, si deroga dai termini “*ultra forma statuti Sancti Marini*”¹⁵.

È bene evidenziare che tutti gli statuti comunali erano mutevoli e soggetti ad interpretazioni discordanti, come frequenti erano i cambiamenti di potere per tutto l’arco temporale (sec. XIII-XIV) della lotta guelfo-ghibellina¹⁶. Tale situazione, nei piccoli comuni rurali come San Marino, è emblematica: geograficamente ubicato tra la signoria dei Malatesta di Rimini e quella dei conti di Montefeltro di Urbino, per motivi principalmente strategici predilesse sempre le alleanze con gli urbinati, poiché il centro decisionale della signoria di Urbino era ben più distante dal piccolo comune di quanto non fosse quello di Rimini¹⁷. Anche se già nel XV secolo, in Europa, iniziarono ad affermarsi alcune «entità organizzate *superiorem non recognoscentes*»¹⁸, i sovrani cattolici, per poter governare, continuavano a necessitare della legittimazione da parte della Santa Sede. Tale soggezione raggiungeva il suo apice nell’ambito dello Stato Ecclesiastico, dove continuarono a proliferare fino al XVIII secolo inoltrato, con il *placet* pontificio, autonomie municipali e signorili¹⁹.

Nel 1463 il comune di San Marino raggiunse la massima, ed attuale, estensione, con l’inclusione della pieve di Santa Innocenza di Monte Tauro, che comprendeva Montegiardino e Faetano.

Nel XVI secolo l’autonomia ed indipendenza di San Marino fu messa in pericolo a causa di numerosi tentativi d’assoggettamento da parte di uomini d’arme, come nel 1502, quando Cesare Borgia (il Valentino) occupò militarmente il territorio fin quando non venne cacciato alla morte di Alessandro VI²⁰.

15 F.V. LOMBARDI, *San Marino*, cit., 49 ss. Sul punto si tornerà in seguito.

16 *La Nuova Enciclopedia Universale Garzanti*, 1982, 655 s., voce: “*Guelfi e ghibellini*”.

17 F.V. LOMBARDI, *San Marino*, cit., 60s..

18 C. BUSCARINI, *Dal comune allo Stato: note sulla formazione della soggettività internazionale di San Marino*, in *Storia e ordinamento della Repubblica di San Marino*, Repubblica di San Marino, 1982, 64.

19 C. BUSCARINI, *Dal comune*, cit., 64.

20 V. CASALI, *Manuale di storia sammarinese*, R.S.M., 2009, 52 s..

Il 20 maggio 1549 San Marino stipulò un patto di protettorato con Guidobaldo II Della Rovere, Duca di Urbino, in cui si riconoscevano tutti i precedenti privilegi autonomistici della comunità, ma che di fatto si tramutava in un'effettiva ingerenza nella vita del Paese.

La situazione politica interna di San Marino, nell'ultima metà del 500, ebbe un'evoluzione parallela ai rapporti esterni della stessa. Cristoforo Buscarini nota come «l'organizzazione politica della Comunità assume la forma originale di una sorta di principato collegiale di cui è espressione esteriore il Consiglio Principe composto dai rappresentanti delle famiglie magnatizie, fra le quali insorgono a volte esasperate contrapposizioni [...]. Dal punto di vista formale il nuovo assetto aristocratico trova espressione nella codificazione statutaria pubblicata nel 1600, ed ha le proprie basi sostanziali nella distribuzione della proprietà fondiaria»²¹.

Nel 1603 San Marino si adoperava e otteneva patti di protezione dalla Santa Sede, poiché si rendeva sempre più evidente l'intento di “assorbire” la signoria urbinata all'interno dello Stato Ecclesiastico. Nel 1627, venne stipulata un'importante convenzione in cui erano riconosciuti i privilegi raggiunti nel volgere dei secoli, ma altresì ribadito il principio di sovranità sul territorio da parte dello Stato Pontificio.

Nel 1631, con la morte di Francesco Maria II, il ducato urbinata veniva incluso nell'amministrazione pontificia e San Marino dovette iniziare a regolare i propri rapporti con l'autorità ecclesiastica senza l'ausilio di mediazioni locali²².

Il “nuovo” rapporto intercorrente tra San Marino e Santa Sede emerge in modo significativo negli avvenimenti del 1739-40, momento della seconda e “ultima” perdita di indipendenza della Repubblica.

Secondo le cronache, il 17 ottobre 1739 il Cardinale Giulio Alberoni, legato di Romagna, varcava i confini di San Marino con un seguito di tre carrozze, l'abate dei Lateranensi di Rimini, due notai e due servitori²³.

Il cardinale iniziò una *gestio* locale non dissimile dalla gestione dei territori pontifici, e cercò una giustificazione di quanto fatto convocando, domenica 25 ottobre, una riunione di tutta la “classe dirigente” locale, affinché facessero atto di giuramento solenne alla Santa Sede. Ben pochi tuttavia si presentarono, ed emblematica fu la reazione del “politico” sammarinese Girolamo Gozi, che si

21 C. BUSCARINI, *Dal comune*, cit., 65 s..

22 C. BUSCARINI, *Dal comune*, cit., 65.

23 N. MATTEINI, *La Repubblica di San Marino nella storia e nell'arte*, R.S. M., 1988, 69 s..

rivolse all'Alberoni con una frase per la quale è solitamente ricordato nella storiografia locale: «Io sono in grado di fare all'Eminenza Vostra l'istessa preghiera che fece Gesù Cristo al Padre Eterno nell'orto "*Pater, si possibile est, transeat a me calix iste*", mentre sinché vedrò sul capo del mio gloriosissimo San Marino la corona, che mi dimostra esser egli il mio Principe, non ho cuore di farli un cotal sfregio, ma dirò sempre: Viva San Marino, viva la sua Repubblica, viva la libertà»²⁴.

Intanto a Roma come in Europa, San Marino sfruttò le proprie alleanze sino ad indurre il Papa ad inviare un altro rappresentante a verificare i fatti, individuato il 9 gennaio 1740 nel Mons. Enriquez, governatore di Perugia; il quale, verificato il malcontento cittadino rispetto alle profonde riforme istituzionali introdotte dall'Alberoni, il 5 febbraio dello stesso anno ripristinò l'autonomia sammarinese²⁵.

La svolta decisiva per i rapporti con gli Stati vicini si ebbe con la prima campagna napoleonica in Italia. Il Bonaparte ebbe verso il regime oligarchico sammarinese un atteggiamento alquanto difforme rispetto a quello tenuto verso i vecchi regimi della penisola: «Entrato in rapporto coi comandi francesi a causa dell'episodio relativo alla consegna del vescovo di Rimini il 5 febbraio 1797, il governo sammarinese rapidamente si adeguò, nella forma e nella sostanza, al nuovo corso politico italiano con una agile operazione di mimetismo politico ed una larga disponibilità alla collaborazione, ossequiente verso il nuovo potere francese. Da ciò la missione Monge a San Marino il 7 febbraio e quindi il [...] dispaccio dello stesso comandante in capo Bonaparte del 28 febbraio»²⁶.

Gli "amici" francesi, patrocinarono trattati internazionali della Repubblica, consolidando la sua "flebile" soggettività internazionale; in *primis* con la Repubblica Romana nel 1798.

Il 10 giugno 1802 veniva stipulato un trattato internazionale con la Repubblica Italiana e sei anni dopo venne avviata una trattativa di riforma che, però, non andò a buon fine.

Nonostante le stipulazioni regolate con i governi filo francesi, la politica sammarinese seguì una strada improntata sulla prudenza. Basti dire che il governo repubblicano si felicitò con Pio VII per la sua elezione e vi trattenne costanti rapporti di amicizia.

24 R. MASINI, voce "*Gozi, Girolamo*", in *Treccani.it*.

25 V. CASALI, *Manuale*, cit., 69 ss..

26 C. BUSCARINI, *Dal comune*, cit., 69.

Il Congresso di Vienna non si occupò esplicitamente di San Marino, e da ciò discesero due contrapposte teorie: quella della Santa Sede secondo cui sarebbe stata ripristinata la sovranità pontificia su tale territorio, e, quella sammarinese secondo cui il non interessamento del Congresso sarebbe stato una conferma della soggettività acquistata nel periodo napoleonico. E naturalmente la seconda interpretazione divenne fino all'unità d'Italia la costante della linea politica sammarinese²⁷.

Nel 1849 gli esponenti della ormai "ex" Repubblica Romana in fuga dall'assedio di Napoleone III tentavano di raggiungere Venezia per difenderla dall'assedio austriaco; lo stesso iter fu seguito da Garibaldi, che a fine luglio si trovò a pochi chilometri da San Marino con una truppa esausta e decimata. La sera del 29 luglio venne inviato un messo (Guido Bassi) per comunicare alle autorità locali che gli "audaci" sarebbero dovuti transitare in terre sammarinesi. Il Reggente, Domenico Maria Belzoppi, non concesse asilo adducendo che vi era un fondato e grave pericolo di ripercussioni da parte delle milizie contrapposte; vi furono altre istanze, verso le quali, però, San Marino rimase silente. La mattina del 31 luglio i garibaldini varcarono senza permesso i confini sammarinesi. Alle ore 9 dello stesso giorno Garibaldi si recò presso il Reggente per comunicargli l'impossibilità di impedire ai suoi uomini l'ingresso nel territorio, neutrale, poiché ormai accerchiati dal nemico. Belzoppi, preso atto dei fatti, chiese di evitare pericoli alla cittadinanza e in cambio assicurò tutto il possibile soccorso. Avviate le trattative con gli austriaci, Garibaldi fuggì, in segreto, con la moglie e un seguito di 150 uomini. La scelta della via di fuga "secondaria" e non vigiata è da attribuirsi ad una guida concessa dal Reggente.

Vi furono importanti rimostranze da parte degli austriaci, ma, con la promessa di consegnare tutte le armi dei garibaldini (promessa solo in parte mantenuta), la situazione venne risolta²⁸.

Il 22 marzo 1862 si avrà il primo trattato italo-sammarinese. Tale Convenzione enunciava il principio dell'*amicizia protettrice* del re d'Italia sulla Repubblica (tale principio, rimarrà inalterato nelle tre successive convenzioni generali e superato solamente con l'accordo del 10 settembre 1971)²⁹.

Il XIX secolo si concludeva senza significativi sviluppi politico-istituzionali, i movimenti politici sammarinesi rimanendo fenomeni essenzialmente di élite.

27 C. BUSCARINI, *Dal comune*, cit., 69 ss..

28 V. CASALI, *Manuale*, cit., 86 ss..

29 C. BUSCARINI, *Dal comune*, cit., 77.

Agli inizi del XX secolo la Repubblica è attraversata da una violenta crisi economica che si aggiunge ad una mancanza di leggi sociali, abusi, irregolarità, privilegi e altissimo tasso di analfabetismo. Le maestranze operaie erano sfiduciate e il malcontento dilagante. Cresceva così l'adesione al socialismo che, affiancato da altre fazioni democratico-riformiste, aveva come obiettivo quello di chiudere la fase oligarchica della Repubblica, tanto che nel 1902 vi fu un tentativo di referendum, respinto tuttavia dal Consiglio che addusse di riconoscere solo all'Arengo Generale dei capi famiglia il potere di salvaguardare la *res publica*³⁰. E l'Arengo del 25 marzo 1906 segnò una svolta politico-istituzionale definita da Norberto Bobbio la «Rivoluzione pacifica di San Marino»³¹.

Vi fu un lungo dibattito tra le fazioni politiche, al termine del quale «furono sottoposti all'assemblea dei capi-famiglia taluni quesiti mirati a rinforzare la struttura di governo democratico-parlamentare. L'Arengo, convocato per eleggere un nuovo Consiglio Grande e Generale, deliberò di rendere rinnovabile il Consiglio da parte dell'Arengo stesso, che da allora innanzi sarebbe stato, a tal fine, periodicamente convocato. Ad una forma anche accentuatamente oligarchica di governo subentrò così un assetto democratico che le vicende politico-costituzionali successive erano destinate, salvo la parentesi in cui anche San Marino cadde sotto la dittatura fascista, a sviluppare ed a rafforzare»³².

1.2 - Le fonti del diritto pubblico sammarinese dai primi statuti comunali allo Statuto del 1600

Come accennato, la prima avvisaglia di un'organizzazione comunale a San Marino risale al 1243, coi Consoli Oddone Scariddi e Filippo da Sterpeto, nel documento “*acto in Monte Sancti Marini, in camera supradscripti Domini Episcopi*”. L'atto non riporta però in alcun modo una legislazione statutaria.

Le prime menzioni di statuti comunali si ritrovano, nell'Archivio di Stato, in un documento del 2 aprile 1253 (una condanna emessa dal Console Andrea di Superclo verso un certo Giovanni Venerio) e in un rogito notarile del 22 aprile

30 N. MATTEINI, *La Repubblica*, cit., 98 ss..

31 N. BOBBIO, *La democrazia rinnovata. Il profilo democratico*, R.S.M. 1986, 27; secondo il professore l'Arengo del 1906 «non rappresentava soltanto un allargamento del suffragio ... ma una vera e propria mutazione delle forme di governo; un passaggio cioè, da una assemblea sovrana oligarchica e ristretta che si rinnovava per cooptazione, a un parlamento eletto dai cittadini».

32 E. SPAGNA MUSSO, R. LIPPARINI, *L'ordinamento costituzionale di San Marino, Archivio Giuridico "Filippo Serafini"*, San Marino, 1986, 13 s..

1253; poi in una sentenza civile del 1254 e in un documento del 1268 riportante alcune esenzioni di pedaggio per l'accesso a mercati. Ma se esistono documenti che riferiscono di statuti per la seconda metà del XIII secolo, la prima raccolta ad esserci pervenuta, anche se non integralmente, è del 1295-1302.

Dagli statuti emerge una legislazione in ambito civile, penale e pubblico. Tuttavia non sono regolati in modo approfondito importanti istituti pubblici quali l'Arengo e il Consiglio Generale, e ciò in aderenza con la prassi, comune negli statuti del tempo, di lasciare ampio spazio alle consuetudini³³.

Per poter parlare dell'Arengo e del Consiglio si rendono pertanto necessarie deduzioni logico-comparatistiche con statuti e dati storici coevi.

L'Arengo «era in origine la *congregatio omnium civium*, e più tardi un organo più ristretto formato dai *capifamilias* [...]. Convocato al suono della campana, esso doveva deliberare sugli affari di maggiore importanza: guerra, tributi, destinazione dei beni del comune, approvazione degli Statuti»³⁴.

Il *Consiglio*, denominato *Generale* a partire dagli Statuti del 1252-53, avrebbe avuto competenze corrispondenti a quelle dell'Arengo e sarebbe stato affiancato a quest'ultimo «per una ragione pratica: la difficoltà di radunare l'*Universitas civium* correntemente, onde la necessità di demandare le normali funzioni legislative ad un organo più ristretto, che poteva convocarsi con facilità»³⁵.

La magistratura più rilevante era quella dei *Reggenti*, chiamati con l'appellativo di *Consules* durante la prima fase comunale, e, a partire da un documento del 1302, con i nomi di *Capitaneus et Defensor*³⁶, la cui elezione avveniva da parte di dodici consiglieri nominati dai Capitani uscenti, con *placet* consiliare. Non vi è univocità in dottrina intorno all'idea che uno dei Reggenti, il Capitano, fosse preponderante sull'altro. Il Selva sposa l'idea che avessero uguali poteri e operassero congiuntamente, e a dar valore a tale tesi vi sarebbe un non trascurabile dato normativo: ogni statuto regola le due figure congiuntamente e delega ai Reggenti uguali poteri rendendoli una magistratura collegiale³⁷.

Si ritiene che Capitano e Difensore fossero i rappresentanti del comune in quanto, quando «il Comune agiva come ente erano nominati *procuratores* o

33 A. SELVA, *Storia*, cit., 43 ss..

34 A. SELVA, *Storia*, cit., 46.

35 A. SELVA, *Storia*, cit., 46.

36 E. SPAGNA MUSSO, R. LIPPARINI, *L'ordinamento*, cit., 40.

37 A. SELVA, *Storia*, cit., 44 ss..

sindici»³⁸. Avevano poteri “esecutivi”, da intendersi in accezione premonte-squiiana³⁹, cioè poteri scaturenti dalle disposizioni statutarie, principalmente nell’esazione dei tributi, nell’ordinaria amministrazione, nel comando militare e nel “*facere justitiam*”. Quest’ultimo compito, probabilmente, è più ampio e non necessariamente equivalente a quello del “*lites deliberare*”, potendovisi comprendere, con buone probabilità ma con fonti farraginose, anche la giustizia in appello.

Esistevano poi una serie di cariche magistratuali minori come quella di *Massarius*, tesoriere eletto dai Capitani.

Dal punto di vista amministrativo, San Marino era divisa in dodici *Gualdarie*, in cui operavano un *Gualdarius* e un *Extimator*⁴⁰.

Se i Consoli dovevano giurare di seguire delle regole di “buon governo”, i cittadini dovevano giurare di difendere i Capitani e, dunque, «è in generale ammesso che l’obbligatorietà dei precetti consolari derivi dall’incontro della volontà delle parti (*Consules/populus*) sancita dai due giuramenti»⁴¹.

Nella prima metà del XIV secolo vengono fatte riforme consiliari, documentate da una raccolta di disposizioni compilata da Rizzo di Ventura nel 1317.

Le disposizioni non seguono uno schema sistematico ed organico e disciplinano varie branche del diritto: penale, procedurale civile, di polizia annonaria, di sicurezza e di ordine pubblico⁴².

Mentre la compilazione di Rizzo da Ventura costituisce un “codice a sé”, a partire dal 1320 fino al 1343 vengono, “a mo’ di postilla”, fatte aggiunte e modifiche al codice del 1295-1302, classificabili secondo Selva in tre categorie: disposizioni redatte da un collegio di statuari, disposizioni dell’Arengo dei cittadini e disposizioni del Consiglio Generale.

L’accrescimento normativo della piccola comunità si tramutò nella necessità di coordinare il materiale all’interno di un nuovo codice. Nel 1352 viene compilato da un collegio di cinque statuari, di cui uno “forestiero”, il nuovo statuto, approvato l’anno successivo all’unanimità dal Consiglio e dall’Arengo.

Lo statuto, vista la propria origine, non si discosta particolarmente da quello del 1295-1302; è diviso in tre libri, ma non segue una sistematicità molto rigorosa.

38 A. SELVA, *Storia*, cit., 47.

39 “Enciclopedia Treccani.it”, voce *Separazione dei poteri*.

40 A. SELVA, *Storia*, cit., 47 s..

41 A. SELVA, *Storia*, cit., 48.

42 A. SELVA, *Storia*, cit., 49.

Basterà ricordare che per la prima volta viene specificata la durata dell'incarico di Console (sei mesi), e non è presente alcun cenno al diritto privato, che doveva dunque essere regolato dal diritto comune e dalle consuetudini.

Con lo stesso metodo del periodo 1320-1343, dal 1356 al 1488 vennero approntate molte aggiunte in calce sullo statuto. Per la prima volta si inizia a parlare di diritto privato sammarinese nel 1357, nel 1483 viene stabilito un nuovo metodo assai più complesso (per *brevia*) di elezione dei Capitani, e nella rubrica CLXXXVII troviamo l'obbligo dei Capitani a rendere i conti e se del caso a risponderne personalmente, alla scadenza del mandato.

Una nuova compilazione di statuti viene emanata tra il 1491 (cinque libri) e il 1505 (un libro). Tale raccolta, ad oggi inedita, rinnova il sistema istituzionale sammarinese, creando un nuovo organo: il *Consiglio dei XII*. Tale istituzione si accosterebbe, a parere del Selva, a quello che gli storici del diritto definiscono Consiglio di Credenza, cioè, «nella costituzione del comune medievale, il più ristretto consiglio che dava il proprio parere sugli affari di pubblico interesse, qualora i consoli lo richiedessero. I suoi membri erano detti *sapientes*, credenziari o silenziari, perché avevano l'obbligo di serbare il segreto (credenza) riguardo alle questioni su cui erano interpellati»⁴³.

Già nel 1501 i sammarinesi sentirono l'esigenza di modificare alcuni istituti della riforma del 1491, e, per qualche decennio, soffiarono “venti riformisti” che portarono alla nomina di commissioni di riforma dal 1544.

Nel 1568 fu investita una commissione che riuscì a raccogliere leggi ed elaborare nuovi statuti. Tale *corpus* è conservato nell'Archivio di Stato assieme ad altre leggi che coprono un arco temporale che va dal 1561 al 1595. Sono qui presenti alcune disposizioni sopravvissute fino ad oggi, come quella che stabilisce il divieto di rielezione dei Capitani Reggenti prima che siano trascorsi tre anni dalla fine del mandato⁴⁴.

Il 21 settembre 1600, la Reggenza presentava al Consiglio, che li approvava l'8 ottobre, gli “*Statuta, decreta, ac ordinamenta illustri Reipublicae ac perpetuae libertatis terrae Sancti Marini*”.

Il volume, composto da 124 carte e diviso in sei libri come gli statuti del 1491, ci è pervenuto solo nella versione stampata, ed è una rielaborazione sistematica di tutto il materiale sedimentatosi nei secoli. Il buon livello di compilazione è

43 Enciclopedia Treccani.it, voce *Consiglio di Credenza*.

44 A. SELVA, *Storia*, cit., 51 ss..

dimostrato dal fatto che, per talune materie, una significativa parte di tale massa giuridica, se pur con una valenza sempre più settoriale, è ancora oggi riferimento normativo⁴⁵. Si rende comunque necessario evidenziare le critiche che il tipografo di Rimini incaricato alla stampa ufficiale del *corpus*, Giovanni Sembeni, mise in luce: le disposizioni erano scritte con errori tanto frequenti che in molti casi non se ne comprendeva il senso⁴⁶.

1.3 - *Le Leges Statutae*

I sei libri delle “*Leges Statutae Republicae Sancti Marini*”⁴⁷ costituiscono il primo Statuto ad “eleggere” San Marino Repubblica.

Il primo libro, “*De officiis*”, è formato da 62 rubriche e tratta di diritto costituzionale, poiché sancisce la struttura politica dello Stato, e amministrativo, in quanto regola uffici con funzioni di carattere amministrativo, culturale, sanitario, militare e tecnico. Le ultime due rubriche sono estremamente importanti, poiché stabiliscono: le norme per l’interpretazione degli statuti; che con legge ordinaria del Consiglio Grande e Generale è possibile modificare gli statuti; le forme di pubblicità e di tenuta degli statuti.

Il secondo libro, “*Civilium Causarum*”, si sviluppa in 75 rubriche e regola il diritto civile. La prima parte si occupa di procedura civile, mentre la seconda tratta temi relativi alla condizione giuridica dei minorenni.

Il terzo libro, “*Maleficiorum*”, suddiviso in 74 rubriche, dispone regole di diritto penale sostanziale e di rito.

Il quarto libro, “*De Appellationibus*”, articolato in 15 rubriche, regola la nomina dei giudici, l’individuazione dell’organo giudicante, la classificazione delle sentenze, il diritto di appello e le garanzie per l’appellante.

Il quinto libro, “*Extraordinarium*”, si suddivide in 46 rubriche e regola materie eterogenee, fissando prevalentemente norme igienico-sanitarie.

Il sesto libro, “*Extraordinarium*”, articolato in 42 rubriche, regola le procedure per il risarcimento dei danni cagionati da privati e nell’esercizio di attività agricole⁴⁸.

45 A. SELVA, *Storia*, cit., 61 s..

46 F. BAMBI, L. CONIGLIELLO (a cura di), *Gli statuti in edizione antica (1475-1799): documenti della Biblioteca di Giurisprudenza dell’Università di Firenze. Catalogo per uno studio dei testi di Ius proprium pubblicati a stampa*, Roma, 2003, 173.

47 Si leggono in https://archive.org/details/bub_gb_jVYhQNWm6vUC.

48 L. LONFERNINI, *Elementi di diritto pubblico sammarinese*, R.S.M., 1992, 17 ss..

Fino al 1906, come già esposto, lo statuto non subì modifiche rilevanti, e almeno fino a tale data l'ordinamento giuridico sammarinese rimase oligarchico, articolato nei principali uffici regolati dal primo libro dello statuto⁴⁹:

- l'*Arengo*, "*congregatio universi populi terrae Sancti Marini*"⁵⁰; convocato all'inizio di ogni Reggenza, vi partecipava un membro per famiglia, il quale poteva proporre i Capitani da sottoporre al voto del Consiglio. Le *Leges Statutae* ne tracciano un'involuzione storica, nella quale tale organo perde sempre maggior importanza: trasferisce (non è precisato quando) la *suprema potestas et imperium* al "Consiglio Principe" e mantiene un "semplice" diritto di petizione (norma sicuramente non interpretata alla lettera negli eventi del 1906);

- il *Consiglio Grande e Generale*, "*Princeps supremus, ac absolutus*", formato da sessanta membri, di cui quaranta provenienti dalla città e venti dalle zone rurali; non più eletti dall'*Arengo*, questi erano scelti secondo un sistema di cooptazione: proposta dei Capitani / approvazione del Consiglio⁵¹;

- il *Consiglio dei XII*, "Tribunale di terza istanza"; poteva applicare pene arbitrarie e aveva funzioni tutorie su donne, pupilli, interdetti e mentecatti;

- i *Capitani della Repubblica (Capitanei Reipublicae)*, eletti in seno al Consiglio Grande e Generale e designati con estrazione a sorte per i futuri sei mesi.

1.4 - Gli sviluppi politico-istituzionali dal 1906 ad oggi

Gli eventi del 1906 tornarono ad assegnare all'*Arengo* il ruolo centrale di elettore di quel Consiglio che nei secoli lo aveva fatto cadere in desuetudine.

49 A. SELVA, *Storia*, cit., 62 s..

50 N. BOBBIO, *La democrazia*, cit., 11, definisce l'*Arengo* come «il luogo dove i cittadini si riunivano per deliberare e deliberando, affermare il proprio diritto di provvedere ai bisogni della comunità contro le pretese dei feudatari locali ed ecclesiastici», ossia «il luogo del potere originario da cui derivano o dovrebbero derivare tutti gli altri, e quindi in senso proprio sovrano viene definito *congregatio universi populi Terrae Sancti Marini, et eius Curiae, scilicet unius hominis pro domo*».

51 L'Astuti riteneva che la qualifica di Consiglio principe e sovrano «indicava semplicemente, nel tipico linguaggio giuridico dell'epoca, che la *Respublica Sancti Marini* era indipendente dall'Imperatore, dal Pontefice e da ogni altro Principe, come ente fornito di propria potestà sovrana primaria e originaria, e in tal senso assoluta: espressione di questa sovranità della Repubblica è bensì il Consiglio G. e G., ma gli statutori avvertono espressamente che i poteri del Consiglio derivano "*ab Arengo, sive ab universo Populo nostro in eo congregato*", e lo impegnano a fare in ogni tempo tutto quanto occorra "*pro conservatione antiquissimae libertatis praefatae Reipublicae nostrae*"» (G. ASTUTI, *Relazione della Commissione per lo studio dei problemi istituzionali dell'ordinamento sammarinese*, Roma, 1972, 13 s.).

Il Casali così tratta gli eventi del 1906: «Il Novecento iniziò con grandi aspirazioni di rinnovamento da parte di alcuni gruppi giovanili sammarinesi e dei più attenti alla trasformazione in atto nel mondo, ma vi era scarsa coesione tra loro, nessuna organizzazione e idee spesso vaghe o addirittura in conflitto. Il Governo, tendenzialmente tradizionalista e conservatore, non poteva avere nulla da temere della situazione attuale: continuò per questo a perseguire la sua volontà di riformare il sistema tributario locale senza preoccuparsi più di tanto delle richieste di istituire il suffragio universale che continuavano a pervenirgli. Nel gennaio del 1902 prese contatto con un fiscalista italiano (Lorenzo Gostoli) per incaricarlo di compilare la riforma in questione ma, subito dopo, nel mese di aprile, tre consiglieri di indole progressista (Remo Giacomini, Telemaco Martelli e Ignazio Grazia) presentarono al consiglio un'istanza per dare vita a San Marino all'istituto del referendum, con l'intenzione poi di sottoporgli il progetto di riforma tributaria e verificare l'opinione della popolazione in merito. Il Governo rimase spiazzato di fronte alla richiesta, per cui prese tempo e decise di interpellare vari giuristi italiani per un'opinione a riguardo, tra questi vi era un vecchio amico e consulente sammarinese, all'epoca rinomato esperto di diritto: il senatore Pietro Ellero. Il parere che dopo breve giunse, evidenziò che San Marino non aveva in realtà bisogno di dare vita al referendum, perché nel suo sistema costituzionale disponeva già dell'antico Arengo dei capi famiglia, che poteva essere utilizzato con tale veste, anche se innovativa. Tale organo, che nei secoli più remoti fungeva da assemblea politica suprema della comunità sammarinese, ma anche da corpo elettorale, non era più stato convocato dal 1571. Infatti, a partire dagli statuti del '600, il Consiglio dei LX aveva stabilito di rinnovarsi solo tramite cooptazione, divenendo a tutti gli effetti il Principe e Sovrano di San Marino, come iniziò a definirsi da lì in poi. L'assemblea dei capi famiglia era stata dunque esautorata ed accantonata, ma mai abolita ufficialmente, tanto che la Reggenza avrebbe potuto riconvocarla a sua discrezione, se per qualche motivo ne avesse sentito l'esigenza o avesse voluto consultarla. La richiesta dei tre consiglieri progressisti venne perciò respinta col pretesto che i sammarinesi disponevano già di una assemblea da poter utilizzare come referendum, per cui non occorreva istituire alcun organo nuovo, guardandosi però bene il Consiglio dal convocare l'Arengo. Da questo momento in poi, tuttavia, le diverse forze riformiste del Paese, radicali o moderate che fossero, ebbero un obiettivo comune su cui finalmente costruire quell'aggregazione che ancora non avevano mai raggiunto: il ripristino dell'antico Arengo dei capifamiglia. Il periodo successivo fu caratterizzato da toni spesso avvelenati e lo

scoppio di alcuni scandali, ma in sostanza non accadde nulla in grado di soddisfare anche in parte le velleità di chi voleva qualche innovazione istituzionale; i riformisti, però, si aggregarono sempre di più, fondando anche associazioni, giornali e cooperative attirando l'attenzione di tutta la popolazione sammarinese. Tra polemiche feroci e propaganda martellante, fu deciso di convocare l'Arengo per la giornata di domenica 25 marzo 1906 nella Pieve, nel rispetto del passato più remoto, quando veniva radunato proprio in questa sede. Agli 805 capifamiglia sammarinesi intervenuti furono perciò sottoposti alcuni quesiti per sapere se accettavano di cambiare la gestione politica dello Stato, trasformando in elettivo il Consiglio oppure se volevano lasciare tutto immutato: l'istituto veniva utilizzato quindi esclusivamente come referendum, ossia con una veste mai avuta in passato. Quasi tutti i presenti votarono per rendere periodicamente elettivo per una terza parte il consiglio. Come conseguenza di tale esito, durante l'estate si svolsero le prime elezioni politiche della Repubblica di San Marino»⁵².

Se dopo l'Arengo del 1906 si poté dunque parlare di assetto democratico, la società sammarinese era nondimeno caratterizzata tanto da una povertà materiale, quanto da un'inadeguata disponibilità di beni e servizi di ordine sociale, politico e culturale, e questi fattori costituirono l'humus per l'accesso del fascismo anche nella piccola Repubblica⁵³.

I socialisti erano contrastati dalla originaria classe oligarchica, costituita nella stragrande maggioranza da proprietari terrieri. Nonostante ciò vennero compiute importanti riforme che fino al 1923 saranno di carattere prettamente istituzionale. Nel 1910, con un tasso di analfabetismo al 70%, i socialisti riuscirono a imporre l'obbligo di istruzione elementare, pubblica e gratuita per tutti i cittadini di sei anni, se pur limitato al triennio per i residenti nelle zone rurali⁵⁴.

Il 4 marzo 1923 salì al potere, con maggioranza assoluta, il partito fascista. Il primo atto legislativo istituzionale del regime fascista, che voleva eliminare ogni forma di opposizione democratica in seno al Consiglio Grande e Generale, fu l'approvazione di una nuova legge elettorale nella quale a) la durata della

52 V. CASALI, *Manuale*, cit., 133 ss..

53 F. BINDI, *I movimenti politici e sociali dal 1870 in poi*, in *Storia e ordinamento della Repubblica di San Marino*, San Marino, 1982, 130 s., rileva che «il punto di riferimento obbligatorio di ogni analisi resta sempre il quadro italiano. Tanto è vero che i partiti politici sammarinesi [...] sono agli inizi del secolo niente altro che delle sezioni, e neppure molto grandi, dei corrispondenti partiti italiani».

54 A. SELVA, *Storia*, cit., 113 ss..

legislatura veniva fissata in 6 anni; b) i Capitani Reggenti in carica erano nominati di diritto Consiglieri; c) la lista che avesse ottenuto la maggioranza dei voti validi aveva diritto a nominare almeno 46 consiglieri, mentre i restanti 12 consiglieri erano nominati fra i candidati della lista di maggioranza e quella di opposizione con il metodo proporzionale; d) i membri deceduti, decaduti o dimessi nel corso della legislatura erano sostituiti per cooptazione⁵⁵.

Le riforme introdotte dalla legislazione fascista rimasero comunque scarse; nondimeno San Marino riuscì a trarre vantaggi dai buoni rapporti con il partito fascista italiano. Furono firmati importanti accordi con il Regno d'Italia, ancora oggi in vigore con gli opportuni aggiornamenti; siglati accordi bilaterali con molti Stati come la Spagna, la Francia, il Canada e il Principato di Monaco, e costruite diverse opere pubbliche, spesso a pieno carico dell'amministrazione fascista italiana, come la tratta ferroviaria Rimini-San Marino, distrutta durante la guerra, l'ospedale della Misericordia e il Teatro Titano.

Il fascismo cadde il 28 luglio 1943, e la Repubblica fu retta per circa un biennio da una "coalizione democratica". In quel periodo San Marino ospitò circa centomila profughi provenienti dalle zone limitrofe. Nonostante la sua neutralità, il 26 giugno 1944 venne bombardata dalla RAF, con decine di morti e feriti.

Dall'11 marzo 1945 fino al 1957, la leadership politica fu di sinistra; nel '56 alcuni membri del Partito Socialista si coalizzarono con esponenti fuoriusciti da quello comunista fondando il Partito Socialista Democratico Indipendente, che si alleò con il Partito Democratico Cristiano⁵⁶.

Fino al 1998 si sono alternate con regolarità molte coalizioni di governo; poi fino al 2008 nessun governo ha goduto di una stabilità tale da poter completare il mandato. Per tale motivo, nel 2007 e 2008 la legge elettorale è stata modificata con correttivi di tipo maggioritario⁵⁷. Il sistema è ancora oggi vigente⁵⁸.

Riservando di trattare nel prossimo capitolo la "rivoluzione istituzionale" del 1974 e le successive modifiche⁵⁹, alcune delle riforme di maggior rilievo, rispecchianti l'evoluzione della società sammarinese dal dopoguerra ad oggi, so-

55 In argomento: A. SELVA, *Storia*, cit., 119 s..

56 A. SELVA, *Storia*, cit., 122 ss..

57 V. CASALI, *Manuale*, cit., 134 ss..

58 <http://www.elezioni.sm/on-line/home/articolo26001657.html>.

59 In particolare, la "*Dichiarazione dei diritti dei cittadini e dei principi fondamentali dell'ordinamento sammarinese*" (legge 8 luglio 1974, n. 59), basatasi sul lavoro della c.d. Commissione Astuti, e la modifica del 2002 (legge 26 febbraio 2002, n. 36), basatasi sui lavori della c.d. Commissione Caprioli.

no state: l'istituzione di un sistema di sicurezza e previdenza sociale, approvato nel 1950, attuato nel 1955 e più volte modificato nel corso degli anni; la costituzione, negli anni cinquanta, del nucleo dei Vigili Urbani, trasformatosi in seguito nel Corpo della Polizia Civile, che appunto, a differenza della Gendarmeria e della Guardia di Rocca, è corpo civile e non militare; la formazione, nel 1980, di militari sammarinesi, arruolatisi gradualmente nella Gendarmeria⁶⁰; l'istituzione, nel 1984, dell'Ispettorato per il Credito e le Valute; l'istituzione, nel 1985, dell'Università pubblica e, nel 1991, degli albi e ordini per l'esercizio delle libere professioni, ciascuno dei quali dotato di propri statuti modulati sulle direttive di una legge quadro. Negli anni '90, infine, l'incremento esponenziale di banche, società finanziarie e assicurazioni ha portato all'istituzione della Banca Centrale, con funzioni di vigilanza⁶¹.

60 Con il Regio Governo italiano era stato firmato un trattato che prevedeva la “somministrazione” di militari italiani alle dipendenze della Repubblica; i Carabinieri restarono a San Marino fino al 1936, quando il Partito Fascista sammarinese istituì nuovamente la Gendarmeria; ma continuarono ad essere distaccati Carabinieri dall'Italia o posti in pianta stabile i militari in congedo, fino a che non si raggiunse una completa autonomia.

61 A. SELVA, *Storia* cit., 124 ss..

CAPITOLO 2

La Dichiarazione dei diritti del 1974 e le successive riforme e revisioni

2.1 - *La commissione Astuti e la Dichiarazione dei diritti del 1974*; 2.2 - *La Relazione della Commissione Astuti*; 2.3 - *Caratteristiche della Dichiarazione dei diritti*; 2.4 - *La commissione Caprioli e la riforma del 2002*; 2.5 - *Le “autonomie dei privati” nella riformata Dichiarazione dei diritti*; 2.6 - *Considerazioni critiche intorno alla Dichiarazione dei diritti*.

2.1 - La commissione Astuti e la Dichiarazione dei diritti del 1974

Approdiamo in questo capitolo nel vivo del diritto costituzionale sammarinese odierno, analizzando quelle riforme che hanno portato la Repubblica del Titano ad un assetto *neocostituzionale*⁶².

Nel 1968 il Movimento per le Libertà Statutarie (M.L.S.) riusciva, con un unico rappresentante in seno al Consiglio G. e G., a presentare una mozione di progetto costituzionale: redatto in otto articoli, prevedeva la nomina di una commissione esterna che studiasse ed eventualmente modificasse il progetto, per poi sottoporlo a referendum popolare per l'accoglimento definitivo (e pare utile rilevare che nonostante la dicitura della mozione, prima del 1974 nella Repubblica di San Marino non esisteva l'istituto del referendum).

Seguiva a tale mozione un acceso dibattito politico.

62 G. PINO, *Diritti e interpretazione: il ragionamento giuridico nello Stato costituzionale*, Bologna, 2010, 7 s.: «I diritti fondamentali, prima proclamati in Dichiarazioni e Carte dei diritti dal valore più politico e programmatico che specificamente giuridico, o relegati nei discorsi dei filosofi, dei moralisti e dei rivoluzionari, sono adesso collocati dentro il diritto positivo, e anzi al vertice stesso della gerarchia delle fonti del diritto. Da qui la configurazione di un nuovo modello di ordinamento giuridico – lo “Stato costituzionale” – e l'adozione di un nuovo paradigma sia teorico che normativo di riflessione giuridica – il neocostituzionalismo».

La maggioranza governativa respingeva il 17 marzo 1969 la mozione così come proposta, ma il seguente 22 marzo il Consiglio G. e G. decideva di attuare parte della mozione, deliberando la nomina di una “Commissione di studio sui problemi dell’ordinamento sammarinese”⁶³.

La Commissione fu composta dal prof. Guido Astuti, Presidente, e da sette commissari, ossia i professori Giovanni Cassandro, Vincenzo Cavallari (nominato in sostituzione del prof. Enzo Capozza, Giudice costituzionale), Enzo Chiarelli (che rinuncerà all’incarico nel 1971 poiché nominato Presidente della Corte Costituzionale), Giuseppe Crisafulli, Leopoldo Elia, Orio Giacchi e Cesare Sanfilippo; come deliberato dal Consiglio G. e G., compito della stessa era «lo studio dei problemi istituzionali dell’Ordinamento Sammarinese» al fine di proporre suggerimenti destinati ad essere «vigilati dal Supremo Consesso»⁶⁴.

Si cercò di coinvolgere il più possibile la cittadinanza, in quanto la Commissione, che iniziò i propri lavori il 30 settembre 1969, stabilì, in conformità alla delibera del Consiglio G. e G., di dare «termine fino al 20 marzo 1970 [termine in seguito prorogato al 20 giugno 1970] a tutti i cittadini e movimenti politici sammarinesi, per l’invio di istanze, opinioni, pareri o suggerimenti, da comunicarsi in forma scritta presso la Cancelleria di Stato per gli Affari Interni»⁶⁵.

Le proposte avanzate furono in tutto quindici, e la partecipazione pubblica fu ulteriormente ammessa quando nei giorni 29 e 30 settembre 1970 «la Commissione si riuniva in San Marino, riferiva alla Ecc.ma Reggenza e al Governo sullo stato dei suoi lavori, e teneva una seduta pubblica, nella quale veniva consentito ai partiti, associazioni e privati cittadini di esporre verbalmente le loro idee e proposte sui diversi problemi di riforma dell’ordinamento istituzionale sammarinese»⁶⁶. La Commissione proseguì quindi i lavori a Roma.

Infine, i principi e diritti enunciati della commissione furono trasferiti dal Consiglio G. e G. in «un documento solenne»⁶⁷, la legge 8 luglio 1974, n. 59 “*Dichiarazione dei diritti dei Cittadini e dei principi fondamentali dell’Ordinamento sammarinese*”, approvata dal Consiglio Grande e Generale con 31 voti favorevoli e 26 contrari⁶⁸.

63 M. C. REGGINI, *Il sindacato di Costituzionalità delle leggi nell’ordinamento sammarinese*, tesi di laurea in diritto pubblico comparato, relatore prof. L. Mezzetti, Bologna, 1997.

64 G. ASTUTI, *Relazione*, cit., 6.

65 G. ASTUTI, *Relazione*, cit., 4.

66 G. ASTUTI, *Relazione*, cit., 5.

67 L. LONFERNINI, *Elementi*, cit. 27.

68 Osserva invero Guido Guidi come la *Dichiarazione dei diritti* venisse approvata «a segui-

2.2 - La Relazione della Commissione Astuti

Il lavoro della Commissione presieduta dal prof. Astuti veniva esposto e presentato in una articolata *Relazione*, la cui lettura è necessaria per comprendere la portata della *Dichiarazione dei diritti* che è stato l'esito di quel lavoro (esito sotto diversi profili differente rispetto al progetto dello stesso Astuti), ed è altresì utile per la rassegna storico-politica che offre degli organi e degli istituti del diritto pubblico sammarinese.

Innanzitutto, la *Relazione* sottolineava che non si trattava di «aprire un *procedimento costituente*»⁶⁹, bensì di «incaricare la Commissione di prospettare soluzioni per la revisione o l'integrazione di taluni istituti, e, nello stesso tempo, di fornire elementi utilizzabili per le riforme che la Repubblica, nell'esercizio delle sue attività, intenderà adottare. [...] Il compito della Commissione è di carattere prevalentemente tecnico-giuridico, e non implica giudizi di scelte politiche, pur dovendosi tenere sempre presenti le condizioni effettive e le connesse esigenze concrete dello Stato e della società sammarinese»⁷⁰.

Tanto premesso, la Commissione analizzava, con “metodo scientifico”, gli organi costituzionali sammarinesi, osservando la realtà istituzionale esistente come risultato di una evoluzione ultra-secolare, evidenziando le funzioni dei vari organi stabilendone le rispettive posizioni in relazione ai reciproci rapporti di coordinamento, e infine proponendo, senza ispirarsi «ad alcuna ideologia, tranne quella che è propria e caratterizzante della Repubblica di San Marino, di democrazia e di libertà», elementi utilizzabili per una probabile riforma che la Repubblica, nell'esercizio della sua sovranità, avesse ritenuto di adottare⁷¹.

to di un dibattito improvvisato, scarsamente partecipato, maturato sotto la pressione di gruppi politici minoritari che si sono assunti la responsabilità di una scelta molto innovativa» (G. GUIDI, *Piccolo Stato, Costituzione e connessioni internazionali*, Atti del convegno dell'associazione di Diritto pubblico comparato ed europeo, San Marino, Collegio Santa Chiara, 21-22 giugno 2002, a cura e con prefazione di G. Guidi, presentazione di Giuseppe F. Ferrari, Torino, Giappichelli, 2003.

69 G. ASTUTI, *Relazione*, cit., 6.

70 G. ASTUTI, *Relazione*, cit., 6 s..

71 G. ASTUTI, *Relazione*, cit., 6 ss..

Questo lo schema risultante dal lavoro della Commissione:

- I. Caratteri della Costituzione Sammarinese;
- II. Problemi attinenti al sistema di produzione del diritto;
- III. Organizzazione dello Stato - poteri ed organi costituzionali:
 - 1) Arengo;
 - 2) Consiglio Grande e Generale;
 - 3) Capitani Reggenti;
 - 4) Congresso di Stato;
 - 5) Consiglio dei Dodici;

Dopo aver delineato i caratteri peculiari dell'ordinamento costituzionale sammarinese cui «carattere tipico è» quello di «non essere racchiuso in un unico testo scritto»⁷² ed aver trattato del sistema delle fonti di produzione del diritto che vedevano un ruolo sempre più centrale del Consiglio G. e G., «secondo un fenomeno comune a tutti gli Stati moderni»⁷³, in contrapposizione ad una maggiore residualità di campo del diritto comune e della consuetudine, la *Relazione* ribadiva come le eventuali revisioni, integrazioni e correttivi di taluni istituti costituzionali erano prospettate, principalmente, nell'intento di realizzare una divisione dei poteri dello Stato, che al tempo stesso contemperasse la coesistenza, indipendenza, equilibrio e coordinazione paritaria degli organi costituzionali⁷⁴; specificando a tal fine che il principio della divisione dei poteri, così come è stato nelle prime teorizzazioni di Locke, andava assunto non come “fine”, ma come “mezzo” per il raggiungimento delle buone regole di governo.

La *Relazione* passava quindi ad analizzare i singoli organi ed istituti, e appare opportuno richiamarne qui, sinteticamente, i passaggi.

1) L'analisi si apriva con la trattazione dell'*Arengo generale o congregazione di tutti i capi famiglia*⁷⁵. Ne veniva delineata l'evoluzione storica, da cui emergeva un ruolo via via più marginale dell'istituto. In base al quadro risultante, la Commissione auspicava che l'organo venisse investito della ratifica di ogni innovazione di ordine costituzionale da parte del Consiglio Grande e Generale. Ipotizzava l'Astuti: «In omaggio alla tradizione si potrebbe osservare la qualifica di *Arengo generale* al corpo elettorale quando fosse chiamato ad eleggere non i propri rappresentanti ma a pronunciarsi sulla opportunità di leggi o riforme di particolare importanza mediante l'istituto del *referendum*»⁷⁶. In ultimo, emergeva l'opportunità di conservazione dell'arcaico esercizio del diritto di petizione, da esercitarsi semestralmente, con le c.d. “*Istanze di Arengo*”.

6) Sindaci di Governo;

7) Capitani e Giunte di Castello.

IV. Ordinamento delle Magistrature e garanzie giurisdizionali:

1) Giurisdizione ordinaria;

2) Giurisdizione amministrativa.

V. Considerazioni conclusive: principi fondamentali dell'ordinamento sammarinese e diritti dei cittadini.

72 G. ASTUTI, *Relazione*, cit., 9.

73 G. ASTUTI, *Relazione*, cit., 29.

74 Va segnalato che la Commissione proponeva di inserire, almeno in materia costituzionale, al fine di garantire una “importante” partecipazione popolare, l'istituto del referendum.

75 G. ASTUTI, *Relazione*, cit., 41 ss..

76 G. ASTUTI, *Relazione*, cit., 44.

2) Il secondo istituto ad essere analizzato dalla Commissione era il *Consiglio Grande e Generale*⁷⁷, del quale la Commissione affrontava la struttura istituzionale-organizzativa e le funzioni politico-legislative. In merito al primo aspetto la *Relazione* evidenziava alcuni elementi positivi della struttura: *in primis* il sistema unicamerale, che nella dimensione sammarinese (dimensione di una città-stato) appariva pienamente garantista della rappresentanza e della espressione della volontà popolare⁷⁸; veniva ritenuto più che sufficiente anche il numero di consiglieri (60, al tempo come oggi) che con il sistema proporzionale permetteva di ottenere una rappresentanza differenziata dei movimenti e partiti politici; infine veniva ritenuto opportuno che, in omaggio alla tradizione, la presidenza dell'assemblea parlamentare fosse mantenuta ai Capitani Reggenti⁷⁹. Le criticità del sistema venivano individuate invece nella necessità di una legge che regolasse sia le garanzie, immunità, e prerogative dei Consiglieri in carica, sia le condizioni di assunzione e perdita dello *status* di membro del Consiglio G. e G., nonché nell'auspicio di una maggiore parlamentarizzazione del Consiglio, titolare della funzione legislativa, di indirizzo politico e di controllo sugli atti del governo, e nella improrogabile necessità di spogliare l'organo di alcune attribuzioni di governo e di amministrazione, onde evitare «una pericolosa ed arbitraria sovrapposizione o giustapposizione degli organi di governo e amministrazione dello Stato»⁸⁰.

Veniva auspicata una normativa chiara e rigorosa sulla distinzione tra le «Commissioni, comunque denominate, di diretta emanazione consiliare e svolgenti compiti delegati dal Consiglio (esclusa sempre l'approvazione delle leggi), e le Commissioni governative: queste ultime, anche se nominate dal Consiglio, dovrebbero svolgere la loro attività sotto il controllo del Congresso di Stato, mentre le prime dovrebbero rispondere del loro operato soltanto davanti al Consiglio»⁸¹.

77 G. ASTUTI, *Relazione*, cit., 44 ss..

78 Il sistema bicamerale, rilevava l'Astuti, «ha la sua origine e ragione storica in situazioni statali complesse, o in esigenze di doppia rappresentanza, inesistenti a San Marino» (G. ASTUTI, *Relazione*, cit., 48).

79 G. ASTUTI, *Relazione*, cit., 48 s..

80 «Il legislatore non deve di massima governare: suo compito è la formazione di leggi, non la loro esecuzione che deve essere affidata alla responsabilità di un diverso potere dello Stato, verso il quale il Consiglio esercita precisamente l'altra sua fondamentale funzione di indirizzo e controllo politico. Una soverchia ingerenza diretta del Consiglio nell'amministrazione attiva non soltanto comporterebbe un esautoramento del governo, con pericolosa menomazione delle sue funzioni e responsabilità, ma potrebbe condurre ad un vero e proprio governo di assemblea» (G. ASTUTI, *Relazione*, cit., 59).

81 G. ASTUTI, *Relazione*, cit., 61.

In ultimo la Commissione rilevava come vi fosse un “anomalo” esercizio della funzione giurisdizionale che si sostanziasse sia nella competenza a decidere sulla domanda di rescissione della sentenza (*restitutio in integrum*) sia nel così detto “potere di garanzia”, riconosciute rispettivamente dalle *Leges Statutae* e da una antica consuetudine che rappresentava il retaggio di un’antica prerogativa «riservata al Consiglio Principe»⁸².

3) L’esame degli organi fondamentali del sistema costituzionale sammarinese proseguiva con lo studio dell’istituto della *Reggenza*⁸³.

Venivano esaminate le peculiarità dell’organo costituzionale reggenziale nel quale convivevano e convivono antichissime e “nuove” funzioni; più giudici che amministratori all’origine, più coordinatori artefici dell’esecutivo nei secoli intermedi, i Capitani Reggenti, come Capi di Stato, avevano subito, nel volgere dei secoli, una progressiva riduzione dell’effettiva partecipazione all’esercizio del potere giurisdizionale, dei poteri di legislazione e di indirizzo politico, del potere di governo e di amministrazione.

Alle numerose attribuzioni proprie dell’istituto reggenziale avevano corrisposto, in contrappeso, «la brevità della durata semestrale del mandato, che non può essere nuovamente conferito prima di un triennio, la collegialità della carica, per cui i poteri di ciascun Capitano trovano un limite negli eguali poteri dell’altro, e il loro esercizio deve quindi essere effettuato in comune o comunque d’accordo, potendo ciascuno con il proprio veto, in caso di dissenso, paralizzare l’azione individuale del collega»⁸⁴.

Alcune tra le numerose attribuzioni dei Capitani Reggenti che «Rappresentano la Repubblica, anche nei rapporti con gli altri Stati; convocano e presiedono il Consiglio Grande e Generale e il Congresso di Stato; promulgano e pubblicano le leggi e i decreti approvati dal Consiglio; emanano decreti, anche senza deliberazione o parere del Congresso o di altri organi dello Stato; esercitano proprie attribuzioni amministrative e giurisdizionali»⁸⁵ mal si ponevano, secondo la Commissione, sia rispetto ad una netta separazione tra potere legislativo ed esecutivo, sia rispetto ad una (auspicabile) accentuazione della funzione di controllo del Consiglio G. e G. sul Congresso di Stato, il quale era, per Astuti, “inopportuno” presieduto dai Capitani Reggenti.

82 G. ASTUTI, *Relazione*, cit., 61 ss..

83 G. ASTUTI, *Relazione*, cit., 63 ss..

84 G. ASTUTI, *Relazione*, cit., 64.

85 G. ASTUTI, *Relazione*, cit., 63 s..

Tale presidenza, secondo la Commissione, in linea con un «maggiore adeguamento alla posizione tipica dei Capi degli Stati parlamentari dell'Europa continentale» avrebbe potuto essere attribuita ad uno dei Segretari di Stato ovvero, in linea con il tradizionale principio della collegialità, si sarebbe potuto prevedere una presidenza collegiale dei Segretari di Stato⁸⁶.

Veniva sottolineato che non vi sarebbe stato motivo di prevedere un atto di promulgazione reggenziale che, integrando l'efficacia, desse ai medesimi obbligatorietà ed esecutorietà generale per le leggi approvate dal Consiglio G. e G., e per la pubblicazione di altri provvedimenti consiliari (regolamenti e decreti), «nonché per la promulgazione di proprii provvedimenti, sia di natura legislativa (decreti legislativi per l'approvazione di codici e testi unici; decreti d'urgenza), sia di natura normativa secondaria (regolamenti di esecuzione, indipendenti, di organizzazione), sia di natura amministrativa (decreti ed altri atti speciali), emanati su delibera del Congresso di Stato, ovvero su parere del Congresso o di altri Organi della Pubblica Amministrazione, ovvero autonomamente, valendosi delle proprie facoltà statutarie»⁸⁷.

Veniva aggiunto che sarebbe stato opportuno definire chiaramente se, in quali condizioni ed entro quali limiti si potesse concedere ai Capitani Reggenti di sostituirsi al Consiglio G. e G. nell'esercizio della funzione legislativa, fissando i limiti di intervento per la decretazione reggenziale amministrativa con sostituzione (indebita) della Reggenza al Congresso di Stato. Al riguardo, veniva proposto per gli atti dei Capitani l'istituto della «*controfirma*», o dell'«obbligo della proposta del Governo» imponendo così «una formula di pubblicazione idonea a porre in rilievo il ruolo di pura esternazione solenne degli atti, spettante ai Capitani»⁸⁸. Costoro, proprio nella qualità di Capi dello Stato, dovevano osservare sempre una posizione di imparzialità, essendo essi supremi moderatori della cosa pubblica, custodi degli statuti e delle leggi, garanti delle istituzioni democratiche tradizionali, delle libertà e dei diritti dei cittadini.

Sulle residue funzioni giurisdizionali, meramente formali, esercitate dai Capitani Reggenti la Commissione riteneva che in vista di una riforma dell'ordinamento giudiziario, queste avrebbero potuto essere tranquillamente «soppresse, senza menomazione del prestigio della Reggenza e senza danno per il buon governo della giustizia»⁸⁹.

86 G. ASTUTI, *Relazione*, cit., 68.

87 G. ASTUTI, *Relazione*, cit., 70 s..

88 G. ASTUTI, *Relazione*, cit., 71 s..

89 G. ASTUTI, *Relazione*, cit., 74.

4) Quarto organo costituzionale ad essere esaminato nella *Relazione* era il *Congresso di Stato*⁹⁰. Dopo averne tracciato le linee evolutive, i commissari ritennero che si imponesse «una riforma legislativa diretta ad un duplice fine: stabilire da un canto la posizione costituzionale del Congresso, come massimo organo del potere esecutivo, con attribuzione in via permanente e generale, salvo riserva di speciali poteri al Consiglio G. e G. o alla Reggenza, delle funzioni istituzionali di governo e amministrazione; precisare dall'altro, il rapporto di responsabilità politica del Congresso nei confronti del Consiglio, determinando le responsabilità collegiali del Congresso e quelle individuali dei Segretari di Stato e Deputati e le condizioni per l'esercizio del potere di revoca dell'incarico da parte del Consiglio G. e G.»⁹¹.

Secondo la Commissione sarebbe stato necessario che la legge definisse le attribuzioni «del Congresso di Stato come organo collegiale, e quelle proprie dei Segretari di Stato e Deputati, come ministri responsabili dei diversi Dicasteri», il Congresso di Stato, ferme restando le prerogative della Reggenza, avrebbe dovuto esercitare collegialmente le funzioni della politica generale di governo anche nei rapporti con l'estero, proporre «provvedimenti di indole politica, legislativa, amministrativa e finanziaria al Consiglio G. e G. e alla Reggenza», emettere «direttamente deliberazioni secondo le potestà e facoltà attribuitegli dalla legge» e curare «l'esecuzione ed applicazione delle disposizioni legislative, dei deliberati del Consiglio G. e G. e dei decreti reggenziali»⁹².

Secondo la Commissione il principio della collegialità era uno dei tratti caratteristici e fondamentali della costituzione sammarinese: «la figura del presidente del consiglio non esiste», e al Congresso di Stato «manca tra i suoi dieci membri di nomina consiliare un *primus inter pares* con il compito di dirigere la politica generale del governo, mantenere l'unità di indirizzo politico e coordinare l'attività dei Dicasteri. Questo compito è assunto ed esercitato dal Congresso come organo unitario, in base al principio della collegialità che anche qui trova una caratteristica applicazione»⁹³. La presidenza dell'organo spetta infatti ai Capitani Reggenti, «che peraltro non ne fanno parte»; ai quali, posti a ruolo di garanzia verso i cittadini e le istituzioni, non competevano in via normale «funzioni decisionali politiche, riservate sempre al Consiglio»⁹⁴.

90 G. ASTUTI, *Relazione*, cit., 74 ss..

91 G. ASTUTI, *Relazione*, cit., 79 s..

92 G. ASTUTI, *Relazione*, cit., 80 s..

93 G. ASTUTI, *Relazione*, cit., 84 s..

94 G. ASTUTI, *Relazione*, cit., 84 e 88.

La Commissione sottolineava in ogni caso che appariva opportuno, ferma restando la competenza primaria del Congresso di Stato nella sua collegialità per gli affari di governo e per le questioni amministrative di importanza generale, un decentramento di funzioni ed attribuzioni dei singoli dicasteri con il relativo conferimento di una certa autonomia organizzativa. Ed evidenziava altresì la necessità di regolare il rapporto che il Congresso di Stato aveva con le Commissioni di nomina governativa e quelle di nomina consiliare, auspicando una determinazione dei rapporti e delle rispettive responsabilità, stabilendo per quelle governative l'assunzione da parte dei membri del Congresso di Stato della responsabilità dei loro atti⁹⁵.

Poiché tuttavia l'assetto costituzionale del governo aveva permesso, nel corso degli anni e per interi cicli delle legislature, grandi vantaggi «per la stabilità dei governi e per la continuità dell'azione amministrativa», la Commissione precisava che il Consiglio G. e G. avrebbe dovuto, prima di attuare qualsiasi riforma, «prudentemente considerare i grandi vantaggi» di tale sistema⁹⁶.

In ultimo, la Commissione prospettava una normativa che ovviasse al problema della responsabilità politica del governo e dei suoi ministri davanti al potere legislativo. Tale legge avrebbe dovuto permettere sia un controllo più incisivo e penetrante del Congresso da parte del Consiglio G. e G., sia un potenziamento degli strumenti giuridici di controllo di legittimità formale degli atti e provvedimenti del governo che avrebbe dovuto «essere esercitato dal potere giudiziario, nelle competenti sedi giurisdizionali di tutela dei diritti soggettivi e degli interessi legittimi dei cittadini»⁹⁷.

5) La rassegna della *Relazione* proseguiva con l'esame del *Consiglio dei XII*, organo che per la sua composizione e per la diversità delle attribuzioni, aveva dato luogo a rilievi critici ed a molteplici ragioni di perplessità.

95 G. ASTUTI, *Relazione*, cit., 83, ove veniva precisato che la legge avrebbe dovuto regolare i «gravi e delicati problemi che sorgono» per la determinazione dei rapporti tra Congresso di Stato e Consiglio G e G., e «delle responsabilità del Congresso e dei suoi singoli componenti».

96 G. ASTUTI, *Relazione*, cit., 85. In questo senso G.B. REFFI *Il diritto fra anacronismi, contordini e illusioni*, AIEP editore, R.S.M. 1996, 70: «il problema costituzionale di San Marino è affrontato dall'Astuti secondo una visione tecnico scientifica del meccanismo costituzionale che prescinde dal concetto di sovranità popolare e di distribuzione dei poteri, preferendo, alla consacrazione di quei principi così essenziali nella moderna democrazia, privilegiare il risultato politico oggettivo in termini di pace di progresso e di stabilità di una politica gestita su rapporti istituzionali bonari e famigliari, meno dogmatici e quindi maneggevoli, secondo sentimenti ed interessi di gruppi».

97 G. ASTUTI, *Relazione*, cit., 90.

In quanto composto da elementi politici rappresentanti i diversi partiti presenti in Consiglio, infatti, esso «non fu mai e non è un organo giurisdizionale, bensì un organo politico-amministrativo di discrezionalità, di revisione sugli atti degli inferiori organi ed uffici amministrativi nonché di disciplina»⁹⁸.

La Commissione rilevava che le molteplici attribuzioni spettanti a questo organo (sulla base degli artt. 2 e 5 della legge 5 giugno 1923 n. 13) erano espressione sia dell'assenza di una giurisdizione amministrativa vera e propria, sia dalla mancanza nell'ordinamento del principio di separazione dei poteri. Appariva quindi «necessaria una netta distinzione tra le funzioni giudiziarie, di giurisdizione contenziosa, civile, amministrativa e penale (ove si voglia conservare quest'ultima) e le funzioni amministrative, di giurisdizione volontaria o onoraria: le une e le altre ugualmente importanti, ma richiedenti una diversa disciplina legislativa quanto ai procedimenti, nella fase dell'istruzione e della decisione, nonché quanto al contenuto e alla forma dei provvedimenti»⁹⁹.

La Commissione auspicava dunque che il Consiglio dei XII conservasse il ruolo di giudice di terza istanza nel caso di difformità rese dai giudici ordinari di primo e di secondo grado, e soprattutto che diventasse l'organo fondamentale della giustizia amministrativa in qualità di giudice amministrativo ordinario. Questo però nella dovuta indipendenza nei confronti del Congresso di Stato, da attuarsi sia con l'introduzione di un articolato sistema di incompatibilità, sia con un sistema di elezione che permettesse la rappresentanza in seno al Consiglio dei XII della maggioranza e della minoranza del Consiglio G. e G.¹⁰⁰.

6 e 7) Nel trattare dei *Sindaci di Governo*, dei *Capitani* e delle *Giunte di Castello*, la Commissione non rilevava particolari problematiche, anche perché si trattava di organi costituzionali che appartenevano alla tradizione del piccolo Stato ma non avevano poteri di rilevanza significativa.

Di contro, la Commissione si dilungava nel trattare quel settore di fondamentale importanza per la tutela delle libertà e dei diritti dei cittadini quale è l'*ordinamento delle Magistrature e delle garanzie giurisdizionali*. Astuti aveva sottolineato lo stretto legame di tale ordinamento alle strutture tradizionali della Repubblica sammarinese, «alle quali era estraneo il moderno principio della separazione dei poteri: talché ancor oggi appare arduo e quasi impossibile con-

98 G. ASTUTI, *Relazione*, cit., 94.

99 G. ASTUTI, *Relazione*, cit., 96.

100 G. ASTUTI, *Relazione*, cit., 98.

figurare un “potere giudiziario”, con garanzie costituzionali di autonomia»¹⁰¹. Secondo la Commissione, la periodicità degli incarichi, la estraneità dei giudici (magistrati forensi) dalla realtà sammarinese e la responsabilità al termine del loro mandato (giudizio di sindacato), costituivano sicura garanzia per la buona amministrazione della giustizia che non contrastasse con il potere-dovere di puntuale interpretazione ed applicazione del diritto¹⁰². Veniva in tale quadro sottolineata l’adeguatezza dell’ordinamento giuridico in materia civile e penale, tanto che «la giustizia ordinaria, nelle cause civili, è legata ad una alta ed antica tradizione, quale è, nel sistema giuridico del diritto comune, quella del processo romano-canonico, integrato alla consuetudine giudiziaria locale: per cui la difesa dei diritti soggettivi è pienamente assicurata nei diversi gradi della giurisdizione. Anche nelle cause penali, l’ordinamento vigente non ha nulla da invidiare a quelli degli Stati moderni e la legislazione criminale e processuale penale risalente al secolo passato, con le riforme in corso e di ormai imminente attuazione, garantisce all’imputato le più alte garanzie di difesa»¹⁰³.

Astuti evidenziava anche la opportunità della conservazione dell’istituto della terza istanza, «limitato alla conferma della prima o della seconda sentenza, nei capi difformi, senza la possibilità di una pronuncia che non acceda all’una o all’altra di esse, realizzando così l’intendimento della doppia conforme»¹⁰⁴.

La Commissione lamentava di contro l’insufficienza e l’inadeguatezza della tutela giuridica in materia di interessi legittimi, e auspicava una sollecita riforma atta a colmare una vera e propria lacuna nel sistema delle garanzie di tutela giurisdizionale sammarinese non più ammissibile in un moderno Stato di diritto. Le «lesioni giuridiche prodotte dagli atti o provvedimenti emanati dai Governi nell’esercizio della loro potestà di imperio»¹⁰⁵ avrebbero dovuto poter essere

101 G. ASTUTI, *Relazione*, cit., 111.

102 G. ASTUTI, *Relazione*, cit., 111, rilevava in contrapposto che le ipotetiche «garanzie di stabilità, inamovibilità, autogoverno disciplinare, possono fornire i peggiori arbitri da parte di magistrati di carriera irresponsabili sotto l’usbergo delle loro immunità di corpo, le quali, lungi dal difenderne l’indipendenza, gli consentono di sovrapporre impunemente, all’autorità sovrana della legge, interessi e ideologie di parte».

103 G. ASTUTI, *Relazione*, cit., 112 s.. In questo senso a pagina 19 della stessa *Relazione* si legge: «Non crediamo che alcuno abbia in animo di attentare all’integrità di un ordinamento che costituisce un patrimonio prezioso di sapienza ed esperienza giuridica, sempre valido ed efficiente nella sua inesauribile ricchezza e validità: sicuro limite all’arbitrio dei governi, remora alla legiferazione imprudente e mutevole, garanzia delle libertà politiche e civili del popolo sammarinese e della intangibile sfera dell’autonomia individuale privata».

104 G. ASTUTI, *Relazione*, cit., 129.

105 G. ASTUTI, *Relazione*, cit., 113.

risarcite non in via di favore o di grazia, ma in via di giustizia, rispondendo alla necessità, in quel momento inevasa, di assicurare ai cittadini una piena tutela giurisdizionale sia in materia dei diritti soggettivi che di interessi legittimi¹⁰⁶.

Su questa linea, con costante attenzione alla conservazione dei principi fondamentali tradizionali che informavano l'ordinamento sammarinese, la Commissione proponeva una riforma del Consiglio dei XII, il quale «oltre a conservare la tradizionale competenza di Giudice di terza istanza nelle cause civili, e la competenza in materia di giurisdizione volontaria che gli è attribuita da speciali disposizioni di legge, [...] dovrebbe diventare il Giudice amministrativo ordinario, con giurisdizione generale di controllo della legittimità degli atti e provvedimenti della Pubblica Amministrazione, e in determinate materie anche di controllo di merito»¹⁰⁷.

In conclusione, la *Relazione* proponeva una riforma diretta all'attuazione di una moderna giustizia amministrativa, nella quale trovassero affermazione i fondamentali principi relativi al comportamento dell'Amministrazione, come l'obbligo di imparzialità, l'obbligo di risposta alle istanze dei cittadini (con disciplina dell'impugnazione del c.d. silenzio-rifiuto), l'obbligo di motivazione dei provvedimenti negativi, la responsabilità patrimoniale diretta dei funzionari e dipendenti dello Stato, e, limitatamente ai casi di dolo o colpa grave, il risarcimento dei danni derivati da atti compiuti in violazione di diritti¹⁰⁸.

La *Relazione* concludeva sottolineando che «la Commissione si è costantemente attenuta al proposito di approfondire i problemi istituzionali avendo sempre presente i caratteri peculiari dell'ordinamento giuridico sammarinese – frutto di un singolare e sotto più aspetti esemplare vicenda storica –, e di prospettare le possibili soluzioni, le quali comportano scelte e decisioni politiche estranee al suo mandato, in aderenza allo spirito delle secolari tradizioni di democrazia e di libertà dell'antica Repubblica del Titano»¹⁰⁹, e si augurava che gli organi sovrani della Repubblica prendessero seriamente in considerazione la possibilità di riaffermare, in un documento solenne, «enunciandoli, i principi direttivi e fondamentali a cui dovrà ispirarsi l'attività dei pubblici poteri, nella continuità della vita della Repubblica e delle sue istituzioni fondamentali»¹¹⁰.

106 G. ASTUTI, *Relazione*, cit., 132.

107 G. ASTUTI, *Relazione*, cit., 130.

108 G. ASTUTI, *Relazione*, cit., 134 s..

109 G. ASTUTI, *Relazione*, cit., 143.

110 G. ASTUTI, *Relazione*, cit., 145. Seguiva l'elenco dei ventidue principi che «già informano l'attuale ordinamento dello Stato sammarinese, specie per quanto attiene ai rapporti civili

2.3 - Caratteristiche della Dichiarazione dei diritti

Composta di sedici articoli, la *Dichiarazione dei diritti dei cittadini e dei principi fondamentali dell'Ordinamento sammarinese*, così come approvata dal Consiglio Grande e Generale l'8 luglio 1974, costituisce un testo breve che, tuttavia, pur se in forma sintetica, delinea un quadro ampio di principi che spaziano dall'organizzazione dei pubblici poteri alla proclamazione dei diritti alle previsioni delle istituzioni di garanzia.

Essa è nondimeno un atto essenzialmente ricognitivo, in quanto «nel “costituzionalizzare” innova solo parzialmente e, per il resto, rinvia semplicemente alla costituzione sottostante, [...] quale situazione originaria e fondante la Repubblica. Così facendo non articola scelte e documenta prevalentemente scelte già consolidate. Nello stesso tempo non pregiudica alcuna delle scelte che i sammarinesi verranno chiamati a scegliere in futuro»¹¹¹.

La *Dichiarazione*, «sia quando tratteggia il quadro istituzionale sia quando elenca diritti e libertà» non aveva infatti l'ambizione di costituzionalizzare tutto, «per il fatto che la cultura costituzionale sammarinese, a causa dell'appagamento proveniente dalle antiche tradizioni di libertà, gode di un alto grado di compressione, stabilità, continuità e oggettivazione dei dati di cultura politica dominanti, e pertanto può contare su una costituzione materiale ricca di principi e di valori non codificati, tutt'ora degni di essere preservati». Essa dotava l'ordinamento di disposizioni di carattere “flessibile” «di costituzione materiale, che si desumono dalla cultura politica dominante, dalle consuetudini, dagli Statuti, dai trattati internazionali resi esecutivi, dalla legislazione ordinaria, dalla giurisprudenza, così come si addice ad un ordinamento a competenza normativa plurima»¹¹².

e politici, ed hanno trovato concreta e più ampia attuazione nella legislazione degli ultimi decenni, pur con la inevitabile gradualità nel campo dei rapporti economico-sociali. Essi forniscono preziosi criteri direttivi per l'interpretazione ed applicazione del diritto vigente e potranno ispirare validamente l'attività legislativa e amministrativa della Repubblica per il conseguimento di un ulteriore progresso civile» (G. ASTUTI, *Relazione*, cit., 147 s.).

111 G. GUIDI, *Repubblica di San Marino*, in *Piccolo Stato, Costituzione e connessioni internazionali, Atti del convegno dell'Associazione di Diritto pubblico comparato ed europeo, San Marino, Collegio Santa Chiara, 21-22 giugno 2002*, Torino, Giappichelli, 2003, 135. Il Caprioli (in seguito chiamato a presiedere la Commissione tecnico-scientifica di riforma della *Dichiarazione*, su cui si v. i paragrafi seguenti) affermerà che la *Dichiarazione* rappresentava i «diritti dei cittadini e i principi ai quali s'informa l'organizzazione e l'azione dei poteri costituzionali», senza porli in alcun modo: «La parola costituzione designa nella Repubblica di San Marino una situazione piuttosto che un atto costituente» (*Rapporto sull'ordinamento sammarinese nella sua effettività e nelle sue linee evolutive, commissione tecnico-scientifica*, coordinata dal prof. S. CAPRIOLI, R.S.M., 2000, 32).

112 G. GUIDI, *Repubblica di San Marino*, cit., 134 s.. Lo stesso Autore osserva (pag. 136)

L'ultima parte del *Preambolo* della *Dichiarazione* prevedeva e prevede che a quest'ultima «s'informa l'organizzazione e l'azione dei poteri costituzionali». Tale espressione è stata ritenuta debole di significato giuridico e ambigua nell'enunciazione, in quanto «Le Costituzioni formali in vero, semmai, affermano la natura vincolante dei propri precetti. La Dichiarazione di San Marino, invece, usa un'espressione poco definita nei contenuti normativi e volutamente aperta nelle interpretazioni, a significare la non esclusività della Dichiarazione nella delimitazione della materia costituzionale. Così facendo si uniforma, ancora una volta, alle peculiarità più antiche dell'ordinamento sammarinese, rafforzandone i connotati tradizionali di *pluralità* delle fonti costituzionali e *progressività* del processo costituente»¹¹³.

Nondimeno, l'articolo 16, comma 1, della Dichiarazione, stabiliva che «Le disposizioni della presente dichiarazione possono essere oggetto di revisione da parte del Consiglio Grande e Generale solo con la maggioranza dei due terzi dei suoi componenti», affermando così, per la prima volta, il principio di rigidità delle sue statuizioni. Tale principio, che rivestiva «un carattere altamente rivoluzionario»¹¹⁴, tuttavia, per il limitato numero e la genericità dei contenuti espressi, non alterava «il tradizionale carattere “aperto”, “comunicante”, e transnazionale dell'ordinamento»¹¹⁵.

come in merito ai diritti di libertà la costituzionalizzazione era «circoscritta alla semplice elencazione delle libertà classiche che, pertanto, non costituiscono una vera legislazione “per principi” sulla base, anche qui, di un'antica tradizione secondo cui nella costituzione sammarinese i diritti di libertà sono talmente impliciti e sicuri da non abbisognare di alcuna manifestazione esteriore».

113 G. GUIDI, *Repubblica di San Marino*, cit., 147 s., rileva come affermare che la Dichiarazione contiene i principi cui s'informa «l'organizzazione dei poteri costituzionali» equivale «ad ammettere l'insufficienza dei principi organizzativi in essa statuiti. Significa, cioè, ribadire che il costituente non ha inteso delineare un quadro completo dei principi e delle regole di organizzazione e che talune norme generali per “l'amministrazione della Repubblica” si possono ritrovare anche altrove, a partire dal libro I degli Statuti, cui conviene attingere per l'eventuale integrazione dei principi costituzionali, qualora non siano espressamente discordanti con la Dichiarazione».

114 G. GUIDI, *Repubblica di San Marino*, cit., 134. In altri termini, il primo comma dell'art. 16 imponeva, seppure in modo implicito, la necessità di un compromesso politico tra maggioranza e opposizione per addivenire ad una modifica della *Dichiarazione* stessa.

115 Sul punto, U. CALANDRELLA, *Le regole di rigidità: tra costituzione materiale e costituzione formale*, in *Piccolo Stato*, cit., 189, ricorda: «L'originario progetto prevedeva una maggioranza di tre quinti. L'emendamento per l'aggravamento della maggioranza si deve a Luigi Lonfernini (Seduta del Consiglio Grande e Generale del 8 luglio 1974). Il principio di rigidità rappresenta una assoluta novità rispetto alla tradizione. Il valore dispositivo di questo principio tuttavia, almeno sotto il profilo storico, non riveste carattere di originalità, soprattutto se si esaminano una serie di disposizioni, di natura statutaria e legislativa, che hanno connotato e connotano l'ordinamento prima e dopo l'emanazione della Dichiarazione dei Diritti. [...] l'ordinamento sammarinese, pur non avendo mai conosciuto

La rilevanza della vista disposizione del *Preambolo* assumeva valore più pregnante se letta assieme alla pratica applicazione del secondo comma dell'articolo 16 della *Dichiarazione*, secondo cui «*I giudici sono tenuti ad osservare i principi della presente dichiarazione nella interpretazione ed applicazione del diritto. Qualora la legittimità di una norma sia dubbia o controversa, il giudice può chiedere al Consiglio Grande e Generale che si esprima, sentito il parere di esperti*».

In base a tale principio si è ritenuto infatti che i giudici della Repubblica (commissari della legge, giudici amministrativi, giudici d'appello e Consiglio dei XII in sede giurisdizionale) dovessero disapplicare la legislazione ordinaria ove contrastante con i principi costituzionali; e, al contempo, che l'ultima parte dell'articolo prevedesse una sorta di controllo di legittimità costituzionale anche da parte del Consiglio G. e G. che, sentito il parere di esperti (ma solo se il giudice avesse ritenuto dubbia o controversa la disposizione), si esprimeva; mentre, qualora avesse avvertito immediatamente l'esistenza della difformità di una norma ai principi dichiarati, sarebbe stato tenuto a darvi diretta applicazione, non tenendo conto della legge.

«Trattasi, com'è evidente, di un potere molto rilevante e unico nell'ambito dei sistemi europei a costituzione scritta. Un potere che proprio per la sua originalità e straordinarietà è stato considerato con infinite cautele. Non si può tuttavia negare che il suo riconoscimento in capo alle magistrature sammarinesi sia del tutto coerente con la tradizione giuridica che ha loro attribuito, da sempre, un ruolo creativo nell'applicazione del diritto»¹¹⁶.

prima del 1974 il principio generale di rigidità, ha negli Statuti del seicento attribuito carattere di rigidità a singole disposizioni degne di particolare protezione». Ad esempio il Libro I, Rubrica XI delle *Leges Statutae (De dratijs obtinentis in maiori Generali Consiglio)*: «Per reprimere le iniquità e le delinquenti stabiliamo ed ordiniamo che in avvenire a nessuno si possa far grazia per qualunque delitto o quasi delitto, o per qualunque condanna, se non la metà di quella pena, in cui si dirà essere in corso [...]. Purché però le predette grazie siano messe, a scrutinio, per voti e ballotti, e si attengano secondo il solito per maggioranza di voti o ballotte, cioè di due terzi, e non diversamente, sotto pena pei contraffacenti di pagare del proprio alla Camera del nostro Comune quelli di più che contro questo ordine sarà stato concesso». O ancora, prosegue Calandrella, «La l. 21 aprile 1887 (legge sulla pubblica beneficenza), che all'art. 4 detta: "la presente legge dovrà considerarsi *costituzionale* o *statutaria* e non potrà essere derogata che non con la maggioranza di due terzi dei voti"».

Sul punto, G. GUIDI, *Repubblica di San Marino*, cit., 137, rileva come a San Marino erano presenti due tipi di diritti di libertà costituzionali: «quelli contemplati nella Dichiarazione che godevano», nonostante gli evidenti limiti, «del carattere di *rigidità* e quelli ad essa estranei, che restavano indiscriminatamente *flessibili*. Per queste ragioni è del tutto pleonastico ribadire quanto sia diffusa, nell'ambito delle peculiarità sammarinesi, la contemporanea coesistenza di elementi di costituzione *formale* e *sostanziale*».

116 G. GUIDI, *Repubblica di San Marino*, cit., 148 s..

2.4 - La commissione Caprioli e la riforma del 2002

Nel 1982 Enrico Spagna Musso tentava di chiarire come mai la Repubblica non avesse una costituzione «nel vero senso della parola»¹¹⁷. Sicuramente «il peso della tradizione giuridica e politica sammarinese, collegata alla esperienza del diritto comune, ha pesato parecchio», ma non andava dimenticato il periodo oligarchico nel quale il Consiglio aveva usurpato il potere dell'Arengo, né che il periodo di democratizzazione che aveva avuto inizio agli albori del 1900 era andato incontro a una quasi immediata stasi a causa del fascismo, per riprendere solo nel dopoguerra. Inoltre lo “*ius commune*” aveva subito una esponenziale emarginazione nel campo del diritto pubblico a prescindere dalla caratterizzazione in senso liberale e democratico dello Stato; San Marino, proseguiva Spagna Musso «ha sviluppato sempre di più, con maggior forza [...] caratteristiche che sono tipiche dello Stato moderno. Si è enormemente dilatata tutta la sfera [...] dell'amministrazione statale». Tutto ciò «portava alla riconsiderazione del fatto che San Marino ha sì, come tutti gli Stati, una costituzione nel senso aristotelico, perché se c'è uno Stato, devono necessariamente esistere delle norme fondamentali che disciplinano l'organizzazione della comunità statale, ma [...] il garantismo dei diritti fondamentali» doveva essere «connesso ad una dichiarazione costituzionale, perché [...] focalizzando l'obiettivo sulle grandi correnti del pensiero politico europeo, noi ci rendiamo conto che illuminismo ed anche giusnaturalismo sono alla base del pensiero politico che ha portato alla [...] emanazione di una serie di dichiarazioni dei diritti», per «garantire la persona umana nei confronti dello Stato». E anche se si vuole dire che San Marino abbia sempre tutelato i diritti dei cittadini «c'è grado e grado di protezione giuridica», ed è proprio per tali motivi che nella redazione della *Dichiarazione dei diritti* «si ritenne, proprio in mancanza di una costituzione scritta, di inserire anche principi fondamentali che non possono evidentemente soppiantare alla pienezza di disposizioni di tutela o di organicità di una vera e propria

117 E. SPAGNA MUSSO, *Il significato costituzionale della Dichiarazione dei Diritti nella legge 8.7.1974, n. 59*, 1982 (testo presente nella Biblioteca di Stato di San Marino come fascicolo non numerato recante solo la data 21/4/1982; dalla prima pagina si desume che si tratta di una lezione tenuta a San Marino). Il medesimo punto di vista è valorizzato anche da G. ASTUTI, *Relazione*, cit., 9 ss., il quale rileva che avendo lo Statuto del 1600 «un equilibrato ordinamento dei poteri pubblici, con limiti e controlli di vario genere all'azione dei diversi Organi collegiali, sei Capitani, degli altri Ufficiali, dei Giudici» San Marino non ebbe la necessità, nel XIX secolo, di lottare contro «sovrani assoluti, contro i loro metodi di governo per quanto paternalistici o illuminati», e a San Marino «non sorse mai l'esigenza di ottenere una dichiarazione dei diritti, né di attuare una radicale riforma degli ordinamenti pubblici, con la sanzione formale di una carta, di uno statuto costituzionale».

carta costituzionale, ma che per alcuni aspetti proprio perché si tratta di principi fondamentali relativi alla organizzazione dello Stato danno vita a quella che potremmo definire una sorta di mini-costituzione; di una costituzione in formato ridotto»¹¹⁸.

I rilievi dello Spagna Musso ci consentono di individuare quale fosse l'opinione del tempo sulla preferibilità e funzionalità del sistema adottato dal secondo comma dell'articolo 16 della *Dichiarazione*, a scapito di un Tribunale costituzionale: «dato [...] il carattere limitato, ristretto della comunità sammarinese che non supera i ventimila cittadini residenti, evidentemente istituire una Corte costituzionale che deve svolgere una funzione che è sì giurisdizionale ma che ha una valenza politica enorme, significa inserire un elefante su un tavolino di porcellana, significa dare vita ad una costruzione giuridica abnorme [...] e quindi si è seguita una via di mezzo»¹¹⁹. Ma a distanza di quindici anni la procedura di controllo costituzionale veniva dettagliata dalla legge 19 gennaio 1989 n. 4, per disciplinare «l'instaurazione del giudizio di legittimità»¹²⁰. E a partire dagli anni '90 molti studiosi dell'ordinamento sammarinese cominciarono ad auspicare che si addivenisse ad una effettiva Corte costituzionale.

Le critiche vertevano sul controllo politico del Consiglio G. e G., successivo al perfezionamento dell'atto e attivabile solo all'interno di un procedimento già instaurato su iniziativa del giudice/Procuratore del Fisco o di parte.

Spiegava il prof. Augusto Barbera come in tale campo «siamo fuori dalla tradizione del costituzionalismo più alto. Non solo il Consiglio è giudice e parte nello stesso tempo, ma c'è di più: il potere politico, in questo caso sollecitato da una pronuncia del giudice, può intervenire col pretesto del controllo di costituzionalità, legiferando per il caso concreto. Viene così a essere svuotato il principio stesso della legge generale ed astratta: attraverso il controllo di costituzionalità si può legiferare per il caso concreto andando al di là delle questioni che il giudice ha sollevato. Il legislatore legifera, quindi, conoscendo la causa, i soggetti e le persone interessate. Praticamente in questo modo salta ogni principio del costituzionalismo moderno»¹²¹.

118 E. SPAGNA MUSSO, *Il significato*, cit..

119 E. SPAGNA MUSSO, *Il significato*, cit..

120 M. CARDUCCI, *Il controllo di «costituzionalità vigente». L'art. 16, comma 2 della Dichiarazione dei Diritti*, in *Un Collegio Garante della costituzionalità delle norme in San Marino, Atti del Convegno internazionale organizzato dal Centro internazionale per lo studio del diritto comparato*, a cura di G. GUIDI, R.S.M., 2000, 64.

121 Da M. C. REGGINI, *Il sindacato*, cit., 110 ss., ove sono raccolte le critiche al sistema dell'art. 16 comma 2 anche dei professori Michele Carducci, Cristoforo Buscarini (al

Le disposizioni della *Dichiarazione* sul sindacato di costituzionalità avevano del resto rivelato forti carenze, sia perché in base all'articolo 16 comma 2, prima parte, l'organo abilitato alla pronuncia era quello parlamentare, sia perché le magistrature avevano in concreto avuto atteggiamenti rinunciatori nell'esercizio del potere di disapplicazione (articolo 16, comma 2, seconda parte), secondo il quale «i giudici sammarinesi avrebbero potuto assumere un ruolo in qualche modo paragonabile a quello assolto dalla Corte Suprema statunitense ma, mentre negli Stati Uniti la Corte Suprema ha finito per rivestire un ruolo prioritario nel contesto istituzionale a causa della funzione integrativa assoluta nell'ambito della struttura federale, in San Marino la prevalenza delle istituzioni parlamentari, unitamente alla tendenza alla preservazione delle prassi di governo tradizionali, ha impedito questa evoluzione»¹²².

Recependo dunque le esigenze di migliore approfondimento, di rinnovamento e di rafforzamento delle garanzie e degli istituti di diritto pubblico costituzionali, con delibera del Congresso di Stato n. 13 del 15 luglio 1996 venne nominata una "Commissione tecnico-scientifica" per la «ricognizione dell'ordinamento sammarinese nella sua effettività e nelle sue linee evolutive», commissione composta dai professori Severino Caprioli (coordinatore), Luigi Ferrari Bravo, Giovanni Gualandi, Antonio La Pergola, Mario Patrono, Stefano Rodotà e Carlo Russo, cui era data facoltà di avvalersi, per esigenze operative, della sede dell'Ambasciata di San Marino a Roma. Veniva inoltre costituito un "Comitato permanente di confronto", composto da avvocati sammarinesi¹²³.

Severino Caprioli, nella premessa al *Rapporto sull'ordinamento sammarinese*, spiegava come, «ricostruita con puntualità la costituzione sammarinese risalente nei suoi tratti caratteristici, il Rapporto suggerisce per quelle riforme, che la stessa commissione auspica, la tecnica degli emendamenti della Dichiarazione del 1974: incisivi ritocchi, e capaci di svolgere con realismo le tendenze già manifeste», essendo «compito di un'assemblea legislativa esprimere e quasi as-

tempo membro del Consiglio G. e G.), nonché di Roberto Tamagnini, allora membro del dipartimento Istituzionale del PPDS.

122 G. GUIDI, *San Marino*, cit., 149 s..

La prassi e, secondo Guidi, la moltiplicazione di ricorsi alla Corte Europea dei diritti dell'uomo di Strasburgo, avevano comprovato le difficoltà di ordine pratico e teorico all'esercizio del sindacato costituzionale. Ad esempio, l'articolo 5 della *Dichiarazione* affermava e afferma «*I diritti della persona umana sono inviolabili*», ma il disposto, con una Corte costituzionale ancora lungi dall'essere pensata, aveva una formula fin troppo generica per potersene apprezzare un'utilità giuridica ulteriore (G. GUIDI, *San Marino*, cit., 163).

123 S. CAPRIOLI, *Rapporto*, cit. 139 s..

secondare la società che si rappresenta nel parlamento stesso. La prudenza delle proposte formulate dalla commissione si traduce nella loro agevole realizzabilità. E questa è tutt'una con le corrispondenza alle interne linee di sviluppo già impresse da gran tempo nell'ordinamento della Repubblica»¹²⁴.

Molti furono i riferimenti, nella ricerca delle soluzioni per i vari istituti, alle costituzioni di altri Stati, come quelli alla Costituzione della Repubblica di Andorra, citata da più commissari perché «presenta forti analogie e somiglianze con la Repubblica di San Marino per almeno tre ordini di motivi: l'esiguità del numero di abitanti, la vigenza del diritto comune ed infine l'appartenenza di entrambe al Consiglio d'Europa. Inoltre la Costituzione di Andorra rappresenta un valido punto di riferimento poiché ha il pregio di essere recente»¹²⁵, o a quella di Malta, dove «la Corte costituzionale ha solo un potere dichiarativo di illegittimità delle leggi, ma a tale dichiarazione di illegittimità non conseguono effetti pratici, effetti dei quali rimane competente il Parlamento»¹²⁶.

Con specifico riguardo al controllo di legittimità delle norme, Giovanni Gualandi ricordava come l'ausilio da parte del Consiglio G. e G. di un "esperto di diritto", previsto dall'art. 16, comma 2, della *Dichiarazione*, fosse «un istituto di solido ceppo antico, il *consilium sapientis*»; ma, osservava lo stesso Gualandi, tale disposizione aveva ricevuto concreta attuazione solo dopo un intervallo di tempo di 15 anni, con la legge 19 gennaio 1989 n. 4; e dall'entrata in vigore di tale legge le richieste di verifica di legittimità rimesse al Consiglio G. e G. erano state complessivamente solamente 7, senza che venisse registrata alcuna declaratoria di illegittimità¹²⁷.

Carlo Russo, nella seduta della Commissione tecnico-scientifica tenutasi il primo marzo 1997, sottolineava come, «nonostante si sia verificato finora un unico caso di non accoglimento da parte del Consiglio Grande e Generale del parere del giureconsulto, c'è il rischio attuale che il giudizio del Consiglio in materia di legittimità costituzionale sia dettato da motivazioni politiche e non segua una valutazione squisitamente giuridica»¹²⁸.

124 S. CAPRIOLI, *Rapporto*, cit., 16 s..

125 C. RUSSO, *Verbale*, cit., 269 s..

126 M. PATRONO, *Verbale*, cit., 262 s., ammoniva che non era «affatto necessario giungere a rimedi drastici [...] spogliando così in maniera definitiva il Consiglio Grande e Generale dalle sue pregresse attribuzioni», sottolineando «l'opportunità di presentare soluzioni differenziate e più flessibili» come quella maltese.

127 G. GUALANDI, *Sul controllo di legittimità delle norme nell'ordinamento sammarinese*, in *Rapporto*, cit., 158 ss. («Appunti allegati al verbale della riunione tenuta il 1° marzo 1997»).

128 C. RUSSO, *Verbale della seduta della commissione tecnico-scientifica tenutasi in data 1°*

Il lavoro svolto dalla commissione venne presentato al Congresso di Stato il 17 gennaio 1998 dinnanzi ai Capitani Reggenti¹²⁹ e venne infine in larga parte traspeso nella Legge 26 febbraio 2002 n. 36, di riforma della *Dichiarazione dei diritti*.

2.5 - Le “autonomie dei privati” nella riformata Dichiarazione dei diritti

La riformata *Dichiarazione* (che il Lonfernini chiamerà “*Carta dei diritti*”) si componeva di 17 articoli¹³⁰, suddivisibili in tre sezioni: 1 - i principi fondamentali che enunciano il regime e che regolano il sindacato di costituzionalità e la revisione della *Dichiarazione* medesima (*Preambolo*¹³¹; artt. 1-2 e artt. 16-17¹³²); 2 - gli organi dello Stato e le loro funzioni (potere legislativo, esecutivo-amministrativo, giudiziario - artt. 3 e 3-bis¹³³); 3 - i diritti e i doveri dei cittadini (artt. 4-15).

Riservando di trattare nei prossimi capitoli la disciplina degli organi istituzionali ed il sistema delle fonti, si riportano qui i diritti personali (artt. 4-15), che il Lonfernini denomina “autonomie dei privati”; con la premessa che la dottrina sammarinese si è posta il problema di capire se sia possibile una revisione della *Dichiarazione dei diritti* in senso restrittivo e in particolare di quei diritti collegati alla persona, ed a tale interrogativo il Lonfernini ha affermato che «di que-

marzo 1997 presso la sede dell’Ambasciata di San Marino a Roma, in *Rapporto*, cit., 265.

129 S. CAPRIOLI, *Rapporto*, cit., 13.

130 Con la legge di revisione costituzionale 26 febbraio 2002 n. 36 gli articoli della *Dichiarazione* sono divenuti 17 (è stato aggiunto l’articolo 3-bis). Nel 2005 la *Dichiarazione* è stata oggetto di ulteriore revisione con la Legge Costituzionale n. 61 del 28 aprile 2005, con la quale è stato modificato l’articolo 16. Con la legge Costituzionale 22 luglio 2011 n. 1 è stato infine aggiunto l’articolo 2-bis, (bandiera e stemma). Oggi dunque la *Dichiarazione* si compone di 18 articoli. In argomento: L. LONFERNINI, *Diritto costituzionale sammarinese*, R.S.M., 2006, 61.

131 Il *Preambolo* ricalca quasi integralmente la dicitura originaria, eccezion fatta per la modifica dell’espresso ripudio al fascismo con l’estensione al ripudio di «ogni concezione totalitaria dello Stato»

132 La prassi e, secondo Guidi, la moltiplicazione di ricorsi alla Corte Europea dei diritti dell’uomo di Strasburgo, avevano comprovato le difficoltà di ordine pratico e teorico all’esercizio del sindacato costituzionale. Ad esempio, l’articolo 5 della *Dichiarazione* affermava e afferma «I diritti della persona umana sono inviolabili», ma il disposto, con una Corte costituzionale ancora lungi dall’essere pensata, aveva una formula fin troppo generica per potersene apprezzare un’utilità giuridica ulteriore (G. GUIDI, *San Marino*, cit., 163).

133 Secondo G. GUIDI, *Repubblica di San Marino*, cit., 164, i nuovi articoli 3 e 3-bis, nell’individuare le istituzioni da riformare e gli strumenti d’intervento da adottare «non sembrano lasciare più spazio alle storiche fonti statutarie».

sti diritti si è proclamata l'inviolabilità allo scopo di affermare la loro essenzialità nel sistema politico e di conseguenza la Carta è insuscettibile di emendamenti riduttivi negli articoli che si riferiscono a questi diritti»¹³⁴. Anzi, «i principi informativi dei poteri costituzionali dichiarati nella Dichiarazione sono fondamentali e godono di speciale protezione ma non esauriscono il campo dei principi generali vigenti, in quanto radicati nel diritto comune»¹³⁵.

Quindi vi è un'apertura a quei nuovi diritti e principi che verranno a sorgere e imporsi nell'evoluzione della società sammarinese.

L'articolo 4 sancisce al primo comma il diritto di uguaglianza formale, al secondo quello del libero accesso ai pubblici uffici e alle cariche elettive, al terzo l'uguaglianza sostanziale, infine, al quarto comma, prevede che la Repubblica promuove «*le condizioni per l'effettiva partecipazione dei cittadini alla vita economica e sociale del Paese*».

L'articolo 5 prevede, lapidariamente, che «*i diritti della persona sono inviolabili*»; da ciò discende, per Lonfernini, che «solo in casi eccezionali e quindi particolarmente gravi, con legge, che deve avere necessariamente un limite temporale, e cioè legato al fatto eccezionale, il Consiglio può limitare l'esercizio dei diritti collegati alle libertà individuali della persona»¹³⁶. Alcuni limiti, essendo già individuati dalla *Dichiarazione*, possono essere attivati anche con legge ordinaria, altri, dopo l'introduzione della gradazione delle fonti (art. 3-bis), potranno essere introdotti solo con legge costituzionale.

L'articolo 6 prevede che l'esercizio delle libertà civili e politiche, che in particolare sono: «*della persona, del domicilio, di dimora ed espatrio, di riunione e d'associazione, di manifestazione del pensiero, di coscienza e di culto*», oltre che di segretezza delle comunicazioni «*in qualsiasi modo esse avvengano*», possono subire dei limiti solo in casi eccezionali e per gravi motivi di ordine e di interesse pubblico. L'ultimo comma prevede che «*l'arte, la scienza e l'insegnamento sono liberi. La legge assicura ai cittadini il diritto allo studio libero e gratuito*».

Gli articoli 7 e 8 prevedono e regolano il diritto all'elettorato attivo e passivo e il diritto di associazione politica e sindacale; l'articolo 9 prevede che «*il lavoro è diritto e dovere di ogni cittadino. La legge assicura al lavoratore l'equa retribuzione, le ferie, il riposo settimanale ed il diritto di sciopero. Tutti i cittadini hanno diritto alla sicurezza sociale*».

134 L. LONFERNINI, *Diritto*, cit., 64.

135 L. LONFERNINI, *Diritto*, cit., 61.

136 L. LONFERNINI, *Diritto*, cit., 64.

L'articolo 10 prevede, garantisce e regola l'esercizio e l'estensione (nell'interesse pubblico) del diritto di proprietà e di iniziativa economica privata, stabilendo che l'esproprio dei beni è ammesso per fini di utilità pubblica e dietro congruo indennizzo.

L'articolo 11 si occupa della promozione dello studio, del lavoro, delle attività sportive e ricreative al fine dello sviluppo della personalità dei giovani.

L'articolo 12 tutela la famiglia, stabilendo l'«*uguaglianza morale e giuridica dei coniugi*» e la tutela e i figli nati fuori dal matrimonio, ai quali sarà assicurato dalla legge lo stesso trattamento dei figli legittimi nella sfera spirituale, giuridica e sociale.

L'articolo 13 prevede l'obbligo di contribuzione dei cittadini tanto alla difesa quanto alle finanze della Repubblica (secondo la capacità contributiva di ciascuno), imponendo che sia la legge a stabilire qualsiasi prestazione patrimoniale o personale.

L'articolo 14 sancisce gli obblighi di legalità, imparzialità ed efficienza dell'attività della pubblica amministrazione, con espressa riserva di legge per la regolazione dell'obbligo di motivazione dei provvedimenti amministrativi e del contraddittorio con i soggetti interessati, nonché per la regolazione della responsabilità personale dei funzionari.

L'articolo 15 prevede infine che sia sempre la legge a stabilire la tutela giurisdizionale dei diritti soggettivi e degli interessi legittimi davanti agli organi delle giurisdizioni ordinarie ed amministrative e che solo la legge può stabilire le pene e le sanzioni a cui una persona può essere sottoposta.

Per ciascuna di tali “autonomie”, Lonfernini sottolinea che «per limitare i diritti che influiscono direttamente sulla persona sono necessari due elementi: l'eccezionalità e la gravità e quindi legati a fatti contingenti, essenzialmente di carattere naturale, o legati a situazioni di carattere soggettivo per garantire una sana convivenza civile e quindi ristabilire un equilibrio eventualmente sconvolto o che può essere sconvolto e quindi per ragioni di giustizia, di sicurezza pubblica o di ordine pubblico»¹³⁷.

2.6 - Considerazioni critiche attorno alla Dichiarazione dei diritti

Dai testi e documenti analizzati emerge come la politica sammarinese continui ad essere caratterizzata da un non superato localismo.

137 L. LONFERNINI, *Diritto*, cit., 65.

Se è vero che, come notava Augusto Barbera, «manca ancora uno specifico testo costituzionale che possa formalmente definirsi “Costituzione di San Marino”» e che la Repubblica adotta un sistema costituzionale basato su più testi (quali la *Dichiarazione dei diritti*, le *Leges statuta*e, la Convenzione europea dei diritti¹³⁸, le varie leggi costituzionali e il diritto comune), la legge 8 luglio 1974, n. 59¹³⁹, ha assunto, secondo lo stesso Barbera, un rango costituzionale: «pur non approvata da una Assemblea Costituente, ed anzi frutto di una trattativa per la formazione di una maggioranza politica, [...] ha progressivamente assunto, anche sul piano formale, una posizione particolare nel sistema delle fonti normative, acquisendo il rango che è proprio dei testi costituzionali»; frutto di un movimento trasversale ai partiti che si era posto l’obiettivo di un profondo rinnovamento costituzionale, secondo Barbera l’approvazione di tale legge «fu una scelta coraggiosa, assunta nonostante le conclusioni contrarie della Commissione Astuti (in cui erano presenti i più autorevoli costituzionalisti italiani) che invitavano a mantenere fermo l’ordinamento precedente, e nonostante diffuse resistenze»¹⁴⁰.

Pare giusto ricordare come fosse proprio il partito di maggioranza relativa ad animare le “diffuse resistenze”: il 17 marzo 1969, il leader del P.D.C.S. argomentava, in risposta alla mozione del M.L.S., che «una dichiarazione dei diritti senza una Costituzione, e soprattutto senza una Costituzione così detta rigida, alla cui forma va riconosciuto un valore preventivo rispetto a quello della legislazione ordinaria, non potrebbe offrire di per se alcuna garanzia [...]. Darsi una Carta dei Diritti che porta come conseguenza una costituzione scritta, una costituzione rigida, significherebbe ripudiare la propria attuale costituzione in gran parte non scritta e formatasi nel corso dei secoli, e rinunciare conseguentemente al proprio ordinamento giuridico [...]. la Carta dei diritti non era altro che un espediente di strumentalizzazione politica e non il parto di uno sviscerato amore della libertà»; e concludeva: «personalmente ritengo che non sia il caso di sconvolgere il nostro ordinamento tradizionale, non esistendo oggi le condizioni obiettive per accogliere anche di massima la carta dei diritti così come proposta»¹⁴¹.

138 Della CEDU e delle altre fonti del diritto internazionale si tratterà nel capitolo seguente.

139 Appunto la *Dichiarazione dei diritti dei cittadini e dei principi fondamentali dell’ordinamento Sammarinese*.

140 A. BARBERA, *Prefazione* a A. SELVA, *Storia delle istituzioni della Repubblica di San Marino*, R.S.M., 2012.

141 M. C. REGGINI, *Il sindacato*, cit. 29 ss., riporta tale testo che dice essere presente nelle Biblioteca di Stato di San Marino, ma che ad oggi non è catalogato né reperibile: P.D.C.S.,

Non stupisce, dunque, che se la Commissione Astuti tenne a cuore il celebre detto *frustra putat qui secum rationes putat*¹⁴², le conclusioni prospettate dalla stessa fossero pervase, per un verso, da una “mitizzazione” della Repubblica e della sua “eterna libertà”, per l’altro di “mitezza” e “buoni consigli di prudenza” nelle però auspicabili riforme.

Così nelle “Considerazioni conclusive” veniva spiegato: «La Commissione si è costantemente attenuta al proposito di approfondire i problemi istituzionali avendo sempre presenti i caratteri peculiari dell’ordinamento giuridico sammarinese [...] e di prospettare le possibili soluzioni, le quali comportano scelte politiche estranee al suo mandato, in aderenza allo spirito delle secolari tradizioni di democrazia e di libertà dell’antica Repubblica del Titano. Compete al Consiglio Grande e Generale di stabilire i termini e i modi di attuazione delle molteplici riforme che sono state qui prospettate, per un rinnovamento degli organi e degli istituti fondamentali della costituzione sammarinese, con prudente atteggiamento alle esigenze di conservazione dell’antico ordinamento e delle odierne istanze di ulteriore perfezionamento delle istituzioni democratiche». E veniva suggerito un lavoro ponderato nell’attuare una tangibile separazione dei poteri, «l’attuazione di una vera giustizia amministrativa», rilevando che «lo studio dei problemi istituzionali ha condotto la commissione ad enucleare alcuni principi generali, che costituiscono, nel loro complesso, gli elementi normativi fondamentali dell’ordinamento sammarinese, ed appaiono pertanto meritevoli di essere gelosamente custoditi, traendone ispirazione per ogni riforma o innovazione intesa ad innovare le istituzioni dello Stato alle esigenze dei nostri tempi».

L’enunciazione di tali principi in una carta costituzionale sarebbe una «consacrazione ingiustificata rispetto alla tradizione storica ed alla attuale situazione politica sammarinese, e inopportuna sotto il profilo più strettamente giuridico, perché sarebbe inutile se si limitasse all’affermazione di principi generici, e condurrebbe logicamente ad un sistema di costituzione rigida se si volesse addivenire ad una particolareggiata formulazione di essi, con valore vincolante per il legislatore. Potrebbe, invece, essere presa in considerazione dagli organi sovrani della Repubblica l’opportunità di riaffermare questi principi fondamentali in un documento solenne che, testimoniando le conclusioni generali dei lavori dalla Commissione, potrebbe essere considerato come enunciazione dei

la carta dei diritti, Roma 1969.

142 *Calcola male o invano chi fa i conti da sé* (PUBLIO TERENCE AFRO, *Adelphoe*, del 160 a.C.).

principi direttivi a cui dovrà ispirarsi – di massima – l’attività dei pubblici poteri, nella continuità della vita della Repubblica e delle sue istituzioni fondamentali»¹⁴³.

È probabile che il ragionamento a monte di tali conclusioni sia il rispetto dell’ordinamento consuetudinario, come si evince dalle prime pagine della Relazione: «San Marino ha il raro privilegio di una costituzione non scritta, di un ordinamento consuetudinario e legislativo formatosi con esemplare continuità e spontaneità di sviluppo nel corso dei tempi che ha sempre rappresentato la più sicura garanzia di stabilità politica e di certezza giuridica: due beni sommi, la cui conservazione appare necessaria per assicurare un ordinato progresso civile e sociale, nel rispetto delle libertà e dei diritti individuali». Viene poi fatto un raffronto, che «non è figura retorica», con le «esperienze di libertà e di democrazia [...] con quelle della classica terra della libertà e della democrazia, l’Inghilterra»¹⁴⁴. Nelle pagine successive, dopo aver ulteriormente enfatizzato «la singolarità del sistema, unico in Europa», si spiega: «una costituzione flessibile non presenterebbe maggiori vantaggi dell’attuale costituzione contenuta negli Statuti, nelle leggi, nelle prassi»¹⁴⁵.

Viceversa, a parere della Commissione, implementare un sistema con una costituzione rigida e di norme rinforzate non sarebbe stato possibile, poiché «Tale adozione capovolgerebbe il sistema attuale [...] con dubbia adesione alla coscienza popolare; [...] eliminerebbe l’attuale elasticità del sistema stesso, col dar luogo necessariamente alle complicazioni di un procedimento di revisione delle norme costituzionali, da instaurare completamente *ex novo*». Si sarebbe posto inoltre il problema correlativo «dell’istituzione di un sistema di controllo di legittimità costituzionale delle leggi ordinarie», poiché con un sistema di controllo «*diffuso* [...] potrebbe, in ipotesi, ravvisarsi nell’attribuzione di questo potere, la tendenza ad un *governo di giudici*» e «ove invece si volesse accogliere il sistema del controllo *concentrato*, occorrerebbe costituire un organo *ad hoc*»¹⁴⁶.

«È appena il caso di rilevare», conclude il relatore, «che i poteri propri di un tale organo non potrebbero essere affidati a giudici (e ancor meno a consulenti) forestieri; e che, d’altra parte, non sarebbe facile trovare tra i cittadini un certo numero di elementi altamente qualificati per preparazione giuridica e al tempo

143 G. ASTUTI, *Relazione*, cit., 143 ss..

144 G. ASTUTI, *Relazione*, cit., 15.

145 G. ASTUTI, *Relazione*, cit., 21.

146 G. ASTUTI, *Relazione*, cit. 21 s..

stesso estranei ai contrastanti interessi di ordine politico, economico, sociale, e forniti di un superiore grado di obiettività»¹⁴⁷.

I politici sammarinesi furono, dunque, abili nel far tesoro del lavoro della Commissione, creando, due anni più tardi, quella “mini-costituzione”¹⁴⁸ che, se dal punto di vista pratico fa “quasi completa ombra” sul sistema previgente e offre la possibilità di stipulare trattati internazionali e risultare pienamente garantista nei rapporti tra Nazioni, apportando all’uopo semplici modifiche, da un punto di vista strettamente teorico si pone sullo stesso piano dello Statuto del 1600 e rende possibile fregiarsi di uno straordinario sistema costituzionale “multiforme”, in cui può trovare spazio anche uno Statuto antico di quattrocento anni.

Tale costruzione giuridica si è consolidata nei decenni successivi. Con le leggi 19 settembre 2000 e 26 febbraio 2002 è stato istituito il Collegio Garante, si è istituita la gradazione delle fonti e sono state apportate numerose innovazioni e integrazioni; le norme successive sono state coordinate con il decreto 8 luglio 2002, n. 79, «un testo unico che pertanto costituisce oggi la carta costituzionale della Repubblica»¹⁴⁹.

Un cenno merita infine la tendenza che si riscontra nelle equivoche informazioni storiche, offerte dai siti istituzionali e di promozione locale; se secondo l’opinione dei maggiori studiosi sammarinesi il *Placito Feretrano* è assodato che sia un falso storico dell’XI secolo, nei siti istituzionali esso è indicato «primo documento in cui è testimoniata la vita della comunità sammarinese»¹⁵⁰. In aggiunta, nonostante i documentati periodi tirannici e le occupazioni, si continua a parlare di “perpetua libertà della Repubblica”.

Simile retorica, che se collocata in autori come Melchiorre Delfico echeggiava di stilistica libertaria¹⁵¹, oggi suona di mera trovata pubblicitaria, al pari del persistere nell’attribuzione al santo Marino delle parole “*Reliquo vos liberos ab*

147 G. ASTUTI, *Relazione*, cit. 22.

148 E. SPAGNA MUSSO, *Il significato*, cit..

149 A. SELVA, *Storia*, cit., 151.

150 <http://www.sanmarino.sm/on-line/home/san-marino/storia.html>; <http://www.sanmarinosite.com/storia-san-marino/le-origini/>. Si è trattato del *Placito Feretrano* nel primo paragrafo: tale documento sarebbe un falso, mal artefatto, del XII sec. e non un documento autentico dell’885.

151 M. DELFICO, *Memorie storiche della Repubblica di San Marino*, Firenze, 1847, 165: «all’originaria Libertà conservata sempre da questa Terra, e sovente dimostrata e lealmente confermata, non possiamo avere alcun dubbio della perpetua indipendenza e libertà di San Marino».

utroque homine”, anche se già 1894 le smentiva il Carducci. E si potrebbe continuare con esemplificazioni simili¹⁵².

Peraltro, si ricordi che gli Statuti del 1491 sono rimasti inediti. Il Selva commenta che «questa importante raccolta» è «esposta alla curiosità (noncuranza) dei turisti che visitano oggi la Repubblica», e per poterne trattare ci si deve basare sulla «descrizione fatta dal Malagola»¹⁵³.

Tale atteggiamento giova al turismo della Repubblica che, inscindibilmente legato al commercio, rappresenta una buona parte del PIL¹⁵⁴.

Peraltro, se la città di San Marino e il monte Titano sono divenuti patrimonio dell’Umanità, ciò è avvenuto perché l’Unesco ha attribuito loro tale *status* utilizzando, tra gli altri, il Criterio III, secondo cui «San Marino e il Monte Titano costituiscono una testimonianza eccezionale dell’istituzione di una democrazia rappresentativa fondata sull’autonomia civica e l’autogoverno, avendo esercitato con una continuità unica e senza interruzione il ruolo di capitale di una repubblica indipendente dal XIII secolo. San Marino è una testimonianza eccezionale di una tradizione culturale vivente che perdura da settecento anni»¹⁵⁵.

In conclusione, se nel 1974, facendo tesoro dei lavori della Commissione Astuti, San Marino riconobbe di non essere ancora pronta per addivenire ad una Carta costituzionale rigida, seppe trovare un sistema che mantenesse gli antichi costrutti giuridici, e, al tempo stesso, rispecchiasse le regole del costituzionalismo più moderno. Ed anche se un sistema costituzionale elastico, ad oggi, sarebbe superabile, il tempo trascorso dalla Relazione Astuti ha confermato la preferibilità di tale sistema, molto probabilmente per ragioni che vanno al di là dei meri criteri giuridici.

Con l’allargamento degli ambiti disciplinari regolati dalle leggi costituzionali e l’istituzione di un Tribunale costituzionale, che sono oggi convogliate nel sopra citato T.U. (Decreto 8 luglio 2002, n. 79), le antiche norme costituzionali sono probabilmente destinate a perdere la quasi totalità della loro efficacia giuridica e a rivestire, in tal campo, un ruolo propriamente simbolico.

152 L’informazione storica sui siti ufficiali si lega ad un sistema di informazione al turismo di tipo propagandistico che probabilmente giova alle casse della Repubblica ma non rende merito alle ricerche degli studiosi.

153 A. SELVA, *Storia*, cit., 57.

154 Cfr. https://it.wikipedia.org/wiki/Turismo_a_San_Marino, secondo cui circa tre milioni di persone visitano ogni anno San Marino, e <http://www.sanmarinofixing.com/smfixing/fixing/archivio-fixing/14877-san-marino-pil-2013-a-35-nel-2014-sara-0.html>, secondo cui nel 2013 il commercio produceva il 15,9% del PIL.

155 <http://www.sanmarino.sm/on-line/home/san-marino/dichiarazione-unesco.html>.

CAPITOLO 3

Le fonti nazionali e sovranazionali dell'ordinamento sammarinese

3.1 - *Le fonti del diritto sammarinese: la legge*; 3.2 - *I decreti e i regolamenti*; 3.3 - *La consuetudine, il diritto comune, la prassi e la tradizione*; 3.4 - *Le fonti sovranazionali*.

3.1 - Le fonti del diritto sammarinese: la legge

Fonti del diritto sammarinese sono: la legge scritta, la consuetudine, la prassi e la tradizione¹⁵⁶.

«Fonte primaria per la produzione di leggi, di rilevanza costituzionale, rimane la legge scritta, approvata dall'Organo istituzionale competente, accanto allo Statuto»¹⁵⁷.

La legge 26 febbraio 2002 n. 36, titolata “*Revisione della legge 8 luglio 1974 n. 59, Dichiarazione dei diritti dei cittadini e dei diritti fondamentali dell'ordinamento sammarinese*” introduce, all'articolo 4 (articolo 3-bis della *Dichiarazione dei diritti*), una gradazione delle fonti che prevede una distinzione, in ordine di importanza, tra: *leggi costituzionali*, *leggi qualificate*, che disciplinano il funzionamento degli organi costituzionali, *leggi ordinarie*, *decreti legge* e fonti integrative (rappresentate dalle *consuetudini* e dal *diritto comune*)¹⁵⁸.

Lo “*ius proprium*”¹⁵⁹, rappresentato preponderantemente dallo Statuto del 1600, è oggi relegato all'ambito del diritto privato e alla procedura civile, poiché, in tal campo, il legislatore non ha adottato alcuna completa riforma. Al contrario,

156 Alcune specificità delle fonti del diritto sammarinese verranno trattate nel capitolo che segue, parlando degli organi istituzionali nel sistema giuridico attuale.

157 L. LONFERNINI, *Diritto*, cit., 68.

158 *Dichiarazione dei diritti*, art. 3-bis.

159 Contrapposto (integrativo) allo *ius commune*.

nella struttura pubblicistica le norme di tale “*corpus*” sono state superate dall’abrogazione espressa o tacita del legislatore e dalla desuetudine¹⁶⁰.

Per ciascuna tipologia di legge è predisposto un differente *iter legis* che deve essere rispettato dagli Organi istituzionali deputati all’iniziativa, cioè: ciascun Consigliere, le Commissioni Consiliari, il Congresso di Stato, le Giunte di Castello e i cittadini sulla base della legge qualificata¹⁶¹.

In base ai primi tre commi dell’art. 3-*bis* della *Dichiarazione*, si rendono necessarie maggioranze e *iter* differenziati a seconda che si tratti di leggi costituzionali, qualificate od ordinarie. «*Il Consiglio Grande e Generale può, con legge, delegare al Congresso di Stato*», che è l’organo cui è attribuito «*il potere di governare secondo i principi di collegialità e di responsabilità*»¹⁶² e «*l’adozione di decreti con forza di legge, soggetti a ratifica da parte del Consiglio Grande e Generale*»¹⁶³.

È specificato che coloro che operino proposte di legge o emendamenti di carattere costituzionale «*che comportano rispetto alla legge di bilancio, una diminuzione delle entrate, la creazione di nuove spese o un loro aumento, devono indicare i mezzi per farvi fronte*»¹⁶⁴.

Le leggi, «*approvate dal Consiglio Grande e Generale divengono obbligatorie per i cittadini dopo la loro pubblicazione e promulgazione*» (ma la *vacatio legis* non può essere comunque inferiore a cinque giorni), sebbene alcune disposizioni possano entrare in vigore, se è la legge stessa a prevederlo, solo dopo una certa data successiva a quella della entrata in vigore della legge stessa; la legittimità di tale procedimento è stata avallata dal Collegio Garante, nella sentenza n. 2 del 2007¹⁶⁵.

160 A. SELVA, *Storia*, cit., 221.

161 *Dichiarazione dei diritti*, art. 3-*bis*, comma IV; l’art. 1 della *Dichiarazione dei diritti* dispone: «*La Repubblica di San Marino riconosce, come parte integrante del proprio ordinamento, le norme di diritto internazionale generalmente riconosciute e conforma ad esse i suoi atti e la condotta. Si uniforma alle norme contenute nelle dichiarazioni internazionali in tema di diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali. Riconferma il diritto di asilo politico. Rifiuta la guerra come strumento di risoluzione delle controversie fra Stati e si conforma, nell’azione internazionale, ai principi sanciti dallo Statuto delle Nazioni Unite. L’ordinamento sammarinese riconosce, garantisce ed attua i diritti e le libertà fondamentali enunciati nella Convenzione Europea per la salvaguardia dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali. Gli accordi internazionali in tema di protezione delle libertà e dei diritti dell’uomo, regolarmente stipulati e resi esecutivi, prevalgono in caso di contrasto sulle norme interne*».

162 *Dichiarazione dei diritti*, art. 3, comma X.

163 *Dichiarazione dei diritti*, art. 3-*bis*, comma V.

164 *Dichiarazione dei diritti*, art. 3-*bis*, ultimo comma.

165 A. SELVA, *Storia*, cit., 223 ss.; sentenza Collegio Garante 18 aprile 2007 n. 2, in A. SELVA,

La loro abrogazione può essere sia espressa che tacita, ma per quanto riguarda il diritto civile ed in particolare le norme di *ius proprium*, è possibile dichiararne la sola inapplicabilità (sull'interpretazione del diritto civile merita d'essere sottolineato che, a causa della convivenza di fonti legislative, consuetudinarie e del diritto comune, è imposto al giudice un costante lavoro di adeguamento che accredita all'«*interpretatio*» un carattere costitutivo¹⁶⁶).

Una recente Legge Qualificata disciplina inoltre l'abrogazione per mezzo di referendum¹⁶⁷.

L'iniziativa legislativa in generale «*spetta a ciascun Consigliere, alle Commissioni Consiliari, al Congresso di Stato, alle Giunte di Castello e ai cittadini in base a legge qualificata*»¹⁶⁸.

Questo il sistema gerarchico delle leggi:

a) all'apice risiedono le *leggi costituzionali*, che «*attuano i principi fondamentali sanciti nella [...] Dichiarazione. Sono approvate nel loro complesso con la maggioranza dei due terzi dei componenti il Consiglio Grande e Generale. Se approvate con la maggioranza assoluta sono sottoposte a referendum confermativo entro novanta giorni dalla loro approvazione*»¹⁶⁹.

Con tali leggi sono state fatte le più importanti modifiche istituzionali dal 2002 ad oggi¹⁷⁰. Va inoltre evidenziato che in base ai primi due commi dell'articolo 1 della *Dichiarazione dei diritti*, alcune norme di diritto internazionale sono u-

Storia, cit., 225.

166 In tema di interpretazione si è espresso anche il Collegio Garante nella sentenza 2 dicembre 2009 n. 4, riconoscendo la legittimità di disposizioni retroattive di interpretazione autentica (in A. SELVA, *Storia*, cit., 225).

167 L.Q. 29 maggio 2013 n. 1.

168 *Dichiarazione dei diritti*, art 3-bis, comma IV.

169 *Dichiarazione dei diritti*, art. 3-bis, comma I.

170 Ad oggi le Leggi Costituzionali sono in tutto 10:

1 - L.C. 27 maggio 2003 n. 67 - *Disciplina delle responsabilità dei membri del Collegio Garante*;

2 - L.C. 30 ottobre 2003 n. 144 - *Organi del Potere Giudiziario. Istituzione, definizione e responsabilità*;

3 - L.C. 25 febbraio 2004 n. 7 - *Collegio di Controllo della Finanza Pubblica*;

4 - L.C. 29 marzo 2004 n. 41 - *Collegio di Controllo della Finanza Pubblica*;

5 - L.C. 28 aprile 2005 n. 61 - *Revisione dell'articolo 16 della Dichiarazione dei Diritti e dei Principi Fondamentali dell'Ordinamento Sammarinese*;

6 - L.C. 15 dicembre 2005 n. 183 - *Legge costituzionale sul Congresso di Stato*;

7 - L.C. 16 dicembre 2005 n. 185 - *Legge Costituzionale sui Capitani Reggenti*;

8 - L.C. 22 luglio 2011 n. 1 - *Bandiera e stemma ufficiale della Repubblica di San Marino. Integrazione alla Legge 8 luglio 1974 n. 59*;

9 - L.C. 16 settembre 2011 n. 2 - *Organi del Potere Giudiziario*;

10 - L.C. 26 gennaio 2012 n. 1 - *Istituzione della Corte per il Trust ed i rapporti fiduciari*.

bicate nel sistema gerarchico delle fonti sullo stesso piano delle leggi Costituzionali, in quanto «*La Repubblica di San Marino riconosce, come parte integrante del proprio ordinamento, le norme di diritto internazionale generalmente riconosciute e conforma ad esse i suoi atti e la condotta. Si uniforma alle norme contenute nelle dichiarazioni internazionali in tema di diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali*»¹⁷¹;

b) ad un livello sottordinato si pongono le *leggi qualificate* che trovano il proprio campo di applicazione nella disciplina regolante il funzionamento degli organi istituzionali e degli istituti di democrazia diretta. Esse devono essere approvate con la maggioranza assoluta del Consiglio Grande e Generale e sono assoggettate al controllo costituzionale del Tribunale costituzionale¹⁷²;

171 *Dichiarazione dei diritti*, art. 1, commi I e II; sul punto si tornerà nei prossimi paragrafi.

172 *Dichiarazione dei diritti*, art. 3-bis, comma II. Sulle leggi qualificate si è aperto un dibattito politico in quanto il Collegio Garante, a seguito di due sentenze (Sentenze n. 1 del 12 marzo 2005 e n. 10 del 16 dicembre 2010), ha stabilito che non possono essere soggette a referendum; il tema sarà approfondito nell'ultima parte della ricerca.

Le Leggi Qualificate sono in tutto 22:

1 - L.Q. 25 aprile 2003 n. 55 - *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*;

2 - L.Q. 15 dicembre 2005 n. 184 - *Legge Qualificata sul Congresso di Stato*;

3 - L.Q. 16 dicembre 2005 n. 186 - *Legge Qualificata sui Capitani Reggenti*;

4 - L.Q. 12 settembre 2006 n. 1 - *Modifica dell'articolo 18, primo comma, della Legge Qualificata 15 dicembre 2005 n. 184 (Legge Qualificata sul Congresso di Stato)*;

5 - L.Q. 12 settembre 2006 n. 2 - *Modifiche alla Legge 21 marzo 1995 n. 42 "Istituzione delle commissioni consiliari permanenti e riforma delle Commissioni consiliari", alla Legge 25 febbraio 2004 n. 26 e alla Legge 15 dicembre 1994 n. 110*;

6 - L.Q. 18 dicembre 2006 n. 3 - *Interpretazione autentica dell'articolo 3, terzo comma, della Legge Qualificata 30 ottobre 2003 n. 145*;

7 - L.Q. 11 maggio 2007 n. 1 - *Disposizioni per la valorizzazione della volontà dei cittadini e per la parità in materia di elezioni e campagne elettorali*;

8 - L.Q. 5 agosto 2008 n. 1 - *Modifiche ed integrazioni alla Legge Qualificata 11 maggio 2007 n. 1 "Disposizioni per la valorizzazione della volontà dei cittadini e per la parità in materia di elezioni e campagne elettorali*;

9 - L.Q. 4 maggio 2009 n. 1 - *Provvedimenti straordinari e urgenti per la nomina di magistrati*;

10 - L.Q. 21 gennaio 2010 n. 1 - *Modifica all'articolo 7, comma 8 della Legge Qualificata 30 ottobre 2003 n. 145*;

11 - L.Q. 24 febbraio 2011 n. 1 - *Modifica del sesto comma dell'articolo 1 della Legge 15 dicembre 2005 n. 194 (Legge Qualificata sul Congresso di Stato)*;

12 - L.Q. 26 ottobre 2010 n. 2 - *Riforma del Bollettino Ufficiale della Repubblica di San Marino*;

13 - L.Q. 16 settembre 2011 n. 2 - *Nuove norme in materia di ordinamento giudiziario*;

14 - L.Q. 7 novembre 2011 n. 3 - *Dipartimenti della Pubblica Amministrazione*;

15 - L.Q. 26 gennaio 2012 n. 1 - *Disposizioni per l'attivazione ed il funzionamento della Corte per il Trust ed i rapporti fiduciari*;

16 - L.Q. 29 maggio 2013 n. 1 - *Del referendum e dell'iniziativa legislativa popolare*;

17 - L.Q. 3 novembre 2014 n. 1 - *Modifiche all'articolo 5 della Legge Qualificata 30 ot-*

c) infine, le *leggi ordinarie* sono approvate dal Consiglio Grande e Generale con maggioranza semplice¹⁷³. Soggette anch'esse al controllo di legittimità del Collegio Garante, sono idonee a disciplinare qualunque materia di rango inferiore a quello costituzionale.

2.2 - I decreti e i regolamenti

Accanto alle leggi, l'ordinamento contempla, tra le fonti normative, i *decreti* (suddivisi in *decreti reggenziali*, *decreti d'urgenza* denominati *decreti legge*, e *decreti delegati al Congresso di Stato*) e i *regolamenti*.

Anche se negli statuti la legge e il decreto sono totalmente parificati, sia sotto il profilo sostanziale che nelle antiche e scarse regole procedurali, essendo entrambi deliberati dal Consiglio Grande e Generale, così non è stato per l'evoluzione legislativa, che ha teso a differenziare le due fonti, «pur se talora con scarsa consapevolezza» diversificando nel contempo due diverse tipologie di decreti: il *decreto consiliare* e il *decreto reggenziale*¹⁷⁴.

La prassi qualificava la legge e il decreto consiliare come atti normativi primari: entrambi deliberati dal Consiglio e promulgati dalla Reggenza. Ma già con il Regolamento per le sedute del Consiglio del 7 luglio 1949 (approvato tramite decreto consiliare) operava «subdolamente una presunta distinzione tra la forza della legge e la forza del decreto»¹⁷⁵.

Guido Guidi, nel 2004, sottolineava criticamente come non paresse proprio che il criterio dei due tipi di fonte risiedesse nella loro rispettiva forza giuridica, poiché il legislatore, ad eccezione di alcune ipotesi in cui il decreto consiliare

tobre 2003 n. 145 - Disposizioni sull'Ordinamento Giudiziario;

18 - L.Q. 25 novembre 2014 n. 2 - Modifiche alla Legge 11 marzo 1981 n. 21 - Riforma del Regolamento del Consiglio Grande e Generale - e successive modifiche;

19 - L.Q. 18 giugno 2015 n. 1 - Disposizioni in merito alla designazione e alla nomina dei componenti delle Commissioni Consiliari Permanenti e delle Commissioni ed Organismi di nomina Consiliare;

20 - L.Q. 18 giugno 2015 n. 2 - Norme di incompatibilità per l'appartenenza ad associazioni segrete;

21 - L.Q. 22 dicembre 2015 n. 3 - Disposizioni urgenti per l'Appello Civile;

22 - L.Q. 17 marzo 2016 n. 1 - Modifiche alla Legge 31 gennaio 1996 n. 6 (Legge Elettorale) e successive modifiche ed alla Legge Qualificata 29 maggio 2013 n. 1 (Del referendum e dell'iniziativa legislativa popolare).

173 Dichiarazione dei diritti, art. 3-bis, comma III.

174 G. GUIDI, *Le fonti scritte nella Repubblica di San Marino*, Torino, Giappichelli, 2004, 100.

175 G. GUIDI, *Le fonti*, cit., 100.

veniva usato a fini non normativi, perseguiva «in tutti i casi, esiti di novazione legislativa, facendone semmai un uso differenziato in relazione alle materie e ai diversi ambiti di applicazione»¹⁷⁶.

La revisione della *Dichiarazione dei diritti* del 2002, che ha delineato un quadro completo del sistema delle fonti, non contiene alcun riferimento al decreto consiliare che, pertanto, ha perso l'ultimo (residuale) ambito in cui operava.

Dai decreti consiliari si sono distinti progressivamente, nell'evoluzione pratica, i decreti reggenziali che, «confusi originariamente nella massa degli atti normativi e amministrativi del Consiglio e della Reggenza, rappresentano oggi la fonte più diffusa attraverso cui il binomio Congresso di Stato-Reggenza emana atti aventi forza di legge»¹⁷⁷.

Una prima e scarna disciplina, in merito, si trova nella *Dichiarazione dei Diritti* del 1974, che fa propria la raccomandazione della Relazione Astuti che auspicava la disciplina dell'«esercizio della decretazione in via d'urgenza da parte dei Capitani Reggenti, con riserva di conferma e ratifica del Consiglio G. e G. entro tre mesi pena la loro decadenza»¹⁷⁸.

Dopo appena sette anni, la materia fu oggetto di una più compiuta sistemazione, nell'ambito del regolamento consiliare del 1981, il cui articolo 31, «a parziale imitazione della legislazione italiana, specifica una serie di circostanze, tra cui:

- l'entrata in vigore del decreto, che coincide con il giorno della pubblicazione;
- il tipo di votazione richiesta, che avviene nel suo complesso tenendo conto degli eventuali emendamenti apportati;
- la forma dell'atto, che resta il decreto senza acquisire forma parlamentare, anche a seguito di ratifica;
- l'effetto di annullamento cui è sottoposta ogni disposizione del decreto non ratificata. In questo ultimo caso, come per l'Italia, la legge dovrà disciplinare i rapporti sorti in base ai decreti non ratificati o emendati»¹⁷⁹.

Dalla lettera dell'articolo 3 della *Dichiarazione*, e da quanto disposto nel citato regolamento consiliare, non emergeva quale fosse il ruolo effettivo svolto dal Congresso di Stato che, come titolare dell'indirizzo politico-legislativo di governo, esercitava comunque un ruolo primario. Se non la legislazione, per lun-

176 G. GUIDI, *Le fonti*, cit., 101, rileva come «recentemente si constata, per esempio, che si ricorre al decreto consiliare, per dare attuazione agli accordi internazionali».

177 G. GUIDI, *Le fonti*, cit., 102

178 G. ASTUTI, *Relazione*, cit., 54.

179 G. GUIDI, *Le fonti*, cit., 102 s..

go tempo, è stata la prassi ad aver ribadito questo dato di fatto, attraverso la constatazione che il Congresso non interveniva nel procedimento soltanto tramite la formulazione di un *parere* ma semmai, più frequentemente, tramite l'inoltro di vere e proprie *proposte*.

Con la legge 5 settembre 1997 n. 97, di riforma del Congresso di Stato, è stato esplicitamente previsto, all'articolo 3, che tale organo fosse dotato di quest'ultima prerogativa.

La revisione costituzionale del 2002 non ne ha preso atto e, nel "nuovo" articolo 3, comma 4, ha ricalcato la formula del '74, coinvolgendo il Congresso di Stato nell'ambito della sola proposizione di "*pareri*". Ciò è stato oggetto di forti critiche in dottrina, critiche avanzate *in primis* da Severino Caprioli¹⁸⁰.

Con l'emanazione della Legge Costituzionale 16 dicembre 2005 n. 185 (*Legge Costituzionale sui Capitani Reggenti*) e con la Legge Qualificata n. 186 del 2005 sono state formalizzate le prassi e sistematizzate le fonti normative sedimentatesi negli anni, facendo chiarezza nella materia distinguendo: *Decreti reggentiali*, *Decreti d'urgenza* denominati "*decreti legge*" e *Decreti delegati al Congresso di Stato*.

In merito ai *Decreti reggentiali*, la Legge Costituzionale 16 dicembre 2005 n. 185, all'articolo 5, riconosce ai Capitani Reggenti il potere-dovere di emanare decreti che non sono soggetti a ratifica parlamentare né tantomeno sono fonti del diritto.

Il Lonfernini sottolinea che «si tratta di atti dovuti che non devono essere sottoposti a ratifica da parte del Consiglio Grande e Generale (es. i decreti previsti per attivare le procedure referendarie; l'elezione dei membri del Collegio Garante, da parte del Consiglio Grande e Generale, viene poi proclamata (impropriamente la legge indica la "nomina") con decreto reggentiale "non soggetto a ratifica" - art. 2, punto 6 legge n. 55, anno 2003 - ecc.)»¹⁸¹.

Tali decreti assumono un rilievo particolare sulla base dell'articolo 11, comma 2, della legge n. 186 del 2005, in base al quale i decreti di ratifica di trattati e accordi internazionali sono emanati dalla Reggenza e devono indicare la delibera del Consiglio G. e G. nel preambolo.

Per ciò che riguarda i *Decreti d'urgenza*, l'articolo 2, punto 2, lett. b), della Legge Qualificata 15 dicembre 2005 n. 183 riconosce al Congresso di Stato, in caso di urgenza, il potere di emanare decreti con forza di legge, soggetti alla ra-

180 G. GUIDI, *Le fonti*, cit., 103.

181 L. LONFERNINI, *Diritto*, cit., 120.

tifica, entro tre mesi, del Consiglio G. e G., pena la loro decadenza.

Al decreto può essere fatto ricorso in caso di urgenza, quindi per «disciplinare situazioni imprevedibili ed eccezionali»¹⁸². Tale requisito, che è stato oggetto di larghe dispute nella dottrina italiana, in San Marino, almeno fino alla riforma chiarificatrice, secondo Guidi non «ha mai sollevato dubbi di perplessità, per il fatto che, per comune prassi» era ammesso «non solo per disciplinare situazione eccezionali e di urgenza, ma anche per *emanare atti normativi ordinari*, primari o meramente attuativi di atti primari»¹⁸³.

Il *decreto-legge* non può considerarsi una legge delegata, poiché il decreto deve seguire la procedura di ratifica anche se nel periodo intercorrente tra l'adozione e l'eventuale conversione in legge possono essere costituiti rapporti di rilevanza giuridica che, nel caso di non ratifica o di modifica, devono essere disciplinati dalla legge.

I *decreti d'urgenza* vengono promulgati e pubblicati con decreto dei Capitani Reggenti i quali hanno facoltà di rinviare con messaggio motivato, prima della promulgazione, il decreto al Congresso di Stato. In caso di conferma il decreto viene promulgato.

Approvato il decreto, la conversione opera *ex tunc*, lo stesso vale in caso di non approvazione che deve comunque essere motivata dal Consiglio G. e G.. La delibera di non conversione può essere impugnata dall'organo che ha adottato il decreto avanti al Collegio Garante. Di conseguenza legittimato all'impugnativa è soltanto il Congresso di Stato.

Per quanto riguarda i *Decreti delegati al Congresso di Stato*, l'articolo 3-bis della *Dichiarazione dei diritti*, che integra l'articolo 3 della stessa, prevede che il Consiglio G. e G. possa, con legge, delegare al Congresso di Stato l'adozione di decreti dotati di forza di legge, soggetti a ratifica del Consiglio G. e G.. In tali casi il decreto deve rispettare, obbligatoriamente, i limiti previsti dalla legge quadro.

La mancata ratifica del decreto delegato ne comporterà la decadenza, con possibilità, per i soggetti interessati, di impugnare la delibera avanti il Collegio Garante che dovrà valutare il rispetto dei principi espressi nella legge di delega, ossia «se è andato oltre sia nella sostanza sia nello spirito che ha informato il Consiglio»¹⁸⁴.

182 L. LONFERNINI, *Diritto*, cit., 121.

183 G. GUIDI, *Le fonti*, cit., 104.

184 L. LONFERNINI, *Diritto*, cit., 122.

Per quanto riguarda i *regolamenti*, l'articolo 2, lett. h), della Legge Costituzionale 15 dicembre 2005 n. 183 (*Legge Costituzionale sul Congresso di Stato*), prevede che il Congresso di Stato «*adotta 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*».

La prima normativa di carattere generale sui regolamenti è stata dettata con la legge 5 settembre 1997 n. 97 (oggi in buona parte abrogata), che ha ufficialmente riconosciuto e disciplinato il regolamento come atto di normazione secondaria del potere esecutivo, attraverso la tipizzazione di una fonte che, precedentemente, era parificata alla legge «sia in relazione all'organo abilitato all'emanazione (il Consiglio Grande e Generale), sia per quanto concerne la forma (deliberazione del C. G. e G., sottoscrizione da parte dei Capitani Reggenti e del Segretario di Stato per gli Affari Interni), sia per quanto riguarda la forza giuridica. La prova più evidente di quest'ultima affermazione si ricava dalla constatazione che, molto spesso, legge e regolamento sono stati deliberati *contestualmente*, nell'ambito cioè di un unico atto (denominato: Legge Regolamento) [...] . Sulla base di un criterio empirico di estrema semplificazione si potrebbe dire che talora la *fonte regolamentare con forza di legge* è stata utilizzata, in passato, in luogo della legge o del decreto (consiliare, reggenziale), per disciplinare materie di minore rilevanza»¹⁸⁵.

In ogni caso, non è richiesta la ratifica del Parlamento¹⁸⁶ per quei regolamenti, adottati dal Congresso di Stato, che abbiano ad oggetto la disciplina delle forme e delle modalità di esecuzione delle leggi. Il Collegio Garante ha precisato al riguardo: «i regolamenti hanno nella Repubblica di San Marino caratteristiche peculiari. In alcuni casi rappresentano una mera esecuzione di leggi a contenuto normativo ben definito. [...] In altri [...] hanno un contenuto essenzialmente primario – non secondario – completando la legge e non limitandosi ad eseguirla. Inoltre [...] taluni regolamenti sono adottati sulla base di procedure particolari, che vanno al di là delle competenze del Congresso di Stato». E relativamente a questa ultima categoria, il Collegio ha ritenuto che la competenza normativa attribuita ad organo diverso dal Consiglio Grande e Generale può essere prevista soltanto da legge di rango costituzionale¹⁸⁷.

185 G. GUIDI, *Le fonti*, cit., 112 s..

186 Ossia del Consiglio Grande e Generale, che ha la funzione di organo parlamentare (monocamerale). Sul tema si tornerà nel capitolo che segue.

187 A. SELVA, *Storia*, cit., 232.

2.3 - La consuetudine, il diritto comune, la prassi e la tradizione

In seguito all'introduzione dell'articolo 3-bis della *Dichiarazione dei diritti*, come precedentemente rilevato, San Marino si è dotata di un sistema delle fonti, scritte e non scritte, chiuso e protetto da una legge costituzionale difficilmente modificabile.

In tale sistema la *consuetudine* e il *diritto comune* «*costituiscono fonte integrativa in assenza di disposizioni di legge*»¹⁸⁸ e la *consuetudine* non può più considerarsi fonte di diritto pubblico (in particolare del diritto penale), poiché ciò sarebbe in contrasto con il principio di legalità vigente nel sistema penale¹⁸⁹.

In ogni caso deve ritenersi inammissibile la consuetudine *contra legem*. La fonte consuetudinaria trovava ingresso nell'ordinamento sammarinese, prima della riforma del 2002, attraverso le rubriche XIII e XXXI del libro I delle *Leges Statutae* prevedenti che, ove non sia possibile procedere alla risoluzione di una controversia o alla estrapolazione di una regola attraverso gli statuti e le *reformationes*, si debba ricorrere alle «*laudabiles consuetudines Terre Sancti Marini*».

Vien da sé che la consuetudine, trovando ingresso attraverso una disposizione di legge, non si può ritenere in grado di vincere l'efficacia propria di una norma derivata da fonte uguale a quella che introduce la stessa fonte consuetudine. Ma è la medesima lettera degli statuti che conduce a sancire l'inammissibilità di consuetudini *contra legem*; il giudice, infatti, secondo gli statuti è tenuto ad applicare le *laudabiles consuetudines* solo ove «*statuta, vel reformationes contingentes casus non deciderent*», solo ove cioè il caso su cui si controverte non sia previsto e regolato dalla legge. Non pare, invece, possano sorgere fondati dubbi circa l'ammissibilità di consuetudini interpretative o introduttive¹⁹⁰.

Nonostante ciò, il Commissario della legge Giacomo Ramoino, giudice del Tribunale Commissariale fino alla fine degli anni sessanta, rilevava, di contro, che la prevalente dottrina ha ammesso, a lungo, anche la consuetudine *contra legem*. In tale caso però (si riteneva) «si richiede che essa sia non solo *longeva* ma *legitime praescripta* e cioè che sia trascorso il tempo per la prescrizione: trentennale per i civilisti, quarantennale per i canonisti e, in casi particolari, immemorabile»¹⁹¹.

188 *Dichiarazione dei diritti*, art. 3-bis, comma VI.

189 Dello stesso parere sia A. SELVA, *Storia*, cit., 234, che L. LONFERNINI, *Diritto*, cit., 68 s..

190 G. FELICI, *Profili di diritto costituzionale sammarinese*, R.S.M., Edizioni del Titano, 1999, 43 ss..

191 G. RAMOINO, *Le fonti del diritto privato sammarinese*, R.S.M., Arti Grafiche F. Della

Sicuramente oggi tale teoria non ha più alcuna ragione di essere, ed è evidente che, a seguito della più volte citata riforma, l'ordinamento annovera nel sistema delle fonti soltanto le consuetudini *praeter e secundum legem*.

La valenza della consuetudine nell'ordinamento sammarinese è stata rafforzata dall'articolo 16, comma 3, lett. a), della *Dichiarazione* che stabilisce che siano sottoponibili a controllo di costituzionalità, anche le «*norme consuetudinarie aventi forza di legge*».

Guido Guidi evidenzia che sono poche le consuetudini formatesi nell'ambito del diritto privato, mentre è «soprattutto la procedura civile il campo in cui questa fonte ha colmato, in modo evidente, le lacune delle scarse regole statutarie [...]. Rilevanza di gran lunga superiore rivestono, invece, le *consuetudini costituzionali*»¹⁹².

In merito al rapporto con la fonte diritto comune, sebbene negli statuti si dica che «*secundi juris communis, et laudabiles consuetudines*», cioè non si stabilisca un ordine preciso, anzi venga nominato per primo il diritto comune, senz'altro si deve ritenere prevalente la fonte consuetudinaria. E ciò perché nella concezione del diritto comune la consuetudine, così come gli statuti, è una norma di *jus proprium*¹⁹³.

Tale concetto non è però sempre stato chiaro: «a lungo si è discusso se lo statuto, le riformazioni e la consuetudine potessero, dal punto di vista giuridico, derogare al diritto comune e cioè stabilire norme *contra jus commune* (per le disposizioni *secundum o praeter jus commune* presto si raggiunse l'accordo). Marino Socino dice, ad esempio, che da duecento anni durava la disputa intorno ai frequenti statuti escludenti la femmina dalla successione ereditaria. Finì per imporsi l'opinione che ammetteva la validità della deroga»¹⁹⁴.

Le consuetudini costituzionali hanno avuto un fondamentale valore sino ai primi anni del “nuovo millennio”. Tant'è che Gilberto Felici, nel 1999, scriveva: «non è estranea all'ordinamento sammarinese una consuetudine di diritto pubblico – fatta eccezione per il diritto penale sostanziale, in osservanza del moderno principio di civiltà giuridica “*nullum crimen, nulla poena sine lege*” – ed in particolare di una consuetudine di diritto costituzionale. È indubbio che la consuetudine costituzionale appartenga alle fonti del diritto costituzionale

Balda, 1928 (oggi in *Le fonti del diritto privato sammarinese*, a cura della Banca Agricola Commerciale, R.S.M., A. t. e., 2000), 24.

192 G. GUIDI, *Le fonti*, cit., 154.

193 G. FELICI, *Profili*, cit., 45 ss..

194 G. RAMOINO, *Le fonti*, cit., 25.

sammarinese; può anzi aggiungersi che con riferimento a tale ordinamento essa assume un valore primario sulla base delle seguenti constatazioni. In primo luogo, non esiste una costituzione scritta, cioè un testo che organicamente determini quali sono, come si formano e quali funzioni e competenze abbiano gli organi di governo dotati di pubblici poteri. In secondo luogo gli stessi Statuti che al libro I contengono numerose norme di istituzione e regolazione dei pubblici poteri, sono notevolmente risalenti nel tempo, cosicché non sempre la disciplina in essi contenuta si confà alle nuove e pressanti esigenze che il governo di uno Stato della nostra epoca postula; basti pensare che il Congresso di Stato, organo supremo del potere esecutivo, nelle *Leges Statutae* non compare affatto. In terzo luogo, il notevole sviluppo che la legislazione posta in essere dal Consiglio Grande e Generale ha avuto in questo secolo, in particolar modo negli ultimi decenni, se da un lato ha di fatto introdotto *ex novo* disposizioni legislative in numerosissimi settori (economia, sanità, istruzione, cultura, commercio, territorio e urbanistica, relazioni internazionali ecc.), dall'altro non solo non ha toccato istituti tipici del diritto privato, ma è risultata veramente limitata anche nel contesto del diritto costituzionale. E tutto ciò mentre, invece, la costituzione di San Marino, anche con riferimento all'organizzazione dei pubblici poteri, evolveva notevolmente»¹⁹⁵.

Il *Preambolo* della *Dichiarazione dei diritti*, nell'affermare «la continuità della vita dello Stato e delle sue istituzioni fondamentali», evidenzia la volontà di attribuire esplicito riconoscimento all'intera tradizione giuridica sammarinese, ove non contrasti con i principi costituzionalizzati. E Guido Guidi ricorda che nell'ambito costituzionale va sottolineata «l'origine consuetudinaria del principio democratico, concretizzatosi nell'istituzione dell'Arringo.

Di origine consuetudinaria prima, e statutaria poi, è anche il principio secondo cui gli organi del potere esecutivo devono essere espressione del Consiglio Grande e Generale» e il «riconoscimento, nell'ambito della struttura collegiale del Congresso di Stato» come in altri campi, dove si sono affermate consuetudini «confermative delle regole sulla produzione del diritto, nell'ambito, ad esempio, del cosiddetto accordo P.A.-OO.SS; oppure, in ordine al riconoscimento di vere e proprie funzioni “creative” in capo ai giudici (cui la Dichiarazione del '74 aveva attribuito ufficialmente anche il potere di disapplicare le disposizioni contrastanti con la Costituzione formale)»¹⁹⁶.

195 G. FELICI, *Profili*, cit., 47.

196 G. GUIDI, *Le fonti*, cit., 154 ss..

In merito allo *jus commune* Gilberto Felici rilevava che l'età delle codificazioni non si è compiuta a San Marino, pur essendovi stato il tentativo di predisporre un Codice Civile nel 1898¹⁹⁷. Mentre il Guidi rilevava che «La Repubblica di San Marino è ormai l'unico Stato europeo – dopo il 1900, anno in cui il diritto comune ha cessato di aver vigore in Germania con l'attuazione del nuovo codice civile dell'Impero – dove questo diritto ha ancora valore di legge»¹⁹⁸.

Molti principi di diritto comune sono oggi dimenticati, perché anacronistici, e molto è disciplinato dalla legge scritta, che concorre, col diritto comune a informare l'ordinamento sammarinese. Quindi *jus scriptum* e diritto comune, ove quest'ultimo permane, convivono in un rapporto di concorrenza e sussidiarietà. «tra loro, com'è noto, in luogo del principio della forza abrogativa della *lex posterior*, domina il criterio *derogativo* della legge sopravveniente rispetto al diritto comune previgente».

In ogni caso, il Felici osservava che «deve rilevarsi come la vigenza attuale, ma anche storica, del diritto comune abbia introdotto nell'ordinamento sammarinese prevalentemente norme di diritto privato, anche in considerazione del fatto che lo stesso diritto comune non conosce un compiuto sistema di organizzazione dello Stato; il diritto costituzionale – soprattutto nella parte che si occupa dell'ordinamento dei poteri pubblici – deve ritenersi solo marginalmente toccata da tale fonte»¹⁹⁹.

La *Dichiarazione* del 1974, a seguito della riforma del 2002, detta all'articolo 3-bis, comma 6, che «*la consuetudine e il diritto comune costituiscono fonte integrativa in assenza di disposizioni legislative*», in tal modo prendendo atto che il diritto comune è solo una delle fonti dell'ordinamento sammarinese e che come tale deve sottostare ai criteri di rigida graduazione delle fonti.

Ciò è stato affermato anche dal Caprioli, che ha scritto: «Posto in costituzione, il diritto comune vede mutato il titolo del suo vigore; e da ciò derivano conseguenze di varia indole [...]. Il tenore del comma 6, considerato nella sua interezza, introduce nell'ordinamento sammarinese un tratto di codificazione [...]. Un cambio d'epoca: la vera novità della legge n. 36/2002».

Sulla sussidiarietà del *diritto comune* il Collegio Garante ha avuto modo di esprimersi nella già citata sentenza n. 4 del 2 dicembre 2009, specificando la prevalenza della fonte legislativa, compreso lo *ius proprium* dello statuto, rispetto al diritto comune.

197 G. FELICI, *Profili*, cit., 52.

198 G. GUIDI, *Le fonti*, cit., 157.

199 G. FELICI, *Profili*, cit., 54.

Il Lonfernini ritiene, in merito alla consuetudine, che essa conservi «un suo valore nell'interpretare l'evoluzione storica che i singoli istituti hanno subito nel tempo e quindi per meglio comprendere lo spirito che ha informato il legislatore nel rimuovere situazioni che la volontà popolare non ritiene superate»²⁰⁰.

Infine, mantengono un certo significato nell'ordinamento, sebbene non siano fonti del diritto, la *prassi* e la *tradizione*.

Secondo Lonfernini, la *prassi*, «in certi momenti storici, caratterizzati da situazioni difficili che il Paese può attraversare, può avere come ha avuto una funzione ben precisa in riferimento all'assunzione di poteri, da parte degli Organi Statali; poteri che, se anche non previsti statutariamente, rientrano comunque nella connotazione storica, oggi si dice nel “dna”, dell'organo [...]. Lo Statuto è stato “costruito” attorno a determinati Organi: Il Consiglio Grande e Generale, I Capitani Reggenti. Il diritto di assumere poteri forti, limitati nel tempo e per superare momenti difficili, da parte di un organismo collegiale quale quello dei Capitani Reggenti, affonda le sue radici in una tradizione (prassi) che risale alla magistratura consolare dell'epoca repubblicana di Roma, ripresa poi nel massimo sviluppo delle autonomie comunali: è lo stesso statuto che affida ai Capitani Reggenti poteri anche per gli affari più gravi»²⁰¹.

Mentre la *tradizione*, pur non potendosi ritenere fonte di produzione, «ha una sua validità in quanto tende a conservare il contenuto normativo essenziale in vigore e mira, soprattutto, come direttiva, ad assicurare la continuità di un sistema che affonda le sue radici nel tempo e che da sempre ha caratterizzato l'esistenza di uno Stato che ha una sua “ragion d'essere” solamente se ben ancorato alle sue origini e alla sua storia»²⁰².

2.4 - Le fonti sovranazionali

Per poter comprendere quale sia l'incidenza delle fonti del diritto sovranazionale nell'ordinamento sammarinese il punto di partenza deve necessariamente essere l'articolo 1 della *Dichiarazione dei diritti*, in quanto, per mezzo di tale disposizione sono “parte integrante” dell'ordinamento costituzionale sammarinese, «*le norme di diritto internazionale generalmente riconosciute*» a cui la Repubblica conforma «*i suoi atti e la condotta*», uniformandosi altresì «*alle*

200 L. LONFERNINI, *Diritto*, cit.,69.

201 L. LONFERNINI, *Diritto*, cit.,69 s..

202 L. LONFERNINI, *Diritto*, cit. 70 s..

norme contenute nelle dichiarazioni internazionali in tema dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali». La *Dichiarazione*, infine, precisa che «*gli accordi internazionali in tema di protezione delle libertà e dei diritti dell'uomo, regolarmente stipulati e resi esecutivi, prevalgono in caso di contrasto sulle norme interne*»²⁰³.

Sull'efficacia delle norme di diritto internazionale all'interno dell'ordinamento sammarinese la dottrina maggioritaria ritiene che si debba far riferimento alla tecnica giuridica del "rinvio mobile", ossia quel meccanismo secondo il quale si richiama una fonte esterna, recepita all'interno del sistema nazionale «come essa "vive" nell'ordinamento originario». In tal modo si consente un adattamento automatico dell'ordinamento interno a tutte le norme che da questa fonte derivano e/o deriveranno e la stessa si dovrà interpretare «alla stregua dell'ordinamento di provenienza»²⁰⁴.

Le norme di diritto internazionale generalmente riconosciute coincidono con il giusnaturalistico diritto naturale, cioè con le consuetudini universali e con i principi comuni alla generalità degli ordinamenti statuali moderni. Tali regole di condotta hanno come destinatari tutti i membri della comunità internazionale²⁰⁵.

Così come il recepimento delle norme di diritto internazionale generalmente riconosciute viene posto all'apice della gerarchia delle fonti, è sancito che siano meritevoli di tale *status*, in quanto opportunamente rettificata e successivamente inserite nella *Dichiarazione dei diritti*, la *Convenzione Europea per la salvaguardia dei Diritti dell'Uomo* (CEDU) e la *Convenzione Universale dei Diritti dell'Uomo*²⁰⁶.

Il Collegio Garante ha precisato 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

203 *Dichiarazione dei diritti*, art. 1, commi I e IV.

204 A. SELVA, *Storia*, cit., 164.

205 <http://www.simone.it/cgi-local/Codici/newart.cgi?10,1,38,1,32,1,0>, definizione "Norme di diritto internazionale generalmente riconosciute".

206 *Dichiarazione dei diritti*, art. 1, comma III: «*L'ordinamento sammarinese riconosce, garantisce ed attua le libertà fondamentali enunciate dalla CEDU*». La CEDU è stata ratificata con Decreto 9 marzo 1989, n 22; con il decreto n. 109 del 1985 è stato ratificato il patto internazionale relativo ai diritti civili e politici firmato il 19 dicembre 1966 a New York, e, conseguentemente la Dichiarazione Universale dei diritti dell'uomo approvata dall'assemblea generale dell'ONU il 10 dicembre 1948.

pure riferimento il primo comma dell'art 1 della stessa Dichiarazione»²⁰⁷.

I principi espressi dalla Dichiarazione delle Nazioni Unite devono essere considerati sotto due distinti punti di vista: uno rispetto all'azione della Repubblica nel più ampio contesto internazionale, nel quale i principi dell'azione internazionale si legano ai patti dell'ONU firmati a New York il 19 dicembre 1966²⁰⁸; l'altro rispetto ai principi fondamentali sanciti dalla Dichiarazione Universale dei diritti dell'Uomo, in tema di libertà, dignità e diritti della persona umana, di eguaglianza di ciascuno di fronte alla legge, di tutela giurisdizionale dei diritti, di diritto alla riservatezza, all'istruzione, al lavoro, ecc..

L'articolo 1, comma 2, della *Dichiarazione dei diritti* prevede che la Repubblica «*riconferma il diritto di asilo politico. Rifiuta la guerra come strumento di risoluzione delle controversie fra Stati e si conforma, nell'azione internazionale, ai principi sanciti dallo Statuto delle Nazioni Unite*»²⁰⁹.

Nello specifico, il diritto di asilo politico deve legarsi alla Convenzione di Ginevra del 1951 sui rifugiati poiché ai sensi dell'articolo 1, comma 1, della Dichiarazione, le norme della Convenzione sono «*norme di diritto internazionale generalmente riconosciute*» e dunque di rilevanza costituzionale. La neutralità, invece, è una costante della Repubblica, già affermata nella Convenzione italo-sammarinese di Amicizia e Buon Vicinato del 1939, e confermata dall'Accordo aggiuntivo del 1971.

In conclusione, pare indiscusso che il rinvio alle norme internazionali disposto dalla *Dichiarazione dei diritti* costituisca un procedimento speciale di creazione di norme di diritto oggettivo interno di rango costituzionale.

Il meccanismo del rinvio mobile rende possibile affermare che tale sistema verte sul “diritto vivo”; in quanto il Consiglio G. e G. è vincolato, nel porre rimedio alle lacune dell'ordinamento in tema di diritti fondamentali, a quanto il Collegio Garante mette in luce e “corregge”, ponendo, a sua volta, obbligatoriamente a base dei propri ragionamenti l'interpretazione data dalle Corti internazionali²¹⁰.

207 Sentenza Collegio Garante n. 5 del 2006, in A. SELVA, *Storia*, cit., 165.

L'evidente singolarità di tale sistema è stata confermata dal Commissario del Consiglio d'Europa Thomas Hammarberg che, in missione a San Marino nel gennaio del 2008, ha osservato che «la collocazione delle norme CEDU a rango costituzionale non è consueta fra gli stati europei» (su punto: A. SELVA, *Storia*, cit., 164 ss.).

208 A. SELVA, *Storia*, cit., 166 ss..

209 *Dichiarazione dei diritti*, art. 1, comma II.

210 Ad esempio, nella già citata sentenza del Collegio Garante n. 5 del 2006 sono stati individuati importanti principi in materia penale, combinando i principi costituzionali e dunque fondamentali espressamente sanciti dalla *Dichiarazione* con quelli espressi dalla CEDU.

CAPITOLO 4

Gli organi costituzionali nel sistema giuridico attuale

4.1 - *I Capitani Reggenti*; 4.2 - *Il Consiglio Grande e Generale*; 4.3 - *Il Congresso di Stato*; 4.4 - *Il Consiglio dei XII*; 4.5 - *Le Giunte di Castello*; 4.6 - *L'Arengo, il Referendum, l'iniziativa legislativa popolare*; 4.7 - *I Corpi militari*; 4.8 - *L'Ordinamento giudiziario*; 4.9 - *Il Tribunale*; 4.10 - *Il Consiglio Giudiziario*; 4.11 - *La Commissione Consiliare per gli Affari di Giustizia*; 4.12 - *La giurisdizione e i suoi Organi*; 4.13 - *Il Collegio di Controllo della Finanza Pubblica*; 4.14 - *La Corte per il Trust ed i Rapporti Fiduciari*.

Passiamo in questo capitolo in rassegna gli organi costituzionali sammarinesi. Questi sono tutti collegati, in maniera più o meno ampia, al sindacato del Collegio Garante (anch'esso soggetto costituzionale), che sarà oggetto di studio del prossimo capitolo.

Di conseguenza, aspetti specifici della disciplina regolante taluni soggetti costituzionali verranno approfonditi in seguito.

4.1 - I Capitani Reggenti

La "magistratura" dei *Capitani Reggenti* affonda le proprie radici negli antichi statuti comunali ed è rappresentativa della continuità della Repubblica.

La *Dichiarazione dei diritti* del 1974, introducendo il principio della divisione dei poteri, ha sottratto a tale organo i poteri esecutivi e giudiziari attribuitigli dalla legislazione statutaria²¹¹, disponendo che i Capitani Reggenti ricoprono «l'Ufficio di Capo dello Stato in base al principio di collegialità»²¹².

211 A. SELVA, *Storia*, cit., 175.

212 *Dichiarazione dei diritti*, art. 3, comma I.

Essi inoltre «rappresentano lo Stato nella sua unità. Sono i supremi garanti dell'ordinamento costituzionale»²¹³.

La normativa sammarinese non attribuisce alla Reggenza la «titolarità di nessuna delle tre funzioni fondamentali dello Stato [...], ma riserva alla più alta Magistratura la possibilità di intervenire in ciascuna di esse, riconoscendole alcune competenze specifiche»²¹⁴. Tali competenze e attribuzioni sono indicate dall'articolo 3 della Legge Costituzionale n. 185 del 2005.

L'ufficio di Capitano è incompatibile con qualsiasi altra carica, arte o professione²¹⁵. Ciò si lega al ruolo *super partes* di tale organo, in quanto, i Capitani Reggenti coordinano i lavori del Congresso di Stato²¹⁶. Inoltre, presiedono il Consiglio dei XII e fungono da presidenti del Consiglio G. e G. guidandolo e rappresentandolo nella sua interezza²¹⁷. Sono nominati da quest'ultimo organo, tra i cittadini originari, il primo aprile e il primo ottobre di ogni anno, e la proclamazione viene effettuata dal Segretario di Stato per gli Affari Interni²¹⁸.

213 L.Cost. sui Capitani Reggenti 16 dicembre 2005 n. 185, art. 1.

214 A. SELVA, *Storia*, cit., 176.

215 L.Q. 186/2005, art. 4.

216 In base all'art. 3, comma IV, della *Dichiarazione dei diritti*, il Congresso di Stato deve «regolarmente» informare i Capitani Reggenti degli «affari di stato». Sulla formazione del governo è intervenuta anche la L.Cost. n. 185 del 2011 che all'art. 3, comma III, ha specificato che i Capitani Reggenti «svolgono consultazioni e promuovono ogni iniziativa utile, compreso il conferimento di mandati esplorativi e incarichi» finalizzati alla nomina dei Segretari di Stato, che comunque spetta al Consiglio G. e G..

217 I Capitani Reggenti sono, inoltre, titolari di altre attribuzioni costituzionali, in quanto, sulla base dell'art. 3 della legge 185 del 2005, che rimanda in taluni casi ad una normativa di dettaglio, «ricevono le istanze dell'Arengo; ricevono le istanze referendarie e le iniziative legislative popolari; fissano la data di svolgimento dei referendum e delle elezioni dei Capitani di Castello e delle relative giunte; accreditano i rappresentanti diplomatici sammarinesi e ricevono le lettere credenziali dei rappresentanti diplomatici esteri; convocano e presiedono il Consiglio Giudiziario in seduta plenaria e ordinaria; convocano e presiedono il Magistero di S. Agata e conferiscono onorificenze in base alle disposizioni vigenti; hanno la suprema autorità sui corpi militari».

218 L.Q. n. 186 del 2005, che rinvia alla l. 24 marzo 1945 n. 15. L. LONFERNINI, *Diritto*, cit., 171, ritiene che si richieda la cittadinanza originaria perché «è un requisito considerato essenziale ed ha una sua ragione se si considera che, in un passato remoto, la difesa dell'autonomia della Repubblica passa anche attraverso la massima Autorità» e inserire cittadini non «indigeni» «può far sorgere la tentazione, in chi ricopre una carica istituzionale di grado elevato, di rendersi “disponibile” nei confronti di attività esterne ed in particolare di quelle “autorità” con le quali si è legati da vincoli parentali e sentimentali». A. SELVA, *Storia*, cit., 177, spiega che «le procedure per la nomina dei Capitani Reggenti sono le stesse approvate dal Consiglio nel dopoguerra»; la legge di modifica ha soppresso «il “procedimento in uso del pubblico sorteggio dei nominatori”»; ha inoltre stabilito la normativa ancora oggi applicata che l'elezione dei Reggenti deve essere effettuata dal Consiglio appositamente riunito nella seconda decade di marzo e settembre di ogni anno; i Consiglieri si recano dunque in solenne corteo alla Basilica del Santo per “assistere ad una funzione propiziatoria del nostro Santo Patrono affinché il patrio Consiglio sia ben

Alla disciplina delle *Leges Statutae* residua un campo di applicazione marginale come la formula del giuramento che i Capitani devono fare all'inizio del proprio mandato²¹⁹.

La carica ha durata semestrale e non vi può essere una rielezione se non sono trascorsi almeno tre anni dalla cessazione dell'incarico²²⁰.

4.2 - Il Consiglio Grande e Generale

È l'organo titolare del potere legislativo, di indirizzo politico e gode di competenze giurisdizionali e amministrative (funzioni di controllo)²²¹. È composto da 60 consiglieri, eletti a suffragio universale e diretto ogni cinque anni²²². L'interruzione del mandato si ha, fisiologicamente, a seguito dello scioglimento del Consiglio o per cause sopravvenute di decadenza o incompatibilità.

La funzione più importante²²³ del Consiglio G. e G. è indubbiamente quella le-

ispirato alla nomina dei nuovi Reggenti della Repubblica».

219 Rubr. XIV, Libro I, *Leges Statutae* del 1600.

220 L.Q. 186/2005, art 2, comma II; i Capitani Reggenti godono di guarentigie disciplinate dall'art. 7 della L.Cost. 16 dicembre 2005, n. 185, per cui «non sono perseguibili sotto qualsiasi forma e per qualsiasi titolo durante il periodo di durata del loro mandato». A. SELVA, *Storia*, cit., 184, spiega che la Rubrica XIX delle *Leges Statutae*, «rilevato che le leggi impongono che “ognuno debba rendere conto della propria gestione, [...] stabilisce che i Capitani della Terra di San Marino [...] alla fine del proprio ufficio siano tenuti a render conto del fatto e del non fatto durante la carica”. Lo Statuto demandava tale giudizio a sindacatori eletti dal Consiglio nel suo seno [...]. La Dichiarazione (art. 16) ha attribuito la competenza di giudicare su eventuali ricorsi concernenti l'operato dei Capitani Reggenti al Collegio Garante, modificando (art. 17 della legge n. 55/2003) sostanzialmente l'antica norma statutaria nelle procedure e nelle responsabilità dei ricorrenti». Sul punto si tornerà nel paragrafo sul sindacato dei Capitani Reggenti.

221 *Dichiarazione dei diritti*, art. 3, comma VI; A. SELVA, *Storia*, cit., 185, definisce il Consiglio G. e G. «l'organo parlamentare monocamerale della Repubblica».

222 *Dichiarazione dei diritti*, art. 3, comma VI. La disciplina di dettaglio è regolata dalle leggi elettorali: L.Q. n. 1 dell'11 maggio 2007 e L.Q. n. 1 del 5 agosto 2008. Da <http://www.elezioni.sm/on-line/home.html>: «il sistema di attribuzione dei seggi usato a San Marino è di tipo proporzionale puro, con metodo d'Hondt. Il Corpo Elettorale costituisce un “collegio unico”: unica, pertanto, è la circoscrizione elettorale nel senso che la composizione dell'intero Consiglio Grande e Generale è determinata dalla somma complessiva dei voti manifestati in qualunque sezione elettorale. La recente riforma elettorale, introdotta con L.Q. n. 1 del 11 maggio 2007 e L.Q. n. 1 del 5 agosto 2008, ha introdotto alcuni correttivi al sistema proporzionale puro» introducendo un premio di maggioranza per fare «seguito ad un dibattito istituzionale e politico durato alcuni anni».

223 L'attività parlamentare è esercitata in seduta plenaria e attraverso Commissioni Consiliari permanenti e speciali; la l. 21 marzo 1995 n. 52 precisa che è possibile modificare, con decreto delegato all'inizio di ogni legislatura, le materie affidate alle commissioni permanenti; l'art. 15, ultimo comma, della l. 42/1995 disciplina le modalità e i casi in cui si possa prevedere la nomina di Commissioni Speciali.

gislativa. In base al regolamento consiliare è previsto²²⁴ che l'*incipit* per addivenire ad una legge sia la presentazione di un progetto (da parte di qualsiasi soggetto legittimato) all'ufficio di presidenza del Consiglio G. e G.. Successivamente, tale progetto deve essere inserito all'ordine del giorno del Consiglio che ne effettua una prima lettura. In seguito, la Commissione consiliare permanente si occupa del progetto di legge addivenendo alla stesura del testo. La fase successiva consiste nella lettura da parte del Consiglio G. e G. al quale segue la votazione finale.

Dopo l'approvazione definitiva, il testo, viene inoltrato alla Reggenza che vi appone la firma insieme al segretario di Stato per gli Affari Interni. Alla pubblicazione della legge provvede il Segretario di Stato per gli Affari Interni, che cura l'*iter* sino all'inserimento del testo nel bollettino ufficiale della Repubblica sammarinese.

La funzione d'indirizzo politico ed amministrativa avviene attraverso vari atti, come: la formazione (approvazione) del programma o crisi di governo; il controllo del governo a seguito di mozione, interpellanza, interrogazione ed ordine del giorno; l'emanazione di numerosi atti elettivi, tra i quali la nomina dei Capitani Reggenti, dei membri del Consiglio dei XII, dei rappresentanti diplomatici e dei membri del Congresso di Stato. Inoltre il Consiglio G e G provvede alla ratifica di tutti i decreti e degli accordi di diritto internazionale.

Il Consiglio ha il potere, esclusivo, di concedere la grazia e l'indulto²²⁵.

4.3 - Il Congresso di Stato

Ha «*il potere di governare secondo i principi di collegialità e di responsabilità*»²²⁶. È l'organo cui è attribuito il potere esecutivo ed è responsabile davanti al Consiglio, cui rende conto, sia collegialmente che individualmente. I membri, detti Segretari di Stato non possono essere più di dieci e sono nominati dal Consiglio G. e G., di norma al suo interno, a seguito dell'approvazione del programma di governo²²⁷.

224 L'organizzazione interna e le attribuzioni del Consiglio Grande e Generale sono disciplinate dal Regolamento Consiliare adottato con Legge 11 marzo 1981 n. 21, modificata dalle Leggi 31 ottobre 1986 n. 128, 19 maggio 1994 n. 47, 21 marzo 1995 n. 42 e 12 settembre 2006 n. 2.

225 Regolamento del Consiglio, art. 19.

226 *Dichiarazione dei diritti*, art. 3, comma X.

227 L'art. 3, comma XI, della *Dichiarazione dei diritti* prevede che «*La legge costituzionale ne indica e ne disciplina i poteri. Una legge qualificata ne disciplina l'organizzazione ed*

Ad ogni Segretario di Stato viene assegnato un dicastero (ministero) di competenza; in aggiunta, a ciascun Segretario possono essere affidate deleghe relative a specifici ambiti e settori di intervento e attività, sulle quali egli avrà responsabilità politica individuale.

La pienezza dei poteri di ogni Segretario viene assunta contestualmente al giuramento nelle mani della Reggenza e, da tale momento, esercita funzioni di indirizzo politico-amministrativo definendo gli obiettivi e i programmi da attuare; orienta l'attività amministrativa; determina l'indirizzo della politica internazionale della Repubblica; ha potere di iniziativa legislativa; propone ai Capitani Reggenti l'adozione di Decreti d'urgenza e presta il proprio parere sui Decreti che i Capi dello Stato devono promulgare in forza di legge o d'urgenza; emana regolamenti per disciplinare le modalità di esecuzione delle leggi, l'organizzazione e il funzionamento dei pubblici uffici²²⁸.

4.4 - Il Consiglio dei XII

Il Consiglio dei XII, "*Consilium duodecim virorum*", è un organo collegiale con competenze in ambito amministrativo²²⁹. Viene nominato all'inizio e per tutta la durata di ogni legislatura dal Consiglio G. e G. tra i suoi membri che non siano Segretari di Stato²³⁰, proporzionalmente ai Gruppi consiliari che lo

il funzionamento»; tali sono la L.Cost. 183 del 2005 e la L.Q. 104 del 2005.

228 Nel sito istituzionale <http://www.sanmarino.sm/on-line/home/istituzioni/congresso-di-stato.html> sono spiegate le procedure con le quali opera il Congresso di Stato: «Il Congresso di Stato emana provvedimenti in forma collegiale sotto forma di delibera congressuale. La delibera, redatta per iscritto, deve contenere nel preambolo l'indicazione delle norme, delle circostanze, delle motivazioni in base alle quali è emanata. Le funzioni di segreteria sono svolte dal Segretario di Stato per gli Affari Interni che redige il verbale delle sedute. L'Ufficio della Segreteria Esecutiva del Congresso di Stato cura, per ogni seduta, la conservazione del carteggio relativo agli argomenti trattati, nonché la redazione e la comunicazione delle delibere congressuali. Le delibere, firmate in calce dal Segretario di Stato per gli Affari Interni, sono raccolte e numerate progressivamente per seduta. Esse vengono inviate alla Reggenza, ai Segretari di Stato, agli uffici che ne curano l'esecuzione e ai privati direttamente interessati. La raccolta delle delibere, tranne quelle espressamente dichiarate riservate, è pubblica e può essere consultata da tutti i cittadini presso gli uffici della Segreteria Esecutiva del Congresso previa motivata domanda. Possono essere dichiarate riservate le delibere in materia di sicurezza dello Stato e di relazioni internazionali. Le delibere sono pubblicate anche nel sito della Segreteria di Stato per gli Affari Interni».

229 Già presente negli Statuti del 1491, in seguito alla legge 5 giugno 1923 n. 13 assunse il ruolo di Tribunale di terza istanza, di Tribunale di giustizia amministrativa, oltre a decidere sulla ricsuzione dei magistrati. Venne spogliato di tali funzioni a seguito di molteplici interventi legislativi.

230 I Segretari di Stato sono sospesi dal mandato consiliare *ex art. 7 L.Cost. 183/2005*.

compongono. È presieduto e coordinato dai Capitani Reggenti privi, in tal caso, del diritto di voto²³¹.

Attualmente, l'unica funzione rilevante di tale organo sarebbe quella di autorizzare l'acquisto di beni immobili nella Repubblica da parte di persone fisiche e giuridiche straniere²³².

4.5 - Le Giunte di Castello

Sono rappresentative dei nove distretti amministrativi della Repubblica (Castelli), presiedute da un Capitano di Castello, hanno compiti e funzioni di «*carattere deliberativo, consultivo, promozionale, di controllo e di gestione dei servizi locali. Alla Giunta compete promuovere decisioni degli organi istituzionali su questioni generali o di interesse del Castello*»²³³. Tali funzioni sono rafforzate dalla possibilità, concessa a tale organo di fare proposte di legge e adire il Collegio Garante in via diretta.

4.6 - L'Arengo, il referendum, l'iniziativa legislativa popolare

L'articolo 2 della *Dichiarazione dei diritti* recita che «*La sovranità della Repubblica risiede nel popolo*». La parola popolo è da intendersi come sinonimo

231 Il sito istituzionale <http://www.interni.segreteria.sm/on-line/home/istituzioni/consiglio-dei-xii.html> riporta che «Recentemente, in antitesi alla tradizione, si sta consolidando la prassi di sostituire il Consigliere dei Dodici eletto Capitano Reggente, con un altro membro del Consiglio Grande e Generale».

232 A. SELVA, *Storia*, cit., 194, sottolinea che tale «funzione potrebbe essere affidata ad un organismo amministrativo sulla base di regole predeterminate»; il sito istituzionale <http://www.interni.segreteria.sm/on-line/home/istituzioni/consiglio-dei-xii.html> riporta, oltre a quella evidenziata da Selva, un'altra serie di competenze: «adizioni di eredità di beni immobili; controllo e vigilanza sull'amministrazione delle società non commerciali e fondazioni; riconoscimento giuridico delle Comunità di sammarinesi all'estero. L'unica tipologia di società per la quale permane il riconoscimento giuridico da parte del Consiglio dei XII è quella della Comunità di sammarinesi all'estero, in quanto previsto da una Legge ad hoc rescritto di sanatoria per le cause civili colpite dalla perenzione. Questa resta l'ultima attribuzione di carattere parzialmente giudiziario attualmente in capo al Consiglio dei XII. Concessione del "gratuito patrocinio". È accordato il patrocinio gratuito agli stranieri poveri (art. 5 Convenzione di buon vicinato col Regno d'Italia del 27 marzo 1872); ai sammarinesi in comprovato stato di povertà e in buon diritto nella controversia per cui domandano l'assistenza giudiziaria».

233 <http://www.sanmarino.sm/on-line/home/istituzioni/giunte-di-castello.html>; i castelli sono: Città di San Marino, Borgo Maggiore, Serravalle, Acquaviva, Chiesanuova, Domagnano, Faetano, Fiorentino, Montegiardino.

di cittadino, e tale *status* è dettagliatamente disciplinato dalla legge²³⁴.

Il corpo elettorale costituisce una delle forme attraverso cui si esercita la sovranità popolare «*nelle forme statutarie della democrazia rappresentativa*»²³⁵; in tal caso come titolare di una sovranità (mediata) espressa attraverso le elezioni del Consiglio Grande e Generale.

La sovranità popolare si esercita però anche attraverso forme di democrazia diretta, rappresentate nell'ordinamento sammarinese dal referendum e dall'iniziativa legislativa popolare²³⁶.

L'*Arengo* o Arringo Generale dei capifamiglia “*cuius auctoritas in Republica nostra praecipua antiquitas erat*”²³⁷, è probabilmente l'istituto più antico della Repubblica, da cui dipende anche la già citata svolta del 1906.

Oggi esso viene «impropriamente definito dalla Dichiarazione “istituto di democrazia diretta”»²³⁸, in quanto è stato declassato a semplice diritto di “petizione popolare”.

I cittadini, iscritti nelle liste elettorali, possono presentare “istanza d'*Arengo*” ai Capitani Reggenti nella prima domenica successiva al loro insediamento. Tali istanze «*devono vertere su questioni di interesse pubblico*» ed obbligano la Reggenza, sentito l'Ufficio di Presidenza del Consiglio G. e G., a discutere, entro il proprio mandato, sull'istanza presentata in seno al Consiglio G. e G. che deciderà, se l'istanza è accolta, quale sarà l'organismo o gli organismi ai quali è rimessa la responsabilità dei provvedimenti da adottare²³⁹.

La legge costituzionale rimanda alla legge qualificata la disciplina degli istituti di democrazia diretta. La L.Q. 29 maggio 2013 n. 1, prevede diverse tipologie di referendum: il *referendum abrogativo*, usato nel caso in cui si voglia procedere all'abrogazione totale o parziale di leggi o atti aventi medesima forza; il *referendum propositivo o di indirizzo*, in base al quale il corpo elettorale viene chiamato ad esprimersi sui principi e criteri direttivi ai quali ci si dovrà attenere nel disciplinare con legge la materia oggetto di referendum da sottoporsi all'approvazione del Consiglio G. e G.; il *referendum confermativo*, che ha luogo ogni qual volta l'entrata in vigore di una legge sia subordinata al consenso po-

234 L. 30 novembre 2000, n. 114, come modificata dalla l. n. 84 del 2004.

235 *Dichiarazione dei diritti*, art. 2.

236 *Dichiarazione dei diritti*, art. 2.

237 Rubrica I del Libro I delle *Leges Statutae* del 1600.

238 A. SELVA, *Storia*, cit., 171.

239 La L. 24 maggio 1995 n. 72 precisa che le modalità con cui le istanze devono essere presentate si rifanno alle *Leges Statutae* del 1600.

polare. Tale passaggio si rende obbligatorio nei casi in cui si tratti di legge costituzionale (referendum confermativo costituzionale).

La legge che regola il referendum disciplina anche *l'iniziativa legislativa popolare*, riconoscendo la facoltà di presentare progetti di legge al Consiglio Grande e Generale, redatti in articoli e corredati di relazione illustrativa, ad un numero non inferiore di sessanta elettori. L'*iter* che tali progetti seguono è uguale a quello previsto per l'iniziativa del governo, dei consiglieri e delle Giunte di Castello.

4.7 - I Corpi militari

La Repubblica di San Marino, pur essendo uno Stato neutrale, dispone di Corpi Militari, posti «*sotto la suprema autorità dei Capitani Reggenti pro-tempore, del Consiglio Grande e Generale, del Deputato alle Milizie e del Congresso Militare*» (ora Segretario di Stato per gli Affari Esteri). Formati da volontari (non esiste l'obbligo di leva, ma tutti i cittadini dai 16 ai 55 anni possono essere arruolati ove sussistano gravi pericoli per l'indipendenza dello Stato²⁴⁰), tali Corpi sono quattro, di cui due con funzioni di polizia:

- la *Compagnia Uniformata delle Milizie* (della quale fa parte anche la *Banda Militare*) partecipa alle cerimonie ufficiali e collabora al servizio d'ordine in particolari occasioni²⁴¹;

- la *Guardia del Consiglio Grande e Generale*, con il compito «*di guardare e difendere le persone dei Capitani Reggenti e quelle dei Consiglieri, quando sono riuniti in legale seduta*»²⁴²;

- la *Gendarmeria*, corpo di polizia istituito «*per provvedere alla prevenzione e repressione dei reati, al mantenimento dell'ordine pubblico, alla sicurezza dei cittadini alla loro incolumità e alla tutela della proprietà; per curare l'osservanza delle leggi, dei decreti, dei regolamenti dello Stato; per prestare soccorso in caso di calamità; per eseguire ordini legittimi delle Pubbliche autorità*»;

- la *Guardia di Rocca Uniformata*, cui sono attribuite funzioni analoghe a quelle della Gendarmeria oltre ai compiti «*di vigilanza ai confini di Stato, al Palaz-*

240 L. 26 gennaio 1990 n. 15 (*Regolamento Organico e disciplina dei Corpi Militari*).

241 A. SELVA, *Storia*, cit., 138, ricorda come la Milizia, «formata da cittadini sammarinesi, si distinse durante l'ultimo conflitto mondiale per l'opera meritevole della difesa dei confini della neutrale Repubblica e di soccorso alla popolazione interna e di numerosi rifugiati dalle regioni limitrofe».

242 Regolamento 17 giugno 1882.

zo Pubblico. Alle sedi dei vari Dicasteri ed ovunque venga richiesto dalla pubblica autorità»²⁴³.

Infine vi è il corpo civile ma armato della *Polizia Civile* che è un organismo incaricato di «*tutelare l'esercizio della libertà e dei diritti dei cittadini, vigilare sull'osservanza delle leggi, dei regolamenti e dei provvedimenti della pubblica Autorità, tutelare l'ordine e la sicurezza pubblica, provvedere alla prevenzione e repressione dei reati, prestare soccorso in caso di calamità e infortuni*». Ad essa sono demandate inoltre specifiche «*funzioni di disciplina civile, commerciale, con particolare riguardo alla circolazione stradale e all'esercizio dei commerci, turismo, industrie e professioni, controlliannonari, pesi, misure e Poste*»²⁴⁴.

La Polizia Civile fa parte del *Dipartimento di Polizia della Serenissima Repubblica di San Marino* assieme al Corpo della Gendarmeria e al Nucleo Uniformato della Guardia di Rocca. Dipende però, a differenza degli altri Corpi, solo dalla Segreteria di Stato per gli Affari Interni.

Presso il Corpo della Polizia Civile opera dal 1983 il servizio di Protezione Civile che annovera tra le proprie funzioni il servizio antincendio²⁴⁵.

Da ultimo, vi è l'*Ufficio Centrale Nazionale Interpol* che ha il compito di favorire la cooperazione fra le Forze di Polizia sammarinesi e quelle degli altri paesi membri.

Il coordinamento delle forze dell'ordine sammarinesi è affidato al Dipartimento di Polizia. Il Dipartimento di Polizia è alle dipendenze delle Segreterie di Stato per gli Affari Esteri e per gli Affari Interni²⁴⁶.

4.8 - L'Ordinamento giudiziario

La *Dichiarazione dei diritti* prevede che «*Gli organi del potere giudiziario sono istituiti per legge costituzionale, la quale ne disciplina anche le responsabilità. Essi sono sottoposti unicamente alla legge. Ad essi è garantita piena indipendenza e libertà di giudizio nell'esercizio delle loro funzioni*»²⁴⁷.

243 Il Regolamento della Gendarmeria e del Nucleo Uniformato delle Guardie di Rocca sono stati approvati con le leggi del 12 novembre 1987 n. 131 e n. 132.

244 L. 21 novembre 1990 n. 142. Negli anni '50 venne istituito il nucleo dei Vigili Urbani trasformatosi, con le riforme di ristrutturazione della Pubblica Amministrazione del 1980 e 1982 e con l'approvazione del regolamento nel 1990, nel Corpo della Polizia Civile.

245 L. 1 marzo 1983 n. 24.

246 <http://www.sanmarino.sm/on-line/home/istituzioni/corpi-militari.html>.

247 *Dichiarazione dei diritti*, art. 3, comma XV.

La legge costituzionale, richiamata dalla *Dichiarazione dei diritti*²⁴⁸, affida l'esercizio del potere giudiziario alla Magistratura, da intendersi come l'unico titolare della funzione giurisdizionale, sia essa civile, penale o amministrativa.

I magistrati sono costituzionalmente garantiti nell'autonomia, nell'indipendenza e hanno pari dignità rispetto agli altri poteri costituzionali essendo soggetti solo alla legge. La "costituzione" rafforza le garanzie costituzionali dei magistrati riconoscendo, inoltre, l'indipendenza e la libertà di giudizio nell'esercizio delle loro funzioni. La libertà di giudizio è un effetto del concetto di indipendenza interna (il magistrato è tutelato all'interno della magistratura); l'indipendenza esterna si lega, invece, ad una tutela nei confronti di poteri esterni.

La legge costituzionale dispone che i Magistrati «svolgono compiti istituzionali senza vincolo di subordinazione e sono responsabili in base alla legge. Ai Magistrati, vincolati ai doveri e titolari dei diritti indicati dalla legge, a garanzia della obiettività ed imparzialità con cui sono tenuti ad esercitare le funzioni, spettano le particolari garanzie personali, economiche e di status previste dalla legge e dal diritto internazionale pattizio e consuetudinario»²⁴⁹. La CEDU, nell'esprimere il diritto ad un equo processo, dispone inoltre che il tribunale deve essere «indipendente», «imparziale» e «costituito per legge»²⁵⁰.

A dar forza ai meccanismi dell'autonomia e dell'indipendenza vi è poi lo *status* di inamovibilità, che è stato adottato per i Giudici di Appello, i Commissari della legge, gli Uditori ed i Procuratori del Fisco.

L'Ordinamento giudiziario è definito dalla Legge Qualificata 30 ottobre 2003 n. 145 che ha abrogato la Legge 28 ottobre 1992 n. 83, e dalle successive modifiche ed integrazioni.

Gli organi giudiziari della Repubblica di San Marino sono:

- Il Tribunale;
- il Consiglio Giudiziario;
- la Commissione Consiliare per gli Affari di Giustizia.

248 L.Cost. 30 ottobre 2003 n. 144, modificata con L.Cost. n. 2 del 2011.

249 L.Cost. 144/2003, modificata con L.Cost.2/2011, art. 2, commi I e II.

250 Art. 6 della CEDU, che in base all'art. 1 della *Dichiarazione dei diritti* è parte integrante del sistema costituzionale; L. LONFERNINI, *Diritto*, cit., 185, evidenzia che: «per quanto il legislatore si sia sforzato nel costruire una posizione di indipendenza alla magistratura, svincolata da ogni potere, resta la considerazione che comunque, dall'impalcatura generale dell'ordinamento Statale non è possibile individuare nell'ordinamento giudiziario un potere completamente sottratto ad ogni vincolo del Consiglio Grande e Generale»; di opinione opposta A. SELVA, *Storia*, cit., 210, che sostiene: «l'ordinamento costituzionale non può prescindere da un confronto con i diversi poteri, che si realizza attraverso la creazione di appositi organismi, come previsto dalla legge sammarinese con l'istituzione del Consiglio Giudiziario».

4.9 - Il Tribunale

Il Tribunale è suddiviso al suo interno nelle sezioni civile, penale, amministrativa, della tutela dei minori e della famiglia, «*cui sono assegnati i singoli Commissari della Legge dal Magistrato Dirigente*»²⁵¹.

I *Magistrati* di ciascun ruolo ed i Magistrati d'Appello sono dotati della pienezza della giurisdizione e pertanto sono, sulla base di criteri predeterminati stabiliti dal Consiglio Giudiziario nel rispetto del principio della pre-costituzione del Giudice, sostituibili nell'esercizio delle proprie funzioni e competenze da Magistrato di pari ruolo.

I *Procuratori del Fisco* (figura assimilabile all'italiano P.M.), in posizione paritaria, si ripartiscono il lavoro sulla base di criteri predeterminati e condivisi, ispirati ai principi di equità e tali da assicurare la migliore efficacia per la speditezza dei procedimenti, ovvero, in caso di disaccordo sulla base di principi stabiliti dal Consiglio Giudiziario riunito in seduta ordinaria²⁵².

Anche se l'ordinamento costituzionale di San Marino, sulla base del principio liberale della separazione dei poteri, garantisce l'indipendenza dell'ordine giudiziario, è stato necessario, onde evitare probabili conflitti tra gli organi costituzionali, istituire degli organismi di raccordo per una gestione corretta delle problematiche di giustizia. Il confronto tra potere giudiziario e organi politici avviene mediante due organismi istituzionali, capillarmente disciplinati dalla legge: il *Consiglio Giudiziario* e la *Commissione Consiliare per gli Affari di Giustizia*²⁵³.

4.10 - Il Consiglio Giudiziario

«*Il Consiglio Giudiziario ha funzioni di rappresentanza e di garanzia dell'ordine giudiziario*». Esso «*si riunisce in seduta ordinaria ed in seduta plenaria*».

In *seduta ordinaria* è composto dai Giudici amministrativi di primo grado, dai Giudici Conciliatori, dai Commissari della Legge, dai Giudici d'Appello e dai Giudici per la terza istanza. È presieduto dai Capitani Reggenti o, per delega di quest'ultimi, dal Magistrato Dirigente. Alle riunioni partecipa, senza diritto di voto, il ministro della Giustizia.

251 L.Q. 145/2003 e successive modifiche, art. 1, comma I.

252 <http://www.interni.segreteria.sm/on-line/home/istituzioni/organi-giudiziari.html>.

253 Per tali organi (Consiglio Giudiziario e Commissione Consiliare Affari di Giustizia), art. 7 e 8 della L.Q. n. 145 del 2003 e successive modifiche.

I compiti attribuiti a tale organo in seduta ordinaria vertono sull'organizzazione e gestione degli Uffici Giudiziari, sulle questioni generali concernenti l'amministrazione della giustizia, sull'avvio dell'azione di sindacato.

La presenza del Segretario di Stato alla Giustizia, senza diritto di voto, realizza il necessario dialogo tra i poteri costituzionali volti al miglioramento della gestione del Tribunale.

In *seduta plenaria* è composto dai membri della Commissione Consiliare per gli Affari di Giustizia, dal Segretario di Stato per la Giustizia, dai Giudici per la Terza Istanza, da tre Giudici d'Appello, da cinque Commissari della Legge e dal Magistrato Dirigente. La componente togata e politica deve sempre essere espressa in egual misura. È presieduto dai Capitani Reggenti ovvero, in assenza, dal Presidente della Commissione Consiliare per gli Affari di Giustizia.

È portatore di molteplici competenze: delibera sui procedimenti di nomina dei magistrati; designa il Magistrato Dirigente; delibera sulla sospensione dei magistrati per situazioni personali o per l'avvio dell'azione di sindacato; dichiara l'esonero o la decadenza del magistrato; esamina le questioni relative ai rapporti tra gli organi giudiziari e gli altri organi dello Stato²⁵⁴.

4.11 - La Commissione Consiliare per gli Affari di Giustizia

La *Commissione Consiliare per gli Affari di Giustizia* è costituita da dieci Consiglieri, nominati dal Consiglio Grande e Generale all'inizio di ogni legislatura con maggioranza non inferiore a due terzi. È presieduta e convocata dal Presidente nominato, dalla stessa Commissione, nella sua prima seduta. Ne fa parte, a pieno titolo, il Segretario di Stato per la Giustizia e ne sono tassativamente esclusi i Consiglieri iscritti agli albi degli Avvocati e Notai, dei Dottori Commercialisti e dei Ragionieri.

La Commissione Consiliare per gli Affari di Giustizia riferisce di ogni sua attività soltanto al Consiglio Grande e Generale.

La Commissione può riunirsi per partecipare alle sedute plenarie del Consiglio Giudiziario o riunirsi autonomamente per: discutere preliminarmente gli argomenti posti all'ordine del giorno dal Consiglio Giudiziario; attivare l'azione di sindacato dei magistrati secondo le modalità previste dalla legge costituzionale; esaminare la relazione annuale del Magistrato Dirigente. Quale organo di coordinamento, deve vigilare sull'esecuzione delle deliberazioni del Consiglio Giu-

254 L.Q. n. 145 del 2003 e successive modifiche, art. 7.

diziario in seduta plenaria da sottoporsi al Consiglio Grande e Generale o per le quali devono essere adottati provvedimenti amministrativi. La Commissione ha, infine, la facoltà di convocare per audizioni il Magistrato Dirigente.

Per la validità delle deliberazioni della Commissione è necessaria la presenza di almeno la metà più uno dei componenti e le deliberazioni sono adottate a maggioranza assoluta²⁵⁵.

Alvaro Selva evidenzia come, dalla disciplina di tali istituti, «possiamo dedurre che il Consiglio Giudiziario, sia in seduta plenaria che in seduta ordinaria, ha specifiche competenze interne all'ordine giudiziario, aventi il prevalente scopo di tutelare l'indipendenza della magistratura e la corretta e legittima gestione degli Uffici giudiziari; alla Commissione Consiliare sono affidati compiti di carattere prevalentemente politico riguardanti le problematiche della giustizia in rapporto con gli altri poteri dello Stato ed in particolare con il Consiglio Grande e Generale, autorevole della giustizia nello Stato, coordinata alla politica generale»²⁵⁶.

4.12 - La giurisdizione e i suoi organi

Tutti gli organi del potere giudiziario previsti dall'ordinamento sammarinese sono o di giurisdizione ordinaria o di giurisdizione di grado straordinario (esercitate nell'ambito del Tribunale) in quanto, a San Marino, non sono previste giurisdizioni speciali.

In base alla “costituzione”²⁵⁷ sono organi della giurisdizione ordinaria il Giudice per la terza istanza, il Giudice d'Appello, il Commissario della Legge, il Giudice Conciliatore, l'Uditore Commissariale. Sono organi della giurisdizione amministrativa il Giudice amministrativo d'appello e il Giudice amministrativo di primo grado. Il Giudice per la terza istanza esercita anche la giurisdizione amministrativa. Le funzioni giurisdizionali in grado straordinario nei casi previsti dalla legge sono assegnate al Giudice per i rimedi straordinari. L'azione di responsabilità civile dei magistrati è assegnata alla competenza dei Giudici per l'azione di responsabilità civile. I Giudici esercitano tutte le funzioni giurisdizionali.

255 Come già evidenziato, per la disciplina del Consiglio Giudiziario e Commissione Consiliare Affari di Giustizia, si vedano gli artt. 7 e 8 della L.Q. n. 145 del 2003 e successive modifiche; si veda anche A. SELVA, *Storia*, cit., 208 ss., nonché <http://www.inter ni.segreteria.sm/on-line/home/istituzioni/organi-giudiziari.html>.

256 A. SELVA, *Storia*, cit., 212.

257 Artt. 2 e 3 L.Cost. n. 144 del 2003 e successive modifiche.

zionali loro attribuite espressamente dalla legge. L'Uditore coadiuva il Commissario della Legge nelle sue attività; a lui possono essere demandate o delegate, dal Commissario della Legge, funzioni istruttorie in materia civile e penale. Ai singoli uffici giudiziari possono venire assegnati più giudici, a ciascuno dei quali è garantita la pienezza delle funzioni giurisdizionali. I giudici del medesimo grado possono essere fra loro sostituiti, nel rispetto della legge, anche se esercenti funzioni giurisdizionali diverse.

Sono Magistrati requirementi il Procuratore del Fisco e il Pro-Fiscale. Al Giudice per la terza istanza spetta la decisione sulla eccezione declinatoria del foro nei giudizi civili, sulla terza istanza nei giudizi civili ed amministrativi e, in ultima istanza, sui ricorsi presentati nell'ambito dei procedimenti penali, riguardanti la legittimità di provvedimenti cautelari personali e reali nonché sulla esecuzione della pena. Al Giudice per i rimedi straordinari compete la decisione sui conflitti tra le giurisdizioni amministrativa, civile e penale, sui ricorsi per revisione delle sentenze penali, sulle querele di nullità e sui ricorsi per *restitutio in integrum* nei giudizi civili, nonché sulla astensione e ricusazione dei Magistrati.

4.13 - Il Collegio di Controllo della Finanza Pubblica

Tale soggetto è stato istituito con Legge Costituzionale²⁵⁸ che lo definisce «organo di rilievo costituzionale e organo giudiziario di controllo amministrativo». La legge precisa che è «sottoposto unicamente alla legge ed esercita le proprie funzioni nell'interesse della collettività e dello Stato in piena autonomia, indipendenza e neutralità rispetto al potere legislativo e al potere esecutivo». È organo referente ed ausiliario del Consiglio G. e G. e del Congresso di Stato²⁵⁹. Il Collegio si dovrà comporre di una sezione amministrativa e di una sezione giurisdizionale.

La "magistratura contabile" è «organo giurisdizionale autonomo ed esercita la propria funzione in via monocratica»²⁶⁰.

258 L. Cost. 25 febbraio 2004 n. 27.

259 Il Collegio non esercita ancora le proprie funzioni giurisdizionali, poiché non è ancora stata approvata la legge che determina il rito da seguire, né è stata approvata la legge sul reclutamento dei giudici, sulla dotazione organica, sulle incompatibilità dei componenti, sulle materie soggette a controllo, sul finanziamento ecc.. Attualmente opera, in forza di decreti di proroga, la Commissione per la Finanza pubblica, prevista dalla legge di ordinamento contabile dello Stato, presieduta da un Magistrato e composta da membri scelti politicamente.

260 L.Cost. 3/2004, art. 3.

Sulla qualità di “organo giurisdizionale”, la legge prevede che ad esso saranno affidate «*le funzioni giurisdizionali, di vigilanza e controllo amministrativo nelle materie di contabilità pubblica previste dalla legge*». Funzioni che saranno esercitate nei confronti dello Stato e di tutti gli Enti del settore pubblico allargato²⁶¹.

Al Collegio spetterà una funzione di controllo preventivo di legittimità degli atti che incidano sul bilancio pubblico e di controllo successivo sulla *gestio* pubblica in relazione ai rendiconti pubblici.

Il Collegio svolgerà, infine, funzioni giurisdizionali accertanti la responsabilità per danni alla collettività causati dalla *mala gestio* contabile amministrativa.

4.14 - La Corte per il Trust ed i Rapporti Fiduciari

Nell’ambito della giurisdizione ordinaria opera, inoltre, la *Corte per il Trust ed i Rapporti Fiduciari*²⁶².

La Corte ha competenza per tutti i casi e le controversie in materia di rapporti giuridici nascenti dall’affidamento o dalla fiducia, quali trust, affidamento fiduciario, fedecommesso, istituzioni di erede fiduciario ed istituti simili, da qualunque ordinamento regolati.

I conflitti che possono sorgere tra l’Autorità Giudiziaria Ordinaria e la Corte, vengono definiti dal Collegio Garante della Costituzionalità delle norme²⁶³.

La Corte è composta da sette membri, di cui un Presidente e sei membri effettivi, eletti dal Consiglio Grande e Generale, con la maggioranza (qualificata) dei due terzi, tra chi è o è stato professore universitario ordinario in materie giuridiche, chi è o è stato magistrato, chi è laureato in giurisprudenza con almeno vent’anni di esperienza professionale nell’ambito delle materie specifiche afferenti al ruolo. Non rileva la cittadinanza del candidato.

L’incarico è quinquennale e rinnovabile. I membri, dopo la scadenza del mandato, continuano ad esercitare le loro funzioni sino alla nomina dei nuovi o al rinnovo. Il Presidente e i membri della Corte assumono l’incarico, prestando il

261 L.Cost. 3/2004, art. 2.

262 Istituita dalla L.Cost. 26 gennaio 2012, n. 1 e regolamentata dalla L.Q. 26 gennaio 2012, n. 1.

263 Nel dirimere i conflitti il Collegio Garante si baserà, in quanto compatibili, sulle procedure previste dal Capo I (Conflitti di Giurisdizione) della L.Q. 25 aprile 2003 n. 55: “*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*”.

giuramento nelle mani della Ecc.ma Reggenza.

La Corte non è soggetta alle disposizioni sull'Ordinamento Giudiziario.

L'elezione e la nomina dei membri della Corte, nonché il regime delle incompatibilità, astensione e ricusazione, sono stabilite specificamente con apposita Legge Qualificata²⁶⁴.

La rinuncia all'ufficio avviene con le dimissioni da presentare alla Reggenza ed ha effetto immediato.

264 L.Q. 26 gennaio 2012 n. 1 “*Disposizioni per l’attivazione ed il funzionamento della Corte per il Trust ed i rapporti fiduciari*”, in deroga alla L.Q. 30 ottobre 2003 n. 145 “*Disposizioni sull’Ordinamento giudiziario*”.

CAPITOLO 5

Il Collegio Garante della Costituzionalità delle norme

5.1 - *Introduzione*; 5.2 - *Il funzionamento del Collegio Garante*; 5.3 - *Competenze del Collegio Garante*; 5.4 - *Il ricorso in via incidentale*; 5.5 - *La costituzione in giudizio*; 5.6 - *La rappresentanza e la difesa in giudizio*; 5.7 - *L'esame degli atti depositati*; 5.8 - *La fissazione dell'udienza e la convocazione del Collegio Garante*; 5.9 - *Il deposito di ulteriori memorie*; 5.10 - *Lo svolgimento dell'udienza*; 5.11 - *La camera di consiglio*; 5.12 - *L'accertamento sull'ammissibilità del ricorso*; 5.13 - *Le ordinanze del Collegio e i decreti del Presidente*; 5.14 - *Le notificazioni, le comunicazioni e il deposito in Cancelleria*; 5.15 - *Il ricorso in via diretta*; 5.16 - *Il procedimento*; 5.17 - *La ricevibilità del ricorso*; 5.18 - *La costituzione in giudizio dei contro ricorrenti*; 5.19 - *La fissazione dell'udienza*; 5.20 - *La rinuncia al ricorso*; 5.21 - *Il rinvio*; 5.22 - *Struttura delle sentenze del Collegio sulla legittimità costituzionale delle norme*; 5.23 - *La procedura a seguito di dichiarazioni d'illegittimità*; 5.24 - *Il conflitto tra gli organi costituzionali*; 5.25 - *La procedura*; 5.26 - *Sull'ammissibilità del referendum*; 5.27 - *Il sindacato sui Capitani Reggenti*; 5.28 - *La procedura*; 5.29 - *La competenza del Collegio a decidere sull'azione di sindacato dei Magistrati e sull'astensione o ricusazione dei Giudici per la terza istanza e per i rimedi straordinari*.

5.1 - Introduzione

Il Collegio Garante della Costituzionalità delle norme è stato istituito con la revisione della *Dichiarazione dei diritti* (legge n. 59 del 1974) del 2002 (legge n. 36) e più in particolare con la ristesura dell'art. 16 della stessa legge²⁶⁵.

265 In particolare il secondo comma dell'articolo 16, prima della riforma, recitava: «*I giudici sono tenuti ad osservare i principi della presente Dichiarazione nella interpretazione ed applicazione del diritto. Qualora la legittimità di una norma sia dubbia o controversa, il giudice può chiedere al Consiglio Grande e Generale che si esprima, sentito il parere di esperti*».

In base all'art. 16, comma III, «a) *il Collegio Garante verifica, su richiesta diretta di almeno venti Consiglieri, del Congresso di Stato, di cinque Giunte di Castello, di un nume-*

L'attività del Collegio è disciplinata dalla Legge Qualificata 25 aprile 2003 n. 55; la Legge Costituzionale 27 maggio 2003 n. 67 disciplina la responsabilità dei membri del Collegio.

Con il Collegio Garante, organo adibito a sindacare la conformità alla Costituzione delle leggi e degli atti aventi forza di legge, la Repubblica di San Marino ha adottato un modello di sindacato c.d. accentrato: esso è l'unico organo preposto ad accertare la non conformità della legge alla Costituzione.

Il Collegio è composto da sei membri, tre effettivi ed altrettanti supplenti, eletti dal Consiglio Grande e Generale per la durata iniziale di quattro anni e successivamente rinnovabili ogni due per un terzo, con estrazione a sorte di un membro effettivo e di uno supplente. Almeno tre mesi prima della scadenza del mandato dei membri del Collegio, i Capitani Reggenti convocano l'Ufficio di Presidenza del Consiglio G. e G. per la formulazione delle candidature. Per l'elezione è richiesta la maggioranza qualificata di due terzi e per la nomina (conferma) viene emanato un decreto Reggenziale non soggetto a ratifica²⁶⁶: secondo Lonfernini è considerato come atto dovuto dei Capitani Reggenti che possono non procedere alla conferma nella sola eventualità di una sopravvenuta causa di incompatibilità prevista dalla legge²⁶⁷.

L'ufficio di giudice del Collegio è incompatibile con attività di carattere politico o sindacale, con l'esercizio di professioni commerciali o industriali, con incarichi di amministratore o sindaco di società anche all'estero, e, nel territorio sammarinese, con l'esercizio di libere professioni o di altri uffici o impieghi pubblici o privati²⁶⁸.

I membri supplenti sostituiscono quelli effettivi nei casi di incompatibilità, assenza o impedimento. Il Presidente viene nominato tra i membri effettivi a rotazione ogni due anni, all'elezione partecipano anche i membri supplenti; il Vice-presidente viene nominato dal Presidente all'inizio del proprio mandato.

Sulle dimissioni e le cause di decadenza vi è una disciplina molto dettagliata.

ro di cittadini elettori rappresentanti almeno l'1,5% del corpo elettorale quale risultante dall'ultima e definitiva revisione annuale delle liste elettorali, nonché nell'ambito di giudizi pendenti presso i Tribunali della Repubblica, su richiesta dei giudici o delle parti in causa, la rispondenza delle leggi, degli atti aventi forza di legge a contenuto normativo, nonché delle norme anche consuetudinarie aventi forza di legge, ai principi fondamentali dell'ordinamento di cui alla presente legge o da questa richiamati»; «b) decide, nei casi previsti dalla legge, sull'ammissibilità dei referendum»; «c) decide sui conflitti tra organi costituzionali»; «esercita il Sindacato sui Capitani Reggenti».

266 L.Q. n. 55/2003, art. 2.

267 L. LONFERNINI, *Diritto*, cit., 194 s..

268 L.Q. n. 55/2003, art. 4.

Nel caso di rinuncia volontaria all'incarico, il componente deve presentare le proprie dimissioni sia al Presidente che alla Reggenza e queste hanno effetto immediato.

Qualsiasi membro decade dalla carica se per tre volte consecutive diserta le sedute senza giustificato motivo, ovvero, con il sorgere di una qualsiasi causa di incompatibilità.

La dichiarazione di decadenza dall'incarico compete al Consiglio G. e G., mentre la sussistenza delle cause di decadenza è accertata, sulla base del Regolamento interno, dallo stesso Collegio.

I membri del Collegio possono essere rimossi o temporaneamente sospesi dal loro incarico dal Consiglio G. e G., con maggioranza di due terzi dei suoi componenti, a seguito di proposta del Collegio Garante adottata a maggioranza assoluta dei membri effettivi e supplenti²⁶⁹. La rimozione o sospensione dei membri del Collegio «può avvenire solo nell'ipotesi di sopravvenuta incapacità fisica o civile, per gravi mancanze nell'esercizio delle funzioni loro affidate o per aver compromesso il rispetto e l'estimazione morale e professionale che ad essi competono»²⁷⁰.

I giudici del Collegio possono essere ricusati o astenersi per le medesime cause previste dall'ordinamento giudiziario e la competenza a decidere sull'astensione o la ricazione spetta allo stesso Collegio che assegna ad un suo membro la decisione²⁷¹.

5.2 - Il funzionamento del Collegio Garante

Molta della disciplina sul funzionamento del Collegio verrà esaminata nei seguenti paragrafi, allorquando si entrerà più dettagliatamente nelle funzioni di tale organo. Possiamo comunque anticipare che le udienze sono pubbliche salvo i casi tassativamente previsti dalla legge e motivati dal Presidente di: sicurezza dello Stato, ordine pubblico e pubblica moralità. Le decisioni sono adottate con sentenza o con ordinanza a maggioranza in camera di consiglio e per essere validamente riunito il Collegio necessita della presenza di tre membri. I provvedimenti del Presidente hanno la forma del decreto. Le sentenze vengono

269 L.Q. 55/2003, art. 3, e L.Cost. 67/2003, art. 4.

270 A. SELVA, *Storia*, cit., 329.

271 L.Q. 55/2003, art. 6.

pronunciate nel nome della Serenissima Repubblica di San Marino²⁷² e vengono pubblicate a norma del regolamento Consiliare e inserite nel bollettino Ufficiale della Repubblica; debbono essere datate e sottoscritte dai membri del Collegio e motivate in fatto e in diritto. Anche le ordinanze sono sempre motivate. La rappresentanza di un avvocato iscritto all'albo della Repubblica di San Marino è obbligatoria per le parti, sono ammessi anche avvocati non iscritti all'albo sammarinese se eleggono domicilio presso uno studio legale di San Marino. Lo Stato, di norma assistito dall'Avvocatura dello Stato, ha il diritto di intervenire in ogni giudizio avente ad oggetto la verifica della legittimità costituzionale delle norme²⁷³.

Luigi Lonfernini pone in luce come anche dal punto di vista procedurale tale organo abbia delle intrinseche novità con cui deve confrontarsi l'operatore giuridico sammarinese, in quanto: «le disposizioni previste per il funzionamento del Collegio sono incentrate in particolare sull'aspetto dell'organo giudicante non più monocratico ma collegiale»²⁷⁴.

5.3 - Competenze del Collegio Garante

Al Collegio Garante sono attribuite delle funzioni di carattere costituzionale, che impegnano la Corte a dover decidere:

- 1) sulla legittimità costituzionale delle norme (leggi o atti aventi forza di legge);
- 2) sui conflitti fra Organi costituzionali;
- 3) sull'ammissibilità del referendum;
- 4) sul sindacato dei Capitani Reggenti;
- 5) sull'azione di sindacato dei magistrati;
- 6) sull'astensione o ricusazione dei giudici per i rimedi straordinari.

272 Le sentenze del Collegio Garante sono pronunciate nel nome della Serenissima Repubblica di San Marino, mentre le sentenze degli altri organismi giurisdizionali della Repubblica sono tuttora adottate, con formula arcaica e confessionale, "nel nome di Dio".

273 Artt. 7, 8, 9, 10 della L.Q. 25 aprile 2003, n. 55.

274 L. LONFERNINI, *Diritto*, cit., 196. Sul funzionamento si ricordi: la legge 25 aprile 2003 n. 55 si occupa del funzionamento del Collegio nel titolo secondo, "funzionamento del Collegio Garante": artt. 7, 8, 9, 10. La procedura avanti il Collegio è integrata dal suo regolamento interno (art. 37), Regolamento 24 marzo 2004 n.1 "Regolamento Generale sull'organizzazione e l'esercizio delle funzioni del Collegio Garante della Costituzionalità delle Norme" (in data 30 giugno 2014 è stata approvata la modifica all'articolo 15 del Regolamento), nonché dalle norme processuali e sostanziali vigenti in quanto compatibili (art. 33). Le disposizioni procedurali sono comuni a tutti gli istituti per i quali il Collegio ha competenza; vi è, infine, una normativa di dettaglio stabilita per i singoli istituti data dalla legge.

Oltre a tali competenze, che il Collegio dirime collegialmente, l'organo in esame ha ulteriori attribuzioni delle quali è investito un singolo giudice (monocamerale) e sono di carattere giurisdizionale²⁷⁵.

Come è noto l'illegittimità costituzionale di una norma può venire in luce sia dal punto di vista formale (quando la legge o altro provvedimento ad essa equiparato sia assunto da un organo non competente o quando sia stato violato l'*iter* di formazione o non sia stato usato il procedimento corretto) che dal punto di vista sostanziale (quando vi sia un contrasto tra la legge o altro provvedimento ad essa equiparato e una norma di carattere costituzionale o un principio, anche implicito, riconosciuto come fondamentale).

Un primo limite del Collegio Garante è quello di non avere un potere di intervento autonomo: esso può intraprendere il giudizio solo sotto richiesta di altri soggetti costituzionali. Questi sono: il Consiglio Grande e Generale (almeno 20 consiglieri), i membri del Congresso di Stato, le Giunte di Castello (almeno 5), i cittadini elettori (almeno l'1,5% del corpo elettorale), i giudici della Repubblica (per decisione autonoma o derivata da istanza di una delle *parti in causa*). Quest'ultima espressione (*parti in causa*) corrisponde al testo dell'art. 16, comma 3, lett. a), della *Dichiarazione* (come modificato nel 2002); l'articolo 13, comma 1, della L.Q. 55/2003 usa l'espressione «*dalle parti o dal Procura-*

275 Il Collegio ha altresì funzioni di carattere giurisdizionale in veste monocratica, funzioni non approfondite nel corso della presente ricerca, non avendo tali funzioni carattere costituzionale ma giurisdizionale. Riporto, per scrupolo, le prerogative secondo lo schema legislativo della L. Q. n. 55 del 2003: Capo III - Ricorsi nei procedimenti penali riguardanti la legittimità di provvedimenti cautelari o sulla esecuzione della pena; Capo IV - Terza istanza nei giudizi amministrativi e civili; Capo V - Revisione delle sentenze penali; Capo VI - Ricorsi per *Restitutio in Integrum* e *Querela Nullitatis*. Sulla funzione monocamerale del Collegio di Terza istanza nei giudizi amministrativi e civili, G. COSTANZO, *Diritto amministrativo*, in *Miscellanea rivista di diritto a cura dell'Istituto giuridico sammarinense*, 2007, 22, rileva: «Il ricorso in appello non sospende l'esecutività della sentenza di primo grado. Se la sentenza in grado d'appello conferma quella in primo grado, passa in cosa giudicata e *nulla quaestio*. Interessante è, invece, vedere le conseguenze delle due sentenze difformi l'una dall'altra», in quanto «il Magistrato d'Appello ordina alla Cancelleria del Tribunale di trasmettere il fascicolo al Consiglio dei XII il quale [...] stabilisce quale delle due sentenze difformi adottare, sentito il parere di un esperto [...]. Non è e non deve essere una terza sentenza ma deve essere una scelta tra la prima e la seconda [...]. Detta problematica, però, recentemente è stata oggetto di parziale revisione e superata, giusta la previsione della legge 26/2/2002 n. 36, che con l'art. 6 istituisce il Collegio Garante della costituzionalità delle norme, competente secondo le modalità di cui all'art. 9 ultimo comma con espressa previsione al punto d) dello stesso articolo. Viene [...] costituzionalmente prevista la possibilità che, in un procedimento civile o amministrativo, le parti interessate possano ricorrere in caso di difformità delle sentenze di primo o secondo grado. La competenza al riguardo del Collegio Garante è tuttavia "delegata", in quanto si prevede che lo stesso nomini per la durata di sei anni [...] un giureconsulto effettivo ed uno supplente competenti a decidere sui ricorsi in terza istanza. Della decisione poi dovrà prendere atto il Collegio Garante».

tore del Fisco»: da ciò si ricava che il Procuratore del Fisco è una delle parti in causa ed ha facoltà di promuovere il giudizio di legittimità costituzionale (e di intervenire nel giudizio promosso da altri soggetti) soltanto se interessato per legge alla causa. Egli interviene per legge in tutte le cause penali e in alcune cause civili come rappresentante dello Stato: è parte pubblica (PM) mentre parti private sono l'attore e il convenuto nei giudizi civili, l'imputato e la persona offesa o danneggiata in quelli penali. Di conseguenza si potrebbe dire "le parti" ma per semplicità e chiarezza si usa dire "le parti o il Procuratore del Fisco"²⁷⁶. Gli artt. 11-14 della L.Q. 55/2003 sul Collegio e gli artt. 26 e ss. e 34 e ss. del Regolamento generale del Collegio 24 marzo 2004 n. 1 forniscono la disciplina della procedura attraverso cui inizia e si svolge il giudizio di costituzionalità, fino alle sue possibili conclusioni. Queste norme definiscono "*sindacato in via diretta*" la verifica di legittimità costituzionale richiesta da almeno 20 Consiglieri, dal Congresso di Stato, da 5 Giunte di Castello o da un numero di cittadini elettori che rappresenti almeno l'1,5% del corpo elettorale, e "*sindacato in via incidentale*" la verifica di legittimità costituzionale richiesta dai giudici nell'ambito di giudizi pendenti presso gli organi giurisdizionali presenti nella Repubblica. Come si è detto, i giudici promuovono il sindacato di costituzionalità di propria iniziativa (d'ufficio) o accogliendo la richiesta di una delle parti o del Procuratore del Fisco.

5.4 - Il ricorso in via incidentale

Le norme che disciplinano tale sindacato²⁷⁷ non pongono limiti temporali

276 Tale teoria è riportata da Lamberto Emiliani, in L. EMILIANI, *Il sindacato di legittimità costituzionale in via incidentale: il ruolo del giudice ordinario nel controllo di legittimità delle norme*, in *Identità sammarinese: riflessioni sulla libertà e la democrazia fra politica, storia, cultura*, 2009, 81 s..

277 Norma centrale è l'art. 13 della L.Q. n. 55 del 2003, in base alla quale: «1. *La verifica di legittimità costituzionale può essere richiesta 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.* 2. *L'istanza, a condizione di irricevibilità, deve contenere le indicazioni di cui all'articolo 12, comma 2, della presente legge qualificata.* 3. *Qualora una questione di legittimità costituzionale sia stata sollevata e definita in via diretta, la questione non è riproponibile in via incidentale.* 4. *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.* 5. *La dichiarazione di inammissibilità dell'istanza da parte del giudice a quo non impedisce la riproposizione del medesimo ne-*

all'avvio del giudizio costituzionale ma richiedono che l'incidente venga sollevato in un giudizio pendente. Lamberto Emiliani rileva che in questo caso giudizio è «sinonimo di processo, causa, procedimento. Il giudizio può essere civile, penale o amministrativo. È pendente quando è in corso, in via di svolgimento: sindacato incidentale vuol dire, infatti, che si inserisce accessoriamente in un procedimento interrompendone il corso»²⁷⁸.

La legge prevede che il sindacato possa essere richiesto soltanto dal giudice davanti al quale si svolge il giudizio, e infatti l'Emiliani precisa che «soltanto il giudice può rivolgersi al Collegio Garante per chiedere la verifica di legittimità costituzionale di una norma. Le parti e il Procuratore del Fisco accedono alla giustizia costituzionale mediante apposita istanza scritta, indirizzata al giudice del processo principale e contenente chiara indicazione tanto delle disposizioni di legge di cui ritengono dubbia o controversa la legittimità costituzionale quanto dei principi e delle disposizioni della Dichiarazione che assumono violati. L'istanza, depositata negli atti del processo, va notificata a cura del ricorrente "ad ogni interessato" [...]; il giudice assegna alle parti [...] venti giorni correnti per presentare memorie e deduzioni, dopo di che emette l'ordinanza con la quale ammette o non ammette l'incidente di incostituzionalità». Mentre quando solleva la questione d'ufficio «il giudice non è tenuto ad informare preventivamente le parti o il Procuratore del Fisco, a sentirne il parere, ad assegnare i termini. Ma può farlo se lo ritiene»²⁷⁹. Naturalmente, l'ordinanza dovrà essere notificata alle parti e se vi è interesse al Procuratore del Fisco.

Sulla ricevibilità dell'ordinanza del giudice rimettente, il Regolamento prevede che il Presidente possa decidere da solo (con proprio decreto), ove ne accerti la conformità alla legge, o convocando un'apposita riunione del Collegio Garante che deve pronunciarsi in merito, se la stessa conformità appare discutibile e dubbia²⁸⁰.

gli altri gradi o in procedimenti diversi. 6. Il provvedimento di ammissibilità dell'istanza è immediatamente notificato alle parti ed al Procuratore del Fisco ed è trasmesso, unitamente al fascicolo processuale, al Collegio Garante. Il giudizio rimane sospeso dalla data del provvedimento sino al giorno in cui gli atti sono restituiti. 7. Il Presidente del Collegio Garante, ricevuti gli atti, dispone la trasmissione del provvedimento di ammissibilità alla Reggenza e la pubblicazione dello stesso ad valvas e nel Bollettino Ufficiale. Entro venti giorni dalla pubblicazione le parti ed il Procuratore del Fisco possono esaminare gli atti depositati e presentare memorie e deduzioni. 8. Il Presidente, entro i successivi dieci giorni, fissa la data dell'udienza di discussione, notificando il provvedimento alle parti ed al Procuratore del Fisco».

278 L. EMILIANI, *Il sindacato*, cit., 82 s..

279 L. EMILIANI, *Il sindacato*, cit., 83.

280 Artt. 34 e 35 del Regolamento 24 marzo 2004 n. 1.

In base al Regolamento, qualora vengano riscontrati vizi che determinino l'irricevibilità dell'ordinanza, il Collegio rinvia, con decreto motivato, al giudice rimettente tutta la documentazione ricevuta segnalando le irregolarità riscontrate. Il Regolamento tace riguardo alla possibilità che il Collegio accerti la ricevibilità della questione; Giovanna Crescentini nota, però, che dall'insediamento dell'Organo al 2010 il Collegio si è pronunciato in proposito in soli due casi e lo ha fatto con ordinanza²⁸¹.

La valutazione sulla ricevibilità dell'ordinanza del giudice *a quo* è una valutazione che si lega ad elementi intrinseci della stessa. *In primis* vi è una verifica formale dell'atto, quindi, che provenga da soggetti legittimati a presentarla e contenga tutti i requisiti previsti a pena di irricevibilità dall'art 13 della L.Q. 55/2003, in particolare: che siano espresse in forma chiara e precisa le disposizioni di legge o aventi forza di legge di cui è controversa la legittimità, in forma altrettanto precisa le disposizioni della *Dichiarazione dei diritti* o da questa richiamati che si assumono violati dalle norme impugnate²⁸².

La Crescentini constata che è orientamento consolidato del Collegio quello di «dichiarare ricevibili comunque i ricorsi – ancorché contenenti irregolare indicazione degli atti legislativi sottoposti a sindacato e delle norme che si assumono violate – quando le irregolarità non determinino dubbi sull'effettiva volontà dei proponenti»²⁸³.

Non sono presi in considerazione gli eventuali vizi procedurali formati durante il giudizio innanzi al giudice *a quo*, ad esempio, la violazione del principio del contraddittorio; tali vizi possono invece incidere sull'ammissibilità della questione.

Il Collegio ritiene, invece, che attenga alla pronuncia di ricevibilità il rispetto della motivazione nell'ordinanza del giudice remittente, a prescindere dal merito delle argomentazioni svolte. Rendendo sufficiente una motivazione di non manifesta infondatezza e rilevanza della questione di costituzionalità prospettata. Ciò si ricava anche dall'obbligo che il giudice *a quo* ha prima di rimettere la questione al Collegio: deve compiere una valutazione in merito all'attendibilità della relativa istanza ovvero alla sua eventuale pretestuosità. In merito alla questione sollevata dalla parte o dal Procuratore della Fisco non è espressamente

281 G. CRESCENTINI, *Il sindacato di legittimità costituzionale: il procedimento avanti al Collegio Garante della Costituzionalità delle norme*, in *Identità sammarinese: riflessioni sulla libertà e la democrazia fra politica, storia, cultura*, 2010, 45.

282 L.Q. n. 55 del 2003, art. 13.

283 G. CRESCENTINI, *Il sindacato*, cit., 46.

previsto dalla legge²⁸⁴ che debba esservi la “ordinanza motivata” del giudice *a quo*, così come avviene per la rimessione d'ufficio. La Crescentini sostiene, però, che si debba di certo «ritenersi che lo stesso giudice debba dar conto, nella motivazione, della valutazione richiesta dalla stessa norma»²⁸⁵.

Si deve considerare che, pur in assenza di espressa previsione di legge, è evincibile dal sistema nel suo complesso che il Giudice remittente sia obbligato a valutare e motivare la rilevanza del sindacato di legittimità costituzionale nel giudizio *a quo*.

Spiega la Crescentini, «consentire l'immediata trasmissione al Collegio Garante, indiscriminatamente, di ogni istanza di legittimità costituzionale sollevata dalle parti in via incidentale, senza una previa valutazione circa la rilevanza della stessa nell'ambito del giudizio da cui trae origine, significherebbe sostanzialmente ammettere ulteriori ipotesi di ricorso diretto rispetto a quelle previste dall'art 12 della Legge Qualificata n. 55/2003, e tanto in palese violazione dell'esplicita volontà del legislatore, che al riguardo ha tassativamente previsto e disciplinato i casi del ricorso diretto medesimo»²⁸⁶.

Di conseguenza, nel caso in cui un'ordinanza pervenga dal giudice remittente senza motivazione, il Collegio Garante non potrà né pronunciarsi nel merito della questione proposta né pronunciarsi sulla sua ammissibilità. L'ordinanza viene dichiarata irricevibile e rinviata al giudice *a quo*, il quale dovrà compiere la valutazione di non manifesta infondatezza e il giudizio sulla rilevanza della questione sollevata, per poi, sempre che ne riscontri i presupposti e dopo aver debitamente motivato, rimetterla nuovamente al Collegio. Detto in altri termini il giudice onde evitare ricorsi infondati dovrà fare una prima valutazione sulle basi di diritto della questione ma, avverte Emiliani, «si faccia attenzione: il giudizio costituzionale in via incidentale non è ammesso se la questione di costituzionalità non è rilevante nel giudizio ordinario principale, tanto da influire in maniera determinante sul suo esito»²⁸⁷. Inoltre occorre ricordare che la dichiarazione di inammissibilità contenuta nell'ordinanza del giudice non impedisce che la stessa istanza venga riproposta negli altri gradi del giudizio²⁸⁸, quindi non fa stato nelle fasi successive del processo ordinario e tanto meno può essere vincolante in procedimenti diversi.

284 L.Q. n. 55 del 2003, art. 13, comma I.

285 G. CRESCENTINI, *Il sindacato*, cit., 46.

286 G. CRESCENTINI, *Il sindacato*, cit., 46 s..

287 L. EMILIANI, *Il sindacato*, cit., 85.

288 L.Q. n. 55 del 2003, art. 13, comma V.

Sulla possibilità di richiedere la verifica di legittimità costituzionale per la prima volta in ogni fase e grado del giudizio e che tale questione, dichiarata infondata, possa essere riproposta nella fase successiva dello stesso giudizio, si rendono necessarie due osservazioni: in primo luogo il giudizio principale deve risultare validamente instaurato e dunque rientrare nelle previsioni e negli schemi di legge fin dall'inizio e nelle fasi successive; se vi fosse carenza di giurisdizione il giudice non potrebbe iniziare qualsiasi giudizio accessorio di costituzionalità. La non ammissibilità sarebbe la diretta conseguenza dell'indole incidentale del sindacato previsto e disciplinato dall'art. 13 della L.Q. 55/2003. La seconda precisazione si lega ad un principio non scritto nelle norme che Emiliani ricava dalla costruzione del legislatore, «l'ordinanza del giudice *a quo* non è impugnabile né reclamabile né soggetta a qualsiasi gravame, e non può quindi pervenire alla fase d'appello e alla terza istanza. Altrimenti non avrebbe senso la norma per cui, in caso di rigetto, la richiesta di sindacato in via incidentale può essere riproposta negli altri gradi del procedimento; e non avrebbe senso la norma per cui l'ordinanza con la quale il giudice promuove d'ufficio o ammette l'istanza di verifica di costituzionalità deve essere senz'altro trasmessa insieme al fascicolo processuale al Collegio Garante per essere sottoposta a giudizio preliminare, e la norma che attribuisce all'ordinanza di remissione l'efficacia di sospendere immediatamente il giudizio principale (art. 13, comma 6, della legge qualificata n. 55 del 2003)»²⁸⁹.

Il decreto del Presidente con cui viene dichiarata ricevibile l'ordinanza del giudice *a quo* ne dispone anche la trasmissione alla Reggenza e la pubblicazione *ad valvas* e nel Bollettino Ufficiale, cioè all'Albo del Pubblico Palazzo, del Tribunale Unico e di tutte le Case di Castello. Il decreto del Presidente è soggetto alla stessa pubblicazione; provvedono a tale pubblicazione gli Ufficiali Giudiziari del Tribunale Unico²⁹⁰.

Nello stesso modo si procede anche quando è il Collegio a pronunciarsi in merito alla ricevibilità dell'ordinanza di remissione, riscontrando la sussistenza delle condizioni richieste dalla legge; in tal caso, il Presidente emette un proprio decreto nel quale si prende atto della dichiarazione di ricevibilità del Collegio ed è disposta la trasmissione dell'ordinanza al giudice *a quo*, dichiarata ricevibile alla Reggenza e la sua pubblicazione.

La Crescentini evidenzia che «la norma che prescrive la trasmissione del prov-

289 L. EMILIANI, *Il sindacato*, cit., 86.

290 Legge 11 marzo 1981 n. 21 e successive integrazioni e modifiche, art. 30.

vedimento di ricevibilità anche alla Reggenza si collega a quanto previsto dal comma 3 dell'articolo 9 della Legge Qualificata n. 55/2003 in virtù del quale lo Stato ha diritto di intervenire in giudizio nel sindacato di costituzionalità. Il legislatore ha disposto la suddetta trasmissione in quanto la Reggenza è organo costituzionale che rappresenta lo Stato ed anche i poteri in cui lo stesso si articola, *in primis* il Consiglio Grande e Generale e il Congresso di Stato, entrambi titolari del potere legislativo – ancorché il secondo solo per delega del primo o in caso di necessità o urgenza – e quindi potenzialmente interessati da una verifica di legittimità costituzionale che riguarda atti da essi adottati. Con la suddetta trasmissione si è intesa pertanto rendere edotto del sindacato di costituzionalità sollevato – attraverso la Suprema Magistratura – lo Stato ed i suoi organi perché gli stessi possano esercitare il loro diritto di intervento»²⁹¹.

Per ciò che concerne la pubblicazione degli atti del Collegio, il legislatore ha previsto che le sentenze e le ordinanze siano pubblicate con le stesse modalità delle leggi e dei decreti della Repubblica e il Regolamento del Collegio ha salutato positivamente la linea di pensiero del legislatore estendendo la pubblicazione anche ai decreti del Presidente se «di interesse per la collettività»²⁹².

Si riscontra comunque una fondamentale differenza tra la pubblicazione dei provvedimenti del Collegio e quella degli atti del legislatore: per gli atti normativi, infatti, la pubblicazione costituisce una fase dell'*iter* di formazione degli stessi necessaria alla loro entrata in vigore, per i provvedimenti della Corte, invece, la pubblicazione non incide sull'efficacia che si ha sin dal momento della notificazione alle parti.

La *ratio* di tale norma risiede, secondo Giovanna Crecentini, nel fatto che, «incidendo le pronunce del Collegio su norme di legge, il legislatore ha voluto che alle stesse pronunce fosse assicurata una pubblicità – intesa come informazione – analoga a quella prevista per gli atti normativi impugnati»²⁹³.

L'ordinanza del giudice *a quo* ritenuta ricevibile è annotata dal Cancelliere del Collegio Garante nel registro generale dei ricorsi pervenuti al Collegio con l'indicazione della data di ricevimento e della pubblicazione *ad valvas* e nel Bollettino Ufficiale. Viene, alla stessa, attribuito un numero progressivo per anno che sarà poi identificativo del procedimento avanti al Collegio²⁹⁴.

291 G. CRESCENTINI, *Il sindacato*, cit., 47 s..

292 Art. 10 L. Q. n. 55 del 2003 e art. 11 del Regolamento 24 marzo 2004 n. 1.

293 G. CRESCENTINI, *Il sindacato*, cit., 48.

294 Art. 36 del Regolamento.

5.5 - La costituzione in giudizio

Entro i venti giorni successivi alla pubblicazione *ad valvas palatii*, le parti del procedimento avanti al giudice *a quo*, il Procuratore del Fisco e lo Stato hanno la possibilità di esaminare gli atti e presentare memorie e deduzioni, divenendo così parti del procedimento di costituzionalità. Ciò è confermato dal Regolamento del Collegio che integrando il comma 7 dell'art. 13 della L.Q. 55/2003 ha disposto che il «deposito di memorie e deduzioni vale come costituzione in giudizio»²⁹⁵.

Per facilitare la conoscenza del decreto di procedibilità il Regolamento prevede che contestualmente all'avvio delle procedure di pubblicazione venga data tempestiva comunicazione alle parti, tramite il Cancelliere. La comunicazione viene redatta per iscritto e recapitata al domicilio legale del destinatario *ex art.* 15, comma 2, del Regolamento che è norma generale²⁹⁶.

Con la comunicazione del decreto di ricevibilità dell'ordinanza del giudice *a quo*, gli interessati sono posti nella condizione di poter conoscere la data di pubblicazione dell'ordinanza in tempo utile per la costituzione innanzi al Collegio Garante; questa comunicazione è sempre trasmessa alle parti del procedimento principale, presso il domicilio dell'avvocato patrocinante eletto in quel procedimento, e allo Stato presso l'Avvocatura dello Stato che, *ex art.* 9, comma 4 della L.Q. 55/2003, di norma lo assiste. La Crescentini rileva che tale comunicazione si ritiene sempre necessaria, anche se la comunicazione alla Reggenza «potrebbe già considerarsi formale comunicazione allo Stato del sindacato di costituzionalità sollevato»²⁹⁷.

La comunicazione al Procuratore del Fisco si rende necessaria quando dagli atti del fascicolo del procedimento *a quo* ed in particolare dall'ordinanza del giudice sia stato «citato» poiché, *ex art.* 13, comma 4 della L.Q. 55/2003, «*interessato alla causa*». Da ciò, come in precedenza accennato, si evince che il Procuratore del Fisco è parte eventuale del giudizio in via incidentale, strettamente legata alle valutazioni fatte dal giudice *a quo*.

Ricevuta, se del caso, la comunicazione il Procuratore del Fisco può, a sua volta, discrezionalmente decidere di presentare memorie e deduzioni (divenendo parte), oppure disinteressarsi.

295 Art. 37 del Regolamento.

296 L'art. 15 del Regolamento, così come modificato il 30 giugno 2014, titolato «*Notificazioni, comunicazioni e deposito in Cancelleria*», è norma generale poiché è parte del Titolo I, «*Disposizioni generali*» valenti sia per il ricorso in via diretta che incidentale.

297 G. CRESCENTINI, *Il sindacato*, cit., 49.

La Crescentini nota che «il fatto di essere parte nel procedimento *a quo*, il riscontro da parte del giudice remittente di un interesse del Procuratore del Fisco nel sindacato di legittimità sollevato, la previsione legislativa del diritto di intervento dello Stato in ogni sindacato di costituzionalità, non sono, infatti, da sole, condizioni sufficienti per ritenere automaticamente tali soggetti parti del procedimento avanti il Collegio. Per tutti infatti necessita la specifica costituzione che avviene, appunto, con il deposito di memorie e deduzioni nel termine fissato dal Regolamento, questo consegue al fatto che il procedimento innanzi al Collegio è indipendente – ancorché incidentale – rispetto al procedimento in cui la questione di costituzionalità è stata sollevata»²⁹⁸.

Infatti, il Regolamento²⁹⁹ dispone che le norme su sospensione, interruzione ed estinzione del processo non si applicano ai giudizi avanti al Collegio Garante.

L'art. 37, comma 1, del Regolamento dispone che le memorie utili alla costituzione in giudizio devono essere depositate in sette copie in carta libera; la *ratio* della previsione, a parere della Crescentini, risiede nel «rendere disponibili sin da subito tante copie delle memorie quanti sono i membri del Collegio Garante, tutti potenzialmente membri del Collegio Giudicante della questione di costituzionalità sollevata – più una per il fascicolo del procedimento – e accollare l'onere delle stesse all'interessato che intende costituirsi in giudizio»³⁰⁰. È comunque opinione diffusa e prassi del Collegio che il deposito di un unico originale possa ritenersi sufficiente alla valida costituzione in giudizio, salvo l'onere per il soggetto interessato del deposito tempestivo delle altre copie.

5.6 - La rappresentanza e la difesa in giudizio

Come si è già avuto modo di precisare, per stare in giudizio davanti al Collegio Garante le parti, ad esclusione del Procuratore del Fisco e dello Stato, devono essere patrocinante da un avvocato.

Con l'atto di costituzione in giudizio, ossia col deposito delle memorie, le parti devono indicare anche l'avvocato patrocinante (non necessariamente coincidente con quello del giudizio principale). Indicazione che può essere contenuta nelle memorie stesse avendo l'avvocato l'onere di sottoscrivere le memorie con la dichiarazione di intervenire in nome e per conto del suo assistito.

298 G. CRESCENTINI, *Il sindacato*, cit., 50.

299 Art. 45 del Regolamento.

300 G. CRESCENTINI, *Il sindacato*, cit., 51.

5.7 - L'esame degli atti depositati

Le parti, nel termine dei 20 giorni entro il quale hanno diritto di costituirsi, depositando memorie e deduzioni, possono altresì esaminare gli atti depositati³⁰¹. Il termine “*atti depositati*” è stato interpretato dal Collegio Garante e la Crescentini spiega come «per il Collegio tali dovrebbero essere gli atti, le memorie, i documenti delle parti e quant'altro venga depositato nel giudizio di costituzionalità dopo la sua instaurazione e nel corso del suo svolgimento, parendo escludersi pertanto gli atti del fascicolo di causa del procedimento principale trasmesso al Collegio unitamente all'ordinanza del giudice *a quo*. Poiché l'oggetto del procedimento di sindacato non prosegue e non attiene al merito del procedimento *a quo* ma riguarda sempre la conformità di una o più norme di legge o aventi forza di legge a principi contenuti nella Dichiarazione dei Diritti o da questa richiamati nonché la fondatezza e la rilevanza che la questione di legittimità sollevata riveste nell'ambito del procedimento principale, il contraddittorio tra le parti dovrebbe esplicitarsi con riferimento ad esso, non dovendosi occupare in tale sede della questione o della controversia oggetto del giudizio *a quo*. Ne deriva che la consultazione dovrebbe riguardare i soli atti del procedimento di sindacato, prodotti nell'ambito dello stesso o comunque – ancorché prodotti nel giudizio principale – di rilievo e di interesse nel giudizio di costituzionalità e non altri. Ulteriori pronunce in merito non ci sono. Il Presidente normalmente non impedisce l'esame di atti anche del fascicolo della causa principale, autorizzando tuttavia nei modi e alle condizioni in base alle quali lo stesso potrebbe essere consultato presso l'organo giurisdizionale remittente»³⁰².

5.8 - La fissazione dell'udienza e la convocazione del Collegio Garante

Decorsi i 20 giorni entro cui i soggetti legittimati possono costituirsi parte, il Presidente, nei 10 giorni successivi, fissa con proprio decreto la data dell'udienza di discussione. Il Regolamento non pone un termine entro cui fissare la data dell'udienza, la scelta è devoluta alla discrezionalità del Presidente che dovrà tener conto della mole di lavoro del Collegio e sarà vincolato a vagliare un'unica condizione: che il decreto di fissazione sia notificato alle parti

301 Art. 37 del Regolamento.

302 G. CRESCENTINI, *Il sindacato*, cit., 51.

almeno 10 giorni prima della data stabilita³⁰³.

Con il decreto del Presidente si ha altresì la certezza formale della (regolare) costituzione delle parti.

Il Presidente designa altri due membri del Collegio Garante che andranno a formare, insieme a lui, il Collegio Giudicante. In caso di impossibilità o assenza di un membro effettivo, il Presidente convoca un membro supplente in qualità di sostituto. Per la scelta dei membri supplenti si segue un sistema di rotazione che parte dalla designazione del membro più anziano, da intendersi come colui che ha giurato per primo; se la data di giuramento coincide tra i membri, l'anzianità si calcola in base all'età.

Il Presidente può considerare opportuna la convocazione di un quarto membro supplente per l'udienza, così che possa partecipare alla camera di consiglio, nel caso in cui uno dei tre membri del Collegio Giudicante si trovi nell'impossibilità di parteciparvi³⁰⁴.

Simultaneamente al decreto di fissazione dell'udienza il Presidente nomina tra i membri effettivi, di cui è parte, un relatore che si occuperà di istruire e relazionare in merito la questione nell'udienza dibattimentale; a quest'ultimo il Cancelliere trasmette immediatamente il fascicolo di causa³⁰⁵. Se tutti i membri effettivi fossero impediti o assenti il Presidente, o chi ne svolge le funzioni, nomina un membro supplente (compreso se stesso) utilizzando il criterio di rotazione per anzianità. Se il relatore fosse impedito o assente il Presidente può sostituirlo; se ciò non fosse possibile il Regolamento dispone che l'udienza deve essere aggiornata ad altra data o la causa rinviata ad altro ruolo³⁰⁶.

Nel caso in cui nessun soggetto si sia costituito parte nel procedimento, il Presidente convoca il Collegio Giudicante e demanda la questione direttamente in camera di consiglio³⁰⁷.

Sulla natura del provvedimento con cui il Presidente convoca il Collegio Giudicante e quello con cui nomina il relatore, il Regolamento tace; ad ogni modo, la Crescentini rileva che «trattandosi di atti che hanno incidenza solo sull'organizzazione interna del Collegio e che non producono pertanto effetti sulle parti o sul procedimento, si ritiene che gli stessi possano essere oggetto di una comunicazione interna del Presidente, ancorché formalmente protocollata e

303 Art. 38 del Regolamento.

304 Art. 8 del Regolamento.

305 Art. 40 del Regolamento.

306 Art. 8 del Regolamento.

307 Art. 39 del Regolamento.

inserita al fascicolo di causa unitamente alle ricevute di avvenuta trasmissione ai destinatari. E in questo modo hanno provveduto i diversi Presidenti che si sono avvicendati nella carica, salvo qualche rara eccezione in cui si è preferito utilizzare lo strumento del decreto»³⁰⁸.

5.9 - Il deposito di ulteriori memorie

Fino all'ottavo giorno libero prima dell'udienza dibattimentale, le parti costituite possono prendere visione delle memorie e deduzioni e depositare ulteriori memorie illustrative; in questo secondo caso, viene richiesto che la documentazione, oltre ad essere depositata in sette copie in carta libera, venga depositata in formato elettronico. Così che possa essere trasmessa dalla Cancelleria via e-mail ai membri del Collegio affinché ne possano prendere tempestiva visione. Queste memorie, fuoriuscendo dai termini per controdedurre, non possono essere visionate dalle altre parti: in questo modo si salvaguarda il principio costituzionale del contraddittorio³⁰⁹.

5.10 - Lo svolgimento dell'udienza

All'udienza il Presidente del Collegio dichiara la causa oggetto di discussione e proclama la composizione del Collegio Giudicante per la stessa.

Le udienze del Collegio sono pubbliche e interamente registrate su supporti magnetici. Il Cancelliere redige il verbale, che in seguito sottoscrive col Presidente, e che viene inserito tra gli atti del fascicolo e posto a disposizione delle parti³¹⁰. Le udienze possono essere più d'una per il medesimo procedimento.

Ai sensi dell'art. 43 del Regolamento «1. *Il relatore descrive in modo succinto i fatti che hanno portato al giudizio davanti al Collegio ed illustra le questioni giuridiche che ne emergono.* 2. *Dopo la relazione, i difensori delle parti svolgono succintamente i motivi delle loro conclusioni.* 3. *Il Presidente regola la discussione e può determinare i punti più importanti sui quali essa deve svolgersi.* 4. *La polizia delle udienze è assicurata dal Presidente anche per mezzo delle forze di polizia».*

L'art. 13 del Regolamento (*Riunione di procedimenti*) dispone: «1. *Il Presiden-*

308 G. CRESCENTINI, *Il sindacato*, cit., 54.

309 Art. 41 del Regolamento.

310 Art. 7 del Regolamento.

te, d'ufficio o su richiesta delle parti, può ordinare che due o più cause siano chiamate alla medesima udienza per essere, se del caso, congiuntamente discusse. 2. Dopo la discussione il Collegio delibera se e quali cause debbano essere riunite per un'unica pronunzia. 3. Il Presidente può altresì disporre che due o più cause, discusse in distinte udienze, siano, se del caso, deliberate nella medesima Camera di Consiglio ed eventualmente oggetto di unica pronunzia».

5.11 - La camera di consiglio

La camera di consiglio è disciplinata dall'articolo 44 del Regolamento (*Deliberazione del Collegio*). L'articolo, composto da otto commi, prevede che in ogni caso al termine dell'udienza pubblica, «*o le eventuali udienze pubbliche rese necessarie, il Presidente convoca il Collegio in Camera di Consiglio per la valutazione collegiale delle risultanze emerse dalla discussione in udienza*» (comma 1); la riunione può dunque avvenire immediatamente dopo la conclusione dell'udienza; terminata la discussione «*il Collegio vota una ipotesi di deliberazione ed incarica uno dei membri, che può essere diverso dal relatore, di redigere il testo della sentenza*» (comma 2).

Su convocazione del Presidente, il Collegio «*non prima di quindici giorni e non oltre trenta giorni dalla riunione di cui ai precedenti commi per la deliberazione definitiva e l'approvazione dell'intero testo della sentenza; a questo fine il redattore distribuisce agli altri membri, a cura del Cancelliere, almeno cinque giorni prima della riunione, il testo da lui elaborato*» (comma 3).

Ad ogni modo «*la deliberazione definitiva del collegio giudicante deve essere resa entro due mesi dall'ultima udienza, a meno che, per impedimento, o per morte, o altra causa di cessazione dalla carica di uno dei membri del collegio giudicante, non sia possibile sostituirlo ai sensi del presente regolamento*» (cioè con il ricorso al quarto membro eventualmente convocato) «*e sia necessario costituire un nuovo collegio; qualora comunque trascorranò più di due mesi dall'ultima udienza, resta l'obbligo del Collegio Garante di rendere una deliberazione sulla causa*» (comma 4). La sentenza «*è sottoscritta da tutti i membri del collegio giudicante, viene depositata in Cancelleria il giorno successivo e immediatamente a cura della Cancelleria notificata alle parti e comunicata in copia conforme alla Reggenza*» (comma 5). Essendo deliberata a maggioranza, la sottoscrizione si rende necessaria non solo per motivi stretta-

mente formali, ma anche di garanzia: la notifica alla Reggenza, come già rilevato, è disposta poiché i Capitani «rappresentano lo Stato nella sua unità» e «sono i supremi garanti dell'ordinamento costituzionale»³¹¹.

In ogni caso «Entro cinque giorni dal deposito la sentenza viene trasmessa, con la restituzione degli atti, all'autorità giudiziaria avanti alla quale pende il procedimento» (comma 6). Ciò perché il sindacato incidentale interrompe il corso del processo (che è comunque regolato dal principio della speditezza³¹²).

Che sia di accoglimento o di rigetto la sentenza «viene pubblicata ad valvas e sul Bollettino Ufficiale; le disposizioni dichiarate incostituzionali, trascorsi sei mesi dalla pubblicazione senza che il Consiglio Grande e Generale abbia legiferato in applicazione dell'articolo 16 della Dichiarazione dei Diritti dei Cittadini e dei Principi Fondamentali dell'Ordinamento Sammarinese, non possono essere più applicate da chiunque» (comma 7). Infatti, l'effetto di annullamento di una norma derivante dalla decisione di incostituzionalità, fermo restando il valore di giudicato immediato fra le parti (nel ricorso, appunto, in via incidentale), «è differito per un periodo di sei mesi. Entro tale termine il Consiglio Grande e Generale può legiferare sulla materia in conformità alle decisioni di incostituzionalità»³¹³. Alvaro Selva rileva che il Collegio Garante «esclude ogni efficacia retroattiva alla propria decisione dichiarativa della legittimità di una norma, quando l'atto precedentemente compiuto in base alla disposizione successivamente dichiarata illegittima abbia trovato definitiva esecuzione»³¹⁴.

La legge prevede che ad ogni modo «Le disposizioni del presente articolo si applicano anche al caso previsto dall'articolo 39» (comma 8), cioè «se nessuna delle parti si è costituita, il Presidente demanda la questione direttamente alla Camera di Consiglio, rispettando i termini di cui all'articolo 38». Ciò, è da ritenere, perché trattandosi di questioni di interesse costituzionale, una volta ammesso il ricorso, il bilanciamento tra interesse di parte e interesse pubblico non potrà che portare alla necessaria soluzione degli interessi collettivi a prescindere dai motivi che abbiano portato le parti a non costituirsi.

311 Art. 1 della L.Cost. sui Capitani Reggenti 16 dicembre 2005 n. 185.

312 Il principio della speditezza del processo si lega alla CEDU che è parte integrante dell'ordinamento sammarinese.

313 *Dichiarazione dei diritti*, art. 16, ultimo comma.

314 A. SELVA, *Storia*, cit., 334; il riferimento è alla Sentenza del Collegio Garante n. 6 del 2007.

5.12 - L'accertamento sull'ammissibilità del ricorso

Per quanto riguarda il solo ricorso indiretto, si è detto esservi un necessario “filtro” da parte del giudice *a quo*, teso al vaglio della non manifesta infondatezza e della rilevanza della questione nel proprio giudizio prima di trasmettere al Collegio tali istanze. La valutazione preliminare, conformemente al principio del contraddittorio, può avvenire solo dopo che il giudice abbia assegnato alle parti un termine per proporre osservazioni vertenti sull'ammissibilità e rilevanza della questione prospettata. Se, difformemente a quanto prescrive la legge, il giudice facesse una valutazione *inaudita altera parte* tale vizio si ripercuoterebbe sul sindacato. Il Collegio quindi, investito in deroga all'*iter* prescritto dal quarto comma dell'articolo 13, non potrebbe entrare nel merito della questione e dovrebbe rinviare gli atti al giudice con l'invito a rivalutare la rilevanza nel rispetto del principio del contraddittorio e solo all'esito di tale procedura, sempre che il vizio continui ad apparire fondato, rimetterla al Collegio.

Altra verifica spettante al giudice nell'ambito della verifica sulla ammissibilità è da collegarsi alla tipologia di norma che si vuole portare all'attenzione del Collegio, cioè l'acclaramento che si tratti di norme di legge o di atti aventi forza di legge o norme consuetudinarie aventi comunque forza di legge.

Vi sono, infine, una serie di ipotesi di inammissibilità del sindacato che secondo Giovanna Crescentini si possono ritrovare nelle sentenze del Collegio, trattandosi di questioni che «attengono più al merito che non alla procedura»³¹⁵.

5.13 - Le ordinanze del Collegio e i decreti del Presidente

Il Collegio decide con sentenza nei casi in cui si pronuncia in via definitiva. Negli altri casi decide con ordinanza. Le ordinanze sono soggette alle formalità delle sentenze: devono essere sottoscritte dai tre membri formanti il Collegio Giudicante, portano la data di pubblicazione con un numero progressivo per anno e sono pubblicate *ad valvas* e nel Bollettino Ufficiale.

Il Presidente decide con decreto, che porta la data di emanazione ed un numero progressivo per anno. Se di interesse per la collettività, i decreti vengono pubblicati *ad valvas* e nel Bollettino Ufficiale³¹⁶.

315 G. CRESCENTINI, *Il sindacato*, cit., 58.

316 Artt. 10 e 11 del Regolamento. Rientrano in tale categoria i decreti con cui il Presidente dichiara ricevibile l'ordinanza del giudice *a quo* o quello di fissazione dell'udienza pubblica di discussione

Inoltre, secondo l'art. 16 del Regolamento: «1. *il Presidente, sentito il Collegio, provvede, con decreto, alla correzione delle omissioni o degli errori materiali delle sentenze o delle ordinanze, anche d'ufficio.* 2. *Il decreto di correzione è annotato sull'originale della sentenza o dell'ordinanza corretta e viene notificato alle parti costituite e pubblicato sul Bollettino Ufficiale.* 3. *Il Presidente del Collegio provvede con decreto alla correzione delle omissioni o degli errori materiali dei suoi decreti, dandone avviso agli interessati; il decreto di correzione è annotato sull'originale del decreto corretto e viene pubblicato sul Bollettino Ufficiale se è stato pubblicato in esso il decreto corretto».*

5.14 - Le notificazioni, le comunicazioni e il deposito in Cancelleria

L'articolo 15 del Regolamento prevede che le notificazioni, le comunicazioni e il deposito di atti in cancelleria possano avvenire anche mediante fax, ma solo se il documento inviato e ricevuto via telefax riproduca in modo fedele il documento originale, compresa la data e la firma autografa. In tal caso è necessario che il difensore abbia indicato nell'atto di costituzione in giudizio il numero di fax presso il suo domicilio e che il meccanismo di trasmissione stampi presso il mittente una ricevuta di avvenuta trasmissione, che va conservata agli atti. A fronte di tale eventualità, nel più breve tempo possibile, va depositato in cancelleria l'originale; resta fermo il diritto dell'interessato o del suo rappresentante di verificare in ogni momento la piena corrispondenza tra l'originale e il documento inviato via fax. Quando il documento viene notificato seguendo queste modalità, i termini decorrono da questa notificazione non a meno che venga provato, mediante confronto, che il fax non corrisponde all'originale.

È stabilito che anche le comunicazioni possano avvenire via fax o posta elettronica; in tal caso il Cancelliere, dopo l'inoltro della comunicazione, deve immediatamente depositare «*presso la Cancelleria l'originale del documento scritto già comunicato, di cui gli interessati possono prendere visione ed estrarre copie; della avvenuta comunicazione il Cancelliere conserva memoria in un apposito registro, nel quale viene indicato il giorno e l'ora della comunicazione e il nome della persona o dell'ufficio che l'ha ricevuta*». Nel caso in cui decorrano dei termini dall'avvenuta comunicazione, decorreranno dalla comunicazione resa via fax o posta elettronica (sempre che sia conforme alle prescrizioni procedurali)³¹⁷.

317 Nel 2010 Giovanna Crescentini rilevava che «di fatto queste norme non sono state sino ad

5.15 - *Il ricorso in via diretta*

L'art. 12 della L.Q. 55/2003 prevede che i membri del Consiglio Grande e Generale in numero almeno di 20, il Congresso di Stato, le Giunte di Castello in numero non inferiore a 5 o un numero di cittadini rappresentanti almeno l'1,5% del Corpo Elettorale quale risultante dall'ultima e definitiva revisione annuale delle liste elettorali, possono richiedere direttamente la verifica di legittimità costituzionale di una norma di legge o avente forza di legge.

Una questione di legittimità costituzionale sollevata e definita in via diretta, non è più riproponibile in via incidentale.

La L.Q. 55/2003 ha disposto che le eccezioni di legittimità promosse in via diretta devono essere presentate nel termine perentorio di 45 giorni dalla pubblicazione *ad valvas palatii* o dell'atto avente forza di legge delle cui disposizioni si chiede la verifica³¹⁸.

Il legislatore tace sulle eventuali eccezioni di costituzionalità avverso norme consuetudinarie aventi forza di legge. L'articolo 16 della *Dichiarazione dei diritti*, però, sopperisce a tale mancanza: prevede, infatti, che sia proponibile il ricorso in via diretta anche verso tali norme. Appare evidente, a parere di Giovanna Crescentini, che «alle stesse non è possibile applicare il termine di cui sopra, non essendo per queste prevista – ovviamente – una pubblicazione»³¹⁹.

Lo stesso articolo 16 della *Dichiarazione*, richiamando tra i soggetti legittimati a proporre ricorso in via diretta l'1,5% del Corpo Elettorale e almeno 5 Giunte di Castello, ha dunque espresso il volere del legislatore di fare riferimento alla normativa in materia referendaria riconoscendo a quegli stessi soggetti che

ora mai applicate nei procedimenti avanti al Collegio», ma è consueto che venga applicata quella che «prevede il deposito via fax dei provvedimenti del Collegio Garante, del Presidente e dei suoi singoli membri - quest'ultima evenienza, ovviamente, nei procedimenti giurisdizionali transitori in cui il Collegio si pronuncia quale organo monocratico. In tutti questi casi all'inoltro via fax deve seguire nel più breve tempo possibile l'inoltro alla stessa Cancelleria dell'originale dell'atto. Il Cancelliere provvede agli adempimenti di competenza: *in primis* quindi al deposito, alle formalità di registro, se previste, e alle eventuali successive notifiche agli interessati sulla scorta della documentazione pervenuta anche via fax al Collegio. Questa previsione consente di fatto di procedere celermente al deposito di atti del Collegio e dei suoi singoli membri – anche se questi risiedono lontano da San Marino – e a provvedere, ugualmente in maniera tempestiva, agli adempimenti conseguenti. La norma è – nei procedimenti di sindacato di costituzionalità – utilizzata in particolare per il deposito dei decreti del Presidente. Nei procedimenti giurisdizionali di competenza del Collegio in via transitoria e quindi dallo stesso esercitati in forma monocratica, la suddetta modalità di deposito è frequentemente usata anche per il deposito delle sentenze» (G. CRESCENTINI, *Il sindacato*, cit., 60).

318 L.Q. n. 55 del 2003, art. 12.

319 G. CRESCENTINI, *Il sindacato*, cit., 61.

possono proporre il referendum, e, con lo stesso promuovere la consultazione popolare sull'opportunità di abrogare una legge o sulla sua conferma o sull'adozione di una nuova normativa, anche la possibilità di promuovere un sindacato di costituzionalità.

Anche le modalità di presentazione dei ricorsi ricalcano le norme che disciplinano la proposizione del referendum: nel caso di verifica presentata per iniziativa popolare, il ricorso deve essere sottoscritto dagli elettori nella percentuale indicata dalla legge; le firme devono essere autenticate dall'Ufficiale di Stato Civile, dal Cancelliere del Tribunale Unico o da pubblici notai appositamente indicati dai promotori stessi; nel ricorso deve essere indicato il rappresentante dei promotori cui saranno validamente effettuate le comunicazioni e le notificazioni destinate ai ricorrenti. La Cancelleria provvede a richiedere immediatamente all'Ufficio di Stato Civile-Servizi Demografici ed Elettorali i certificati di iscrizione dei firmatari nelle liste elettorali.

Nell'ipotesi di ricorso presentato dalle Giunte di Castello, unitamente al ricorso deve essere depositato l'estratto autentico dei verbali di ciascuna Giunta da cui risulti la deliberazione della Giunta stessa. Il ricorso deve essere sottoscritto da due delegati per ciascuna Giunta, che andranno a costituire il Comitato Promotore. Tutte le comunicazioni e notificazioni sono validamente effettuate presso i rispettivi Capitani di Castello. Il ricorso, scritto, deve essere depositato presso la Cancelleria del Collegio Garante e essere accompagnato in calce dalla procura all'avvocato o agli avvocati difensori.

Tutti questi elementi costituiscono condizioni di ricevibilità del ricorso³²⁰.

5.16 - Il procedimento

Il procedimento è disciplinato dall'articolo 12 della L.Q. 55/2003 e dalle norme del Regolamento (sia quelle previste specificamente per il ricorso principale³²¹, sia quelle di rinvio al ricorso incidentale³²²). Saranno dunque qui trattate le sole specificità di tale ricorso.

320 G. CRESCENTINI, *Il sindacato*, cit., 62 s.; *Dichiarazione dei diritti*, art. 16, lettera a); L.Q. n. 55 del 2003, art. 12, commi I, III e IV.

321 Il ricorso in via diretta è disciplinato dall'art. 26 all'art. 33 del Regolamento.

322 Il ricorso in via incidentale è disciplinato dall'art. 34 all'art. 45 del Regolamento.

5.17 - La ricevibilità del ricorso

Sono condizione di ricevibilità del ricorso, oltre quelle descritte poc'anzi, la chiara indicazione delle disposizioni di cui è dubbia o sia controversa la legittimità oltre che delle disposizioni e dei principi della *Dichiarazione dei diritti* o da questa richiamati che si assumono violati³²³.

Nel primo sindacato di costituzionalità promosso in via diretta, «*Sindacato di legittimità costituzionale n. 0002/2007 promosso in via diretta da 24 membri del Consiglio Grande e Generale avverso il Decreto Delegato n. 1/2007*» con riferimento all'articolo 2 della Legge Costituzionale n. 183 del 2005, il Presidente del Collegio ha avuto modo di confermare una prassi già espressa nei procedimenti in via incidentale, dichiarando ricevibili anche quei ricorsi che seppur contenenti indicazioni sbagliate degli atti legislativi sottoposti a sindacato e delle norme che si assumono violate non comportano incertezze sull'effettiva volontà dei proponenti³²⁴.

Il Presidente, ricevuto il ricorso e accertata la ricevibilità (secondo i requisiti previsti dall'articolo 12 della L.Q. 55/2003, sopra esposti) con proprio decreto ne dispone la pubblicazione *ad valvas* e nel Bollettino Ufficiale e la comunicazione alla Reggenza.

Il Presidente ha facoltà di convocare il Collegio affinché esprima un parere sulla ricevibilità del ricorso. Anche in questo caso il Collegio sarà coinvolto quando il Presidente ritenga dubbia e discutibile la conformità del ricorso alle condizioni dell'art. 12.

Ove il Collegio non riscontri le dovute condizioni dichiara, con ordinanza immediatamente notificata alle parti, irricevibile il ricorso³²⁵.

5.18 - La costituzione in giudizio dei controricorrenti

L'organo statale autore dell'atto impugnato può costituirsi, in qualità di controricorrente, presentando controdeduzioni entro i dieci giorni successivi al decorso dei 45 giorni previsti per sollevare l'eccezione di costituzionalità. La costituzione si perfeziona con il deposito in Cancelleria «*delle loro deduzioni, accom-*

323 L.Q. n. 55 del 2003, art. 12, comma II.

324 G. CRESCENTINI, *Il sindacato*, cit., 63. Il ricorso è culminato nella Sentenza del Collegio Garante 18 aprile 2007 n. 4, *Fatto*, 1, dove si riscontra «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».

325 Art. 26 del Regolamento.

pagnate dalla procura speciale ai difensori di cui all'articolo 12 e dalla prova dell'avvenuta notificazione ai ricorrenti». Per il deposito delle memorie si osservano le disposizioni dettate al riguardo del sindacato incidentale³²⁶.

Il Regolamento tace sulla costituzione di eventuali controricorrenti in un procedimento promosso avverso norme consuetudinarie, non indica chi potrebbe essere legittimato a costituirsi in tal senso, né specifica quale sia il termine dato per la costituzione; la dottrina è però univocamente orientata a ritenere che non sia applicabile il riferimento ai 45 giorni dalla pubblicazione dell'atto impugnato. In merito ai primi due punti, invece, tenendo presente che non esiste un organo statale autore dell'atto ma non si può aprioristicamente ritenere che un organo dello Stato non possa reputare meritevole la loro difesa e quindi la loro permanenza nell'ordinamento, dobbiamo fare uno sforzo interpretativo e collegarci ad una norma generale: l'articolo 9, comma 3, della L.Q. 55/2003 il quale prevede che: nel procedimento di cui al titolo terzo della legge medesima (sindacato di legittimità costituzionale) lo Stato ha diritto di intervenire in giudizio³²⁷.

5.19 - La fissazione dell'udienza

L'articolo 30 del Regolamento dispone che *«Scaduti i quarantacinque giorni prescritti dal comma 2 dell'articolo 12 della L.Q. 55/2003 per il deposito dei ricorsi e i successivi dieci giorni per il deposito dell'eventuale controricorso, il Presidente fissa immediatamente la data della udienza pubblica; la fissazione della udienza deve essere notificata alle parti costituite almeno venti giorni prima della data stabilita».*

Il successivo articolo stabilisce che *«Se vengono depositati più ricorsi nei confronti del medesimo atto normativo e le questioni sollevate da essi sono le medesime, il Presidente dispone la trattazione degli stessi nella medesima udienza per essere decisi con una sola sentenza; se invece le questioni sollevate sono diverse il Presidente, tenuto conto anche del controricorso, valuta se è opportuno riunire o tenere distinti i procedimenti, salvo il potere del Collegio di decidere diversamente in Camera di Consiglio»*³²⁸.

326 Art. 29 del Regolamento.

327 G. CRESCENTINI, *Il sindacato*, cit., 64.

328 L.Q. n. 55 del 2003, art. 13.

5.20 - La rinuncia al ricorso

A differenza di quanto avviene nel procedimento in via incidentale i ricorrenti possono, fino alla decisione finale del Collegio, «*depositare in Cancelleria la rinuncia al ricorso; in tal caso, la Cancelleria comunica l'atto di rinuncia alle altre parti. Se tutte le altre parti depositano il loro consenso entro quindici giorni dalla comunicazione, il Collegio con ordinanza, se riunito, o il Presidente del Collegio con decreto, dichiara la estinzione della causa*»³²⁹.

5.21 - Il rinvio

L'articolo 33 del Regolamento sancisce che «*Per ogni altro aspetto si applicano nel sindacato in via diretta, insieme con le disposizioni generali del presente regolamento applicabili alla questione da decidere, gli articoli 36, secondo comma, 37, 39, 40, 41, 42, 43 e 44, in materia di sindacato in via incidentale, in quanto compatibili*». Ci si riferisce evidentemente alle norme che regolano la convocazione del Collegio Giudicante, lo svolgimento dell'udienza pubblica, la Camera di Consiglio e le deliberazioni del Collegio. Si rinvia, dunque, a quanto sopra esaminato.

Le norme che il Regolamento del Collegio Garante detta per il sindacato di costituzionalità, se non espressamente derogate da specifiche norme, si applicano anche nei giudizi di ammissibilità del referendum, in quelli concernenti il conflitto di attribuzione tra organi costituzionali e in quelli di sindacato dei Capitani Reggenti.

5.22 - Struttura delle sentenze del Collegio sulla legittimità costituzionale delle norme

Come già accennato, l'articolo 14 della L.Q. 55/2003 prevede che «*le decisioni di accoglimento e di rigetto sono adottate con sentenza*», e così come avviene per tutte le sentenze dei giudici della Repubblica di San Marino, queste devono contenere una succinta esposizione della vicenda processuale e dei motivi in fatto e in diritto posti a base della decisione; per tale motivo il Collegio è vincolato a ciò che sia stato dedotto e alle richieste che siano state formulate. Non ha dunque spazio per un ampliamento dell'ambito del giudizio, ne può proce-

329 Art. 32 del Regolamento.

dere con sentenza interpretativa della legge sottoposta alla verifica di legittimità, in quanto, osserva Lonfernini, il Collegio «andrebbe a sostituirsi al legislatore, unico organo che istituzionalmente ha non solo il potere legislativo ma anche interpretativo (interpretazione autentica)»³³⁰. Non vi è però alcun dubbio che il Collegio possa indicare al legislatore le modifiche che dovrebbero essere apportate alla legge e i provvedimenti da adottarsi per evitare la *vacatio legis* e che ciò possa avvenire sia in caso di sentenza di accoglimento che di rigetto.

Quando emana sentenza di accoglimento, può succedere che il Collegio indichi all'organo legislativo altre illiceità costituzionali derivanti dalla decisione stessa, ma appartenenti ad altre leggi.

Le sentenze del Collegio sono definitive: in via incidentale si può avere una riproposizione della questione solo se vengono adottati motivi diversi; nel caso in cui una questione sia già stata sollevata e definita in via diretta, questa non può più essere ripresentata in via incidentale.

Se l'istanza è respinta con ordinanza, poiché irricevibile o inammissibile, la questione può sempre essere riproposta.

Dichiarata illegittima una disposizione di legge, a seguito di una remissione in via incidentale, si ha l'ovvia conseguenza che il giudice *a quo* non possa utilizzarla per dirimere la controversia innanzi ad egli pendente. Ma si ha una ripercussione (seppur diversa) su tutti quei rapporti, civili, amministrativi o penali che la norma ha fino a quel momento regolato. Il Consiglio G. e G. deve vagliare tutti quei rapporti che si siano instaurati sulla norma (nel periodo in cui questa ha avuto vigenza) prima di regolare nuovamente la materia. In precisi casi (eccezionali) il Consiglio Grande e Generale, anche su suggerimento del Collegio, può escludere o limitare l'efficacia *ex tunc* della sentenza: il legislatore nel periodo in cui è sospesa l'efficacia della sentenza (art. 7, legge n. 36/2002) può adottare dei provvedimenti tenendo conto e valutando quelle legittime aspettative sorte in astratto o in concreto tra i soggetti che abbiano fatto fede su quella stessa norma abrogata e (naturalmente) solo se vertenti su situazioni giuridiche soggettive.

5.23 - La procedura a seguito di dichiarazioni d'illegittimità

Reinserendoci nel discorso poc'anzi affrontato e soffermandoci sull'articolo 7 della legge n. 36 del 2002, notiamo come quest'ultimo stabilisca che quando si

330 L. LONFERNINI, *Diritto*, cit., 203 s..

ha annullamento, totale o parziale, di una norma di legge o di un atto avente forza di legge a seguito di ricorso in via incidentale, questo opera immediatamente nei rapporti tra le parti nel giudizio che ha dato adito al ricorso; invece, quando l'annullamento si dichiara a seguito di ricorso in via diretta «l'effetto è differito per un periodo di sei mesi. Entro tale termine il Consiglio Grande e Generale può legiferare sulla materia in conformità alle decisioni di incostituzionalità»³³¹. Di conseguenza il Consiglio G. e G. ha facoltà, entro sei mesi dalla comunicazione, di modificare la norma e renderla costituzionalmente legittima o di abrogarla. Il Collegio Garante, nella sentenza n. 6 del 2007³³², ha escluso ogni efficacia retroattiva alla propria decisione dichiarativa della illegittimità di una norma, quando l'atto precedentemente compiuto in base alla disposizione successivamente dichiarata illegittima abbia trovato definitiva esecuzione.

5.24 - Il conflitto tra gli organi costituzionali

Il Collegio Garante, come espressamente previsto dalla *Dichiarazione dei diritti*, «decide sui conflitti fra organi costituzionali»³³³. La L.Q. 55/2003, all'articolo 16, comma 1, dispone che: «il Collegio Garante decide sui conflitti di attribuzione che sorgono tra gli organi costituzionali per l'applicazione o l'interpretazione di norme costituzionali, individuando l'organo al quale competono le relative funzioni».

Non si tratta dunque in tali casi di sindacare sulla legittimità di un atto legislativo, ma di marcare i confini delle competenze e delle prerogative costituzionalmente attribuite ai diversi organi e soggetti costituzionali.

Ad oggi il Collegio non è mai stato adito per problematiche aventi ad oggetto conflitti tra organi costituzionali³³⁴, e le linee del procedimento sono basate esclusivamente sulle fonti costituzionali o sulla comparazione con altri ordinamenti.

Partendo dal profilo soggettivo, l'analisi deve concentrarsi sull'espressione «organi costituzionali» contenuta nella *Dichiarazione dei diritti*.

331 *Dichiarazione dei diritti*, art. 16, ultimo comma.

332 Sentenza 1 agosto 2007 n. 6, in A. SELVA, *Storia*, cit., 334.

333 *Dichiarazione dei diritti*, art. 16, comma III, lettera c).

334 Non si rinviene alcun cenno di conflitti di attribuzione tra organi costituzionali nella banca dati del Collegio Garante. Inoltre non sono citate sentenze in tal senso in nessun testo da me consultato e A. SELVA, *Storia*, cit., 335 ne dà conferma.

L'articolo 3 della *Dichiarazione* prevede che siano organi costituzionali: i Capitani Reggenti, il Consiglio Grande e Generale, il Congresso di Stato e gli organi del potere giudiziario, le giunte di Castello. Non c'è alcun dubbio che tutti questi organi possono presentare ricorso al Collegio Garante sulla base di una decisione presa collegialmente; ma il Selva evidenzia come si possa porre un problema nel momento in cui non sia l'organo costituzionale nel suo complesso, bensì un suo singolo componente o una parte dei membri di tali organi ovvero espressioni o emanazioni dei singoli organismi costituzionali a voler sollevare la questione. Per sciogliere i dubbi in merito egli si collega alla giurisprudenza della Corte costituzionale italiana ed evince che «possano essere legittimati al ricorso tutti gli organismi che esercitano un potere derivante loro dalla costituzione», sicché sarebbero legittimati a presentare ricorso: «i Sindaci di Governo, le Commissioni parlamentari che esercitano poteri garantiti costituzionalmente, come le Commissioni consiliari di inchiesta, il Consiglio Giudiziario e la Commissione affari di Giustizia, la Commissione per le pari opportunità, la Commissione per la finanza pubblica», mentre non sarebbero legittimati (in quanto non “organi costituzionali”), i singoli membri del Congresso di Stato o i singoli Consiglieri. Nondimeno, in ambito giudiziario, ritiene che sia possibile ipotizzare che la legittimazione spetti anche ai singoli Giudici; decisivo per la validità di tale soluzione sarebbe il fatto che «essi da una parte esercitano le proprie funzioni in condizioni di indipendenza costituzionalmente garantita», e dall'altra «pongono in essere atti che, pur non essendo necessariamente definitivi, sono idonei ad impegnare il potere cui appartengono»³³⁵.

Il profilo oggettivo del conflitto deve essere letto congiuntamente a quello soggettivo: il ricorso per potersi ritenere ammissibile deve essere proposto da un soggetto astrattamente legittimato e vertere su una contestazione di una attribuzione costituzionalmente garantita.

I conflitti ipotizzabili hanno comunque per oggetto la competenza, e possono vertere in tema: 1) di *vindicatio potestatis*, cioè la rivendicazione da parte di ciascun organo o soggetto in conflitto di competenza sulla materia; 2) di *cattivo uso del potere*, ove sia lamentato l'illegittimo esercizio di una competenza da parte di un organo o soggetto, cui consegue la riduzione della sfera di attribuzione di un altro organo o soggetto. Il Collegio Garante nel primo caso risolverà la questione stabilendo a chi spetti la titolarità della competenza, nel secondo decidendo come si debba esercitare la competenza su cui verte il conflitto.

335 A. SELVA, *Storia*, cit., 335 s..

Per aversi conflitto vi deve essere necessariamente un atto, un comportamento, una dichiarazione, una omissione di un organo o soggetto da cui possa sorgere concretamente una lesione alle attribuzioni di un altro soggetto od organo; di conseguenza la parte, per poter ricorrere e attivare il Collegio Garante, deve avere un interesse ad agire, vale a dire l'interesse ad ottenere una pronuncia nel merito di una controversia attuale.

La legittimazione dei Giudici sussiste solo qualora svolgano funzioni giurisdizionali; si deve pertanto escludere che sussista qualora esercitino funzioni amministrative o inerenti all'organizzazione degli Uffici Giudiziari³³⁶.

5.25 - La procedura

Il ricorso viene presentato dal Presidente o Dirigente degli organi costituzionali collegiali e deve contenere i motivi di diritto per i quali si ritiene esista conflitto: al ricorso deve essere allegata la delibera dell'organo che stabilisce di avviare il procedimento e la copia dell'atto autenticato ritenuto emesso in difformità (escludendosi il caso in cui il giudizio venga chiesto in via preliminare).

Il ricorso deve essere depositato presso l'Ufficio di Cancelleria, ed entro cinque giorni il Collegio decide con ordinanza motivata ed in via definitiva in ordine all'ammissibilità dello stesso.

Se ammesso, l'ordinanza (con il ricorso allegato) viene notificata agli organi interessati che hanno 20 giorni per la presentazione di memorie e deduzioni. Contemporaneamente, il Collegio fissa il giorno per l'udienza. Anche se l'articolo 16 della L.Q. 55/2003 non prevede l'udienza dibattimentale, possiamo in virtù dell'articolo 7 (norma generale sulle udienze del Collegio) evincere che le udienze debbano essere pubbliche ed il dibattito orale così da salvaguardare il preminente principio del contraddittorio.

Esaurita la fase istruttoria, il Collegio è vincolato a decidere entro quindici giorni con sentenza definitiva.

Quando è stato emanato un atto viziato da incompetenza, il Collegio lo annulla contestualmente alla dichiarazione sulla titolarità o sul modo di esercizio delle attribuzioni in contestazione. La sentenza che accoglie il ricorso deve infatti contenere: le motivazioni e l'organo al quale spetta la competenza di annullare (eventualmente) quegli atti emessi in difformità³³⁷. Lonfernini crede che si pos-

336 A. SELVA, *Storia*, cit., 335 ss..

337 L.Q. n. 55 del 2003, art. 16.

sa porre «il problema circa gli effetti giuridici che si sono già instaurati prima dell'annullamento degli atti: dovrà essere possibilmente lo stesso Collegio a decidere in ordine agli effetti prodotti dagli annullamenti o dare l'indicazione all'organo competente in merito alla loro risoluzione»³³⁸.

L'ufficio di cancelleria avrà l'onere di notificare immediatamente la sentenza alle parti interessate e ai Capitani Reggenti³³⁹.

5.26 - Sull'ammissibilità del referendum

La *Dichiarazione dei diritti* (articolo 16, comma 3, lettera b) attribuisce al Collegio Garante il potere di decidere, nei casi previsti dalla legge, sull'ammissibilità del referendum. E la L.Q. 55/2003³⁴⁰ disciplina i compiti della Reggenza e del Collegio in ordine al giudizio di ammissibilità richiesto dai promotori del referendum.

Norma centrale del procedimento è l'articolo 15 della L.Q. 55/2003, che ha trasferito al Collegio Garante le funzioni del Collegio Giudicante sull'ammissibilità del referendum, e ne regola la procedura.

La verifica riguarda il referendum abrogativo, il referendum propositivo o di indirizzo e il referendum confermativo, tutti disciplinati dalla L.Q. 1/2013³⁴¹.

338 L. LONFERNINI, *Diritto*, cit., 207.

339 L.Q. n. 55 del 2003, art. 16, ultimo comma.

340 L.Q. n. 55 del 2003, art. 15, che rimandava alla Legge 28 novembre 1994 n. 101, sostituita dalla L.Q. n. 1 del 2013, in quanto *ex art.* 15 della L.Q. n. 55 del 2003: «1. *Le funzioni esercitate dal Collegio Giudicante sull'ammissibilità dei referendum, di cui alla Legge 28 novembre 1994 n.101, sono attribuite al Collegio Garante. 2. La Reggenza, ricevuta la comunicazione dell'avvenuto deposito di cui all'articolo 9 della Legge 28 novembre 1994 n.101, la trasmette al Collegio Garante. Il Presidente del Collegio, con apposito provvedimento, fissa, con preavviso di almeno 10 giorni, l'udienza che dovrà avere luogo nel termine di venti giorni dal deposito stesso. Si applicano, al procedimento di ammissibilità, le disposizioni della Legge 28 novembre 1994 n. 101*». Naturalmente, tali norme, sono integrate dal Regolamento del Collegio Garante che all'art. 46 prevede: «*Nei giudizi di ammissibilità dei referendum si applicano, in quanto compatibili, le disposizioni della Legge 28 novembre 1994, n. 101, relative alle funzioni del disciolto Collegio Giudicante sul referendum, e le disposizioni del presente regolamento relative al giudizio di legittimità delle norme in via incidentale, fermo restando quanto previsto dall'articolo 15 della Legge Qualificata n. 55/2003*». Prima dell'istituzione del Collegio Garante, il controllo in materia referendaria era svolto dal Collegio Giudicante il quale era composto: dal Giudice delle Appellazioni per le cause civili, dal Giudice delle Appellazioni per le cause penali più anziano nella carica, dal Giudice Amministrativo d'Appello, da tre membri esperti in diritto, nominati dal Consiglio Grande e Generale all'inizio della legislatura e per tutta la durata della stessa.

341 Il Titolo I della L.Q. 29 maggio 2013 n. 1 disciplina il referendum: Capo I referendum abrogativo, Capo II referendum propositivo o di indirizzo, Capo III referendum abrogativo.

L'iniziativa per la richiesta di *referendum abrogativo* può essere presa da: 1) cittadini pari all'1,5% del corpo elettorale, rappresentati dal comitato promotore, ossia un collegio composto da almeno tre cittadini "richiedenti" il referendum, che a loro volta eleggono un rappresentante legale (c.d. delegato) cui vengono eseguite le comunicazioni e notifiche; può costituirsi in giudizio anche un comitato contrario; 2) cinque Giunte di Castello, rappresentate dal comitato promotore composto da due delegati per ciascuna giunta che abbia sottoscritto la proposta referendaria alla quale è allegata una "relazione illustrativa". Le notifiche degli atti sono inviate ai capitani di castello delle giunte ricorrenti.

I soggetti abilitati alla richiesta di *referendum propositivo o d'indirizzo* sono solo i cittadini elettori rappresentanti l'1,5% del corpo elettorale, con le stesse modalità del referendum abrogativo.

I soggetti abilitati alla richiesta di *referendum confermativo* sono, oltre ai "soliti" cittadini elettori, almeno trentuno membri del Consiglio Grande e Generale limitatamente alle leggi che prevedono espressamente la possibilità di essere sottoposte a referendum e alle leggi per le quali, in sede di approvazione, è richiesto espressamente il referendum.

Deve essere rilevato che l'iniziativa referendaria promossa dai Consiglieri non viene sottoposta al giudizio del Collegio Garante e che la richiesta di referendum confermativo ha l'effetto di sospendere l'efficacia della legge.

La richiesta di referendum confermativo di iniziativa popolare deve essere avanzata e depositata alla Segreteria Istituzionale della Reggenza da almeno tre cittadini elettori, costituiti in comitato promotore, prima dell'entrata in vigore della legge.

I Capitani Reggenti hanno il compito, subito dopo aver ricevuto la comunicazione dell'avvenuto deposito presso la Segreteria Istituzionale della richiesta di referendum, di inviare, tramite la stessa, alla segreteria del Collegio Garante tutto il fascicolo, che contiene: la proposta di referendum, la copia del verbale di deposito alla Segreteria, i fogli contenenti le firme dei proponenti, i certificati che attestano l'iscrizione dei firmatari nelle liste elettorali rilasciati dall'Ufficio di Stato Civile, l'attestazione dell'Ufficio di Stato Civile in ordine agli iscritti nelle liste elettorali (estratti autentici delle delibere delle Giunte di Castello, relazione illustrativa).

Per poter ricevere la proposta referendaria il Collegio Garante deve verificare che siano rispettati diversi oneri: la domanda deve essere redatta per iscritto in

carta bollata alla Reggenza e depositata presso l'ufficio di Segreteria Istituzionale Affari Interni; essa deve contenere le generalità dei firmatari e la firma deve essere autenticata da un notaio con l'indicazione della lista elettorale di iscrizione; alla domanda, presentata dagli elettori rappresentanti l'1,5% del corpo elettorale, deve essere allegata la relazione illustrativa siglata dal legale rappresentante del Comitato.

Il Collegio Garante, nel caso in cui vi sia carenza di anche un solo elemento richiesto, deve dichiarare l'irricevibilità della richiesta ma, nel caso in cui ne rinvenga l'opportunità, ha la possibilità (discrezionale) di richiedere una debita integrazione.

Per ciò che riguarda il referendum abrogativo, in base all'articolo 3, lettera a), della L.Q. 1/2013, la richiesta deve contenere: *«l'esatta, chiara ed inequivocabile formulazione della proposta»*; inoltre, in base alla lettera b), del medesimo articolo, non può avere ad *«oggetto la soppressione di organi, organismi e poteri fondamentali dello Stato di cui alla Dichiarazione dei diritti e purché non abbia ad oggetto la soppressione di diritti e principi fondamentali dell'ordinamento sammarinese; è parimenti escluso il referendum abrogativo su leggi o atti aventi forza di legge con contenuto specifico in materia di tasse, imposte e tributi, di bilancio, di amnistia e indulto, nonché di ratifica di convenzioni e trattati internazionali»*.

Per il referendum propositivo o d'indirizzo la richiesta deve contenere, distintamente ed in forma univoca, i principi e criteri direttivi su cui sarà chiamato a manifestare la propria volontà il corpo elettorale. Tali criteri, infatti, dovranno essere contenuti nel progetto di legge sottoposto, per l'approvazione, al Consiglio Grande e Generale.

Ai sensi dell'art. 20, secondo comma, della L.Q. 1/2013, il referendum propositivo non può avere ad oggetto *«limitazioni dell'esercizio del diritto di voto, del diritto al lavoro e della libera circolazione e stabilimento delle persone ed in generale violazione o limitazione dei diritti dell'uomo»*.

Per il referendum confermativo la richiesta deve indicare la legge che si vuole sottoporre a referendum e la sua data di pubblicazione. Questo referendum è ammesso solo rispetto a leggi che riguardano gli organi, gli organismi ed i poteri fondamentali dello Stato di cui all'articolo 3 della *Dichiarazione*.

L'articolo 15, comma 2, della L.Q. 55/2003 dispone: *«Il Presidente del Collegio, con apposito provvedimento, fissa, con preavviso di almeno 10 giorni, l'udienza che dovrà avere luogo nel termine di venti giorni dal deposito stesso»*.

La decisione è adottata con sentenza definitiva, in camera di consiglio (a maggioranza) ed immediatamente inviata ai Capitani Reggenti.

Se il referendum propositivo è favorevolmente accolto dal corpo elettorale, vengono assegnati dai Capitani Reggenti (con decreto) sei mesi di tempo al Congresso di Stato affinché venga presentato al Consiglio Grande e Generale un progetto di legge disciplinante la materia che è stata oggetto di referendum.

I Capitani Reggenti trasmettono il progetto al Collegio Garante che esprime un parere sull'effettiva corrispondenza del disegno alla volontà popolare.

L'articolo 19 della L.Q. 1/2013 (*Interruzione della procedura referendaria*) prevede che «*Se la legge, l'atto o la norma anche consuetudinaria, comunque avente forza di legge, o parte di essi, per i quali è stato richiesto il referendum abrogativo, sono abrogati o modificati dal Consiglio Grande e Generale prima dello svolgimento del referendum, in modo da accogliere nella sostanza e completamente le richieste del comitato promotore, le procedure per lo svolgimento del referendum sono interrotte*»; in tal caso «*la dichiarazione di interruzione è pronunciata dalla Reggenza con decreto su conforme deliberazione del Collegio Garante, a ciò convocato. Il Collegio può convocare a tal fine il comitato promotore del referendum*» e «*l'eventuale comitato contrario*» per esprimere un parere che si esercita rilevando la conformità o meno della legge approvata alle proposte referendarie.

5.27 - Il sindacato sui Capitani Reggenti

Il Collegio Garante è investito dall'articolo 17 della L.Q. 55/2003 del potere di giudicare sul sindacato dei Capitani Reggenti: il sindacato riguarda solo la valutazione e l'accertamento di eventuali responsabilità istituzionali. Mentre eventuali responsabilità di carattere civile o penale si devono far valere nelle sedi ordinarie.

Come si è avuto modo di constatare ampiamente³⁴², quello dei Capitani Reggenti è un istituto tipico della Repubblica, il suo sindacato è previsto e regolato dalla rubrica XIX del libro primo delle *Leges Statutae Sancti Marini*, dalla L.Q. 55/2003 e dal Regolamento del Collegio Garante³⁴³.

342 Dei Capitani Reggenti si è parlato nel capitolo 4.1. Qui l'esame si concentrerà solo sul sindacato sul loro operato.

343 Il Regolamento prevede all'art. 48 che «1. *Nel giudizio di sindacato sui Capitani Reggenti il Collegio Garante applica le disposizioni dell'articolo 17 della L.Q. 55/2003.* 2. *Chi è sottoposto a giudizio ha diritto di intervenire personalmente nelle fasi dibattimentali, ma*

Lo Statuto del 1600 stabilisce che «ognuno debba rendere conto della sua gestione» e che i Capitani Reggenti alla fine del proprio ufficio siano «*tenuti a render conto del fatto e del non fatto durante la carica*». Prima che venisse istituito il Collegio Garante, lo Statuto devolveva tale giudizio a Sindacatori eletti in seno al Consiglio G. e G. e indicava in modo dettagliato le modalità di presentazione dei ricorsi, il sistema di giudizio e le sanzioni irrogabili.

La *Dichiarazione dei diritti* ha operato una “rivoluzione” modificando un sistema di giudizio plurisecolare, variando l’organo deputato a tale operazione, le procedure e la responsabilità dei ricorrenti³⁴⁴.

Quando si parla di responsabilità istituzionali (necessarie per la messa in stato di accusa) ci si deve riferire a fatti commessi o omessi nell’esercizio delle funzioni cui i Capitani sono preposti. Il concetto ha comunque una certa ampiezza:

- ricoprendo la massima carica pubblica, i Capitani Reggenti devono tenere comportamenti che se pur strettamente personali siano “moralmente corretti”; Lonfernini ritiene che vi possa essere un sindacato anche in ordine a condotte private non consone a tale ruolo di prestigio, in quanto: «le funzioni d’Ufficio a cui sono preposti [...] non sono esclusivamente quelle previste dalla carta costituzionale e dalle leggi di attuazione, ma si ampliano assorbendo tutte le attività che con il giuramento si impegnano a promuovere e rispettare»³⁴⁵;

- rientrano nel suddetto concetto di sindacabilità tutti quegli atti con cui nell’esercizio della funzione pubblica vi sia stata commistione di interessi pubblici con interessi strettamente privati e ancor più sovrapposizione di interessi personali a scapito di interessi generali o di terzi;

- sono omissioni sindacabili tutti quei comportamenti dei Capitani Reggenti che siano rimasti inerti e non abbiano impedito o denunciato attività illecite di cui siano venuti a conoscenza nell’esercizio delle loro funzioni o se erano facilmente riconoscibili con gli strumenti a loro disposizione.

deve comunque farsi difendere e rappresentare da un avvocato secondo quanto disposto dall’articolo 9 della L.Q. 55/2003. 3. Per ogni altro aspetto si applicano, in quanto compatibili, le disposizioni del presente regolamento relative al giudizio di legittimità delle norme in via incidentale».

344 Come visto, solo con la *Dichiarazione* del 1974 a San Marino si è iniziato a parlare di effettiva separazione dei poteri, e il traguardo di un apparato costituzionale rigido e garantito è stato raggiunto solo nel 2002 (senza contare i tempi di attuazione delle riforme).

345 L. LONFERNINI, *Diritto*, cit., 212; non so quanto tale teoria possa legarsi ad un sistema *neo costituzionale*, credo che tale dottrina possa aver avuto piede nel sistema previgente in quanto i Sindacatori erano eletti in seno all’organo parlamentare. Oggi, probabilmente, comportamenti “immorali” ma non tassativamente previsti come illeciti potrebbero essere soggetti soltanto a sanzioni strettamente politiche. Tant’è che A. SELVA, *Storia*, cit., 338 s. avanza dubbi di costituzionalità sulle sanzioni statutarie.

L'ampiezza interpretativa e l'incidenza di tale concetto giuridico non può però essere priva di "paletti". Lonfernini rammenta che «proprio per il ruolo istituzionale, rappresentativo di una Comunità in senso ampio e lato, colui che temerariamente denuncia i Capitani Reggenti subisce come conseguenza un procedimento di carattere penale in quanto il reato, eventualmente commesso, deve essere inteso aggravato dal particolare ruolo che rivestono i denunciati in funzione della tutela di interessi che sono generali e sul ruolo che assumono di difesa delle istituzioni e dei singoli; le accuse inconsistenti, prive di ogni fondamento e mosse con l'intento esclusivo di denigrare l'Ufficio o la persona che in quel particolare momento storico lo rappresenta, incidono non soltanto sulla credibilità dell'istituto reggenziale, ma amplificano la loro portata a tutta la Comunità»³⁴⁶.

5.28 - La procedura

Ogni cittadino iscritto alle liste elettorali può, entro quindici giorni dalla fine del mandato, avanzare denunce presso la Cancelleria del Collegio Garante in ordine al fatto e al non fatto dei Capitani Reggenti. L'interesse ad agire, dunque, risiede nell'essere portatore di diritti e doveri in quanto cittadino e non deve legarsi necessariamente all'interesse che si richiede nelle azioni ordinarie.

Il ricorso, scritto, deve essere indirizzato al Collegio entro quindici giorni e contenere una chiara esposizione dei fatti, i riferimenti probatori e l'indicazione chiara e circostanziata della decisione richiesta. Entro cinque giorni dal deposito del ricorso il Collegio si riunisce per verificare l'ammissibilità delle denunce. Se tale verifica ha esito positivo, il Collegio indica i mezzi di prova richiesti e assegna venti giorni per il deposito di memorie e deduzioni alle parti. Nei dieci giorni che succedono la notificazione, il Presidente fissa l'udienza per l'assunzione di prove (se ammesse) e per la discussione che avrà luogo nei dieci giorni successivi. In udienza possono essere introdotte le prove e i testimoni ammessi. Il Presidente del Collegio apre la discussione, e al termine il Collegio si riunisce in camera di consiglio per deliberare. Il Collegio, nel rispetto del diritto di difesa, può rinviare la discussione su richiesta di parte, ove si renda necessario un approfondimento del *thema probandum*, fissando apposita udienza.

346 L. LONFERNINI, *Diritto*, cit., 212. L'art. 17, comma 9, della L.Q. n. 55 del 2003 prevede che «In caso di denuncia temeraria, eccezion fatta per l'ipotesi dichiarativa di insufficienza di prove, il Collegio trasmette gli atti al Tribunale Commissariale per quanto di competenza».

Il Collegio Garante decide con sentenza definitiva. L'ex Capitano Reggente sottoposto a sindacato ha facoltà d'intervento in ogni fase del dibattimento. Come già accennato, nel caso in cui la denuncia risulti temeraria il Collegio ha l'obbligo di trasmettere gli atti al Tribunale Commissariale per quanto di sua competenza (L.Q. 55/ 2003, art. 17).

In merito al regime sanzionatorio, il Selva rileva come vi siano incertezze in caso di accertata responsabilità costituzionale. Lo Statuto prevede sanzioni di carattere interdittivo delle funzioni Consiliari e Reggenziali senza porre nessun limite temporale. Facendo leva su tali rimedi, il Selva avanza dubbi di costituzionalità: «la disposizione statutaria, anche se applicata in passato, prima della disposizione costituzionale [...] dai Sindacatori integralmente con la comminazione della interdizione perpetua da funzioni politiche del Reggente ritenuto responsabile, è senza dubbio in contrasto con le vigenti disposizioni costituzionali e dovrebbe essere modificata dal legislatore per evitare incertezze in materia sanzionatoria per la quale vige il principio di stretta legalità, l'attuale disciplina, demandando ai ricorrenti il diritto di chiedere la sanzione che il Collegio potrebbe applicare in caso di accertata responsabilità, ha certamente introdotto un limite al rigoroso regime sanzionatorio della disposizione statutaria, ma la modifica legislativa conforme al vigente regime costituzionale risulta opportuna ed inevitabile»³⁴⁷; queste considerazioni fanno leva su una sentenza del Collegio Garante sul sindacato della Reggenza³⁴⁸, pronunciata su ricorso di un gruppo di cittadini in ordine all'operato istituzionale dei Reggenti in carica nel semestre 1/10/2010-31/3/2011; il Collegio in questo caso ha applicato la sanzione, non prevista dallo Statuto, della censura. In precedenza, il Collegio aveva respinto la richiesta di sindacato della reggenza Lonfernini-Ciavatta³⁴⁹ relativa a modalità di votazione, in quanto la scelta del voto palese, invece che segreto, per l'approvazione di una norma costituzionale veniva condivisa in modo unanime dal Consiglio G. e G..

Infine, anche se le sanzioni sono di carattere interdittivo, nel caso in cui dall'atto sanzionato sia derivato un danno materiale o morale allo Stato, sarà compito della Camera procedere con le azioni utili per ottenere il risarcimento. Tutti i provvedimenti sono notificati alle parti interessate, dando loro la pubblicità prevista dalla legge³⁵⁰.

347 A. SELVA, *Storia*, cit., 338 s..

348 Sentenza del Collegio Garante del 31 maggio 2011 n. 8, in A. SELVA, *Storia*, cit., 339.

349 Sindacato della Reggenza n. 1 del 2004, in A. SELVA, *Storia*, cit., 339.

350 Art. 17 della L.Q. n. 55 del 2003.

5.29 - La competenza del Collegio a decidere sull'azione di sindacato dei Magistrati e sull'astensione o ricusazione dei Giudici per la terza istanza e per i rimedi straordinari

Le azioni di sindacato e responsabilità civile dei magistrati sono disciplinate dalla Legge Costituzionale 30 ottobre 2003 n. 144 agli articoli 7, 8 e 9.

L'articolo 7 (*Competenza per l'azione di sindacato e per le azioni di responsabilità civile dei magistrati*) stabilisce che l'azione di sindacato dei magistrati è esercitata dal Collegio Garante. Mentre sull'azione di responsabilità civile dei magistrati sono competenti i Giudici per l'azione di responsabilità civile, nominati uno per il primo grado, uno per l'appello e uno per la terza istanza, con relativi supplenti che subentreranno nella trattazione delle cause in caso di astensione, ricusazione, incompatibilità o grave impedimento dei titolari.

L'articolo 8 (*Azione di sindacato*), dopo avere delimitato l'ambito di responsabilità dei magistrati alle loro azioni, stabilisce che legittimato ad agire è il Consiglio Giudiziario e a decidere il Collegio Garante, secondo una procedura divisa in due momenti: uno necessario, cioè il giudizio di ammissibilità dell'azione, e l'altro, eventuale, che prevede il dibattimento e la decisione nel merito.

L'articolo 5 della L.Cost. 30 ottobre 2003 n. 144 (*Astensione e ricusazione dei Giudici per la terza istanza e dei giudici per i rimedi straordinari*), stabilisce che il Giudice di terza istanza ed il Giudice per i rimedi straordinari sono tenuti ad astenersi e possono essere ricusati dalle parti nei soli casi tassativamente previsti dalla legge.

Sulla ricusazione e l'astensione del giudice per la terza istanza decide il giudice per i rimedi straordinari, esperto per la materia cui si riferisce il procedimento nel quale l'istanza è avanzata; sull'astensione e la ricusazione dei giudici per i rimedi straordinari e dei Giudici per l'azione di responsabilità civile dei magistrati decide il Collegio Garante.

In caso di accoglimento dell'istanza di astensione o di ricusazione, il procedimento è trasmesso dalla Cancelleria del Tribunale all'altro giudice esercente le stesse funzioni giurisdizionali di quello ricusato. Per l'astensione e ricusazione dei membri del Collegio Garante, il riferimento normativo è l'articolo 6 della L.Q. 55/2003, che prevede che la decisione competa al Collegio stesso.

La legge 27 maggio 2003 n. 67 disciplina la responsabilità dei membri del Collegio Garante. Nello specifico: l'articolo 1 prevede che la decadenza dall'incarico dei membri del Collegio può essere dichiarata nei soli casi previsti dall'articolo 5, comma 2, della L.Q. 55/2003, ossia per assenza ingiustificata

per più di tre sedute o per cause di incompatibilità sopravvenute; l'articolo 2 verte sulla rimozione e sospensione dei membri del Collegio e prevede che la proposta della rimozione o sospensione debba essere presentata a seguito di proposta del Collegio Garante medesimo, assunta a maggioranza assoluta dei suoi membri effettivi e supplenti, al Consiglio G. e G. che decide a maggioranza di due terzi dei suoi componenti; l'articolo 3 sancisce i casi, tassativi, di rimozione o sospensione dei membri del Collegio; infine, l'articolo 5 disciplina l'insindacabilità dei membri del Collegio e prevede che questi (siano effettivi o supplenti) «*non sono perseguibili per le opinioni espresse e i voti dati nell'esercizio delle loro funzioni*».

CAPITOLO 6

L'incidenza delle sentenze del Collegio Garante sull'ordinamento sammarinese. Carrellata su alcune delle sentenze collegiali più significative

6.1 - I parametri cui il Collegio deve riferirsi; 6.2 - Sui diritti della persona; 6.3 - Sul sistema delle fonti; 6.4 - Sul sindacato della Reggenza; 6.5 - Gli orientamenti in materia di referendum.

6.1 - I parametri cui il Collegio deve riferirsi

Detto, nei capitoli che precedono, come il sistema delle fonti sammarinese sia ricco di specificità che si devono ricondurre, *in primis*, alla mancanza di una costituzione scritta vera e propria, ne consegue che il sindacato “costituzionale” del Collegio è esercitato e deve fondarsi su parametri particolarmente eterogenei.

Se infatti, come visto, la *Dichiarazione dei diritti* ha assunto sul piano formale molti degli elementi propri delle costituzioni c.d. rigide, in quanto è possibile modificarla soltanto se viene raggiunta la maggioranza qualificata dei due terzi, e dunque rappresenta il fulcro di ogni giudizio di costituzionalità delle norme ordinarie o di rango inferiore, in seguito alla revisione del 2002, i parametri “costituzionali” sono divenuti potenzialmente molto ampi ed elastici, in quanto, in tema di diritti fondamentali l’art. 1 della *Dichiarazione* stessa prescrive di osservare, oltre alle fonti esclusive (interne), anche tutte quelle regole e principi evincibili dalla Convenzione europea dei diritti dell’uomo, cui la Repubblica ha aderito con il Decreto Reggenziale n. 22 del 9 marzo 1989.

Augusto Barbera, analizzando la forza della *Dichiarazione* nel panorama sammarinese, spiega: «la Repubblica, in forza dell’articolo 1 della Dichiarazione

dei Diritti, con formula incisiva, riconosce, garantisce, attua la Convenzione europea dei diritti dell'uomo. Da tale riferimento deriva – diverse le decisioni in tal senso del Collegio Garante – che la Convenzione europea ha ormai 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'articolo 1 della stessa Dichiarazione. Non è una collocazione consueta nel panorama europeo atteso che gli altri Stati del Consiglio di Europa, pur aderendo ad essa, non sempre elevano la Convenzione a diretto parametro costituzionale»³⁵¹.

Oltre alle norme *Dichiarazione*, a quelle di pari rango costituzionale e alle fonti espressamente richiamate nel visto art. 1, possono costituire parametri per le decisioni del Collegio Garante anche le consuetudini, in quanto anch'esse possono rivestire rango costituzionale. Ciò conduce tuttavia ad un problema teorico e sistematico di non poco conto: il Collegio deve distinguere quelle consuetudini che hanno un (ormai residuo) valore costituzionale – destinate ad assumere ad ulteriore parametro di riferimento nel sindacato di costituzionalità – da quelle che, di contro, possono essere oggetto di sindacato di legittimità (oggetto ad esempio delle sentenze n. 12 e 13 del 2004 e nella n. 13 del 2005³⁵²) in base all'articolo 16 della *Dichiarazione dei diritti*.

L'argomento è stato lambito dalla Sentenza n. 5 del 2010³⁵³, ove il Collegio stabiliva che una questione di legittimità costituzionale doveva «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»³⁵⁴. E confermata dalle Sentenze n. 1, 2 e 3 del 2011³⁵⁵, nonostante non si trattasse, in tali casi, di effettive consuetudini, bensì di non consolidate prassi giurisprudenziali.

Un vero e proprio riferimento alle consuetudini è stato espresso nell'individuazione delle decisioni che possono formare oggetto di *querela nullitatis*, ca-

351 A. BARBERA, *Il diritto costituzionale della Repubblica di San Marino nella giurisprudenza del Collegio Garante*, in *Identità sammarinese: riflessioni sulla libertà e la democrazia fra politica, storia, cultura*, 2011, 48; della medesima opinione il Commissario del Consiglio d'Europa Thomas Hammarberg che, come già rilevato in precedenza, in occasione della visita a San Marino nel 2008 osservava: «la collocazione delle norme CEDU a rango costituzionale non è consueta fra gli stati europei».

352 Sentenze 29 dicembre 2004 n. 12 e n. 13 e 25 maggio 2005 n. 13, in A. BARBERA, *Il diritto costituzionale*, cit., 48.

353 Sentenza 14 dicembre 2010 n. 5, in A. BARBERA, *Il diritto costituzionale*, cit., 48.

354 Sentenza 14 dicembre 2010 n. 5, nella banca dati del Collegio Garante, in *Diritto*, 8.

355 Sentenze 31 gennaio 2011 n. 1, 2 e 3, in A. BARBERA, *Il diritto costituzionale*, cit., 48.

tegoria che deve riferirsi ad ogni tipo di decisione dopo la sentenza n. 5 del 2007³⁵⁶. Nel caso di specie, il Collegio dichiarava costituzionalmente illegittimo l'art. 10, comma 5, della L. 11 marzo 1981 n. 23 nella parte in cui escludeva «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»³⁵⁷; in tal caso, peraltro, la legge escludeva ogni tipo di gravame.

Il Collegio ha avuto modo di esprimersi anche sull'interpretazione autentica nella sentenza n. 1 del 2008 (poi richiamata dalla Sentenza n. 4 del 2009)³⁵⁸, concludendo che tale interpretazione sia legittima se ricorrono due condizioni: la disposizione interpretata deve contenere ragionevoli dubbi di interpretazione e la soluzione interpretativa deve essere ragionevolmente estraibile dalla disposizione oggetto di interpretazione. In assenza di tali qualità la legge interpretativa non sarebbe in grado di produrre effetti retroattivi anzi, rileva Barbera, «viene affermato in un *obiter dictum* della Sentenza n. 1 del 2008 che ha suscitato interesse anche nella dottrina italiana, che ove la legge di interpretazione tenda a influire sulla soluzione di questioni sottoposte a un giudice questi possa sollevare conflitto di attribuzione per violazione del principio di separazione dei poteri»³⁵⁹.

Nel quadro di tali parametri, dal 2004 (anno in cui è stata pronunciata la prima sentenza), il Collegio Garante ha emesso, 112 sentenze (comprendendo nel calcolo la prima sentenza emessa nell'anno 2016). In soli 6 casi esso è stato adito in via diretta (5%), mentre le restanti 106 volte (95%) è stato adito, *viens de sé*, in via incidentale.

Le sentenze pronunciate in via incidentale sono state ben 55 in materia di referendum (49,1%), 20 sono state sollevate in procedimenti amministrativi di qualsiasi grado (17,8%), 17 in procedimenti penali (15,1%), 6 in materia civile (5,3%), 2 sul Sindacato della Reggenza, 2 in materia di ricusazione (1,7% - in tali casi sono state sollevate dal giudice del Collegio Garante svolgente funzione di Giudice per i Rimedi Straordinari) e infine 4 in cui l'azione di sindacato è stata promossa dalla Commissione Consiliare per gli Affari di Giustizia nei confronti di Commissari della Legge (3,5%).

356 Sentenza 19 giugno 2007 n. 5, in A. BARBERA, *Il diritto costituzionale*, cit., 48.

357 Sentenza 19 giugno 2007 n. 5, nella banca dati del Collegio Garante, in *Diritto*, 8.

358 Sentenze 29 gennaio 2008 n. 1 e 2 dicembre 2009 n. 4, in A. BARBERA, *Il diritto*, cit., 48 s.

359 A. BARBERA, *Il diritto*, cit., 49.

6.2 - Sui diritti della persona

L'articolo 5 della *Dichiarazione dei diritti* sancisce che «*i diritti della persona sono inviolabili*», dotando in tal modo il sistema di una clausola a fattispecie aperta, che rende particolarmente esteso, ma anche assai delicato, il ruolo del Collegio Garante³⁶⁰.

Il principale campo nel quale il sindacato del Collegio Garante in tema di diritti della persona ha trovato attuazione è stato quello del diritto penale. Centrale al riguardo è stata la Sentenza n. 5/2006³⁶¹, nelle cui conclusioni il Collegio ha ricavato:

- 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 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»³⁶²;

- collegato al primo, il principio di *determinatezza e tassatività della fattispecie incriminatrice*, che si trae, nell'ordinamento di San Marino, dalla garanzia del diritto di difesa (articolo 15, comma 2, della *Dichiarazione* e art. 6 della *Convenzione*), secondo il quale la condotta vietata deve essere individuata dal legi-

360 Augusto Barbera rileva come non risulti utilizzato con frequenza dal Collegio il *principio di ragionevolezza*, principio «massicciamente presente, invece, nella giurisprudenza di altre Corti, al fine di giungere a sentenze additive (v. Sentenza 2 del 2006); a tali tipi di sentenza si è fatto ricorso solo allorché sono venuti in gioco diritti fondamentali dei cittadini, per esempio il diritto alla salute del detenuto (Sentenza n. 4 del 2008). Non è stato invece possibile utilizzare il riferimento al principio di “ragionevole uguaglianza” nel caso del diverso trattamento tributario di cittadini di diversa nazionalità (sentenza n. 5 del 2011); riferimento che si sarebbe potuto porre in contraddizione con la “sovranità fiscale” della Repubblica» (A. BARBERA, *Il diritto*, cit., 53).

361 Sentenza 27 novembre 2006 n. 5, in A. BARBERA, *Il diritto*, cit., 50.

362 Sentenza 27 novembre 2006 n. 5, nella banca dati del Collegio Garante, in *Diritto*, 4. Sul punto Barbera ha notato come «il rispetto di tale principio giustifica la cautela mostrata nel prevedere sentenze di tipo additivo in materia penale “non essendo possibile per questo Collegio dare vita a nuove fattispecie criminose o incidere in peius sulla risposta punitiva attraverso sentenze additive” (così nella Sentenza n. 2 del 2010)» (A. BARBERA, *Il diritto*, cit., 50).

slatore 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 (*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*, secondo il quale 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* (art. 15, comma 4) che prevede che le pene siano “*rieducative*”, quindi, implicitamente riferite a una condotta posta in essere da chi deve scontare la pena;

- in quarto luogo, il principio secondo il quale deve potersi riscontrare, 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, comma 5, della *Dichiarazione* – 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 infine dallo stesso divieto di applicazione retroattiva della legislazione penale in *malam partem* (art. 15, comma 3, della *Dichiarazione* e art. 7 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo)»³⁶³;

363 Sentenza 27 novembre 2006 n. 5, nella banca dati del Collegio Garante, in *Diritto*, 4 s..

- infine, è richiesta la *offensività e la necessaria lesività del reato*³⁶⁴. Questo principio, progressivamente recepito in diversi ordinamenti europei, 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, che si possa dire: *vetita quia mala* e non *mala quia vetita*); b) che il bene giuridico tutelato sia collocato sullo stesso piano dei diritti che vengono sacrificati dalla previsione di una fattispecie di reato, e 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. Il principio, secondo Barbera, «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 [...] 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»³⁶⁵.

Dalla lettura congiunta della *Dichiarazione dei diritti* e della *Convenzione europea*, il Collegio Garante, ha sancito inoltre il principio della *speditezza dei processi*, che si affianca, come principio costituzionale, agli altri diritti dell’imputato e richiede di essere bilanciato con gli stessi³⁶⁶.

Il Collegio Garante si è espresso altresì in tema di sanzioni amministrative, osservando come sottostiano ad un regime e logiche differenti. Così, analizzando la Sentenza n. 2 del 2009³⁶⁷, si ricava che la responsabilità solidale è legittima

364 A. BARBERA, *Il diritto*, cit., 51 s., nota come questa sia la parte innovativa della sentenza «che ha avuto apprezzamenti anche nella dottrina italiana».

365 Sentenza 27 novembre 2006 n. 5, nella banca dati del Collegio Garante, in *Diritto*, 5.

366 Sentenza 31 maggio 2011 n. 7 in A. BARBERA, *Il diritto*, cit., 53. In tale contesto, nondimeno, deve essere necessariamente inibito l’uso a fini ostruzionistici dei poteri riconosciuti all’imputato. Il Collegio ha avuto modo di ribadire questo concetto in più occasioni, tra cui nella Sentenza n. 7 del 2011, e ancor prima nella Sentenza n. 2 del 2010, dove fu consentito lo svolgimento di un processo bloccato a causa di continue istanze di ricusazione e richieste di astensione.

367 Sentenza 15 settembre 2009 n. 2, in A. BARBERA, *Il diritto*, cit., 52.

nei casi di sanzioni amministrative per la violazione di norme sulla circolazione stradale (per l'applicazione delle quali, secondo la linea espressa nella Sentenza n. 13 del 2005³⁶⁸, deve assicurarsi il pieno esercizio del contraddittorio e del diritto di difesa, tra cui è compresa l'ammissibilità dei mezzi di prova).

Inoltre le sanzioni amministrative possono e in alcuni casi devono (Sentenza n. 12 del 13 aprile 2005) essere «graduate dal Giudice in relazione alle condizioni economiche e personali del soggetto tenuto al pagamento delle stesse»³⁶⁹. Ciò si evince dal *principio di uguaglianza sostanziale*: applicare sanzioni di medesimo importo a prescindere dal valore economico dei risultati conseguiti violando la norma risulterebbe ingiusto per i contravventori c.d. deboli e non sufficientemente disincentivante per i grandi operatori economici.

Quanto ai diritti dei privati, di notevole importanza è la Sentenza n. 2 del 2008 sul diritto di proprietà, per cui «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»³⁷⁰. Conseguentemente si rendono legittime e non comprimono (a priori) il diritto costituzionalmente garantito della proprietà tutte quelle azioni del legislatore volte a limitare e regolare il diritto di costruzione, poiché è quest'ultimo ad averne la piena disponibilità.

In tema infine di diritto di famiglia, di notevole portata è stata la recentissima Sentenza n. 1 del 2015, nella quale il Collegio Garante ha dichiarato 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»³⁷¹. In tal modo si è stabilito che sono sufficienti due anni di separazione per dichiarare lo scioglimento degli effetti civili del matrimonio, a prescindere dagli altri contenziosi strutturalmente legati al connubio. Per questo motivo, tale sentenza è stata al centro dell'attenzione dei media sammarinesi che l'hanno positivamente accolta, leggendola non solo come una riforma del diritto di famiglia ma, collegandosi all'attualissimo tema del divorzio breve in Italia, anche come un primo passo verso tale traguardo.

368 Sentenza 25 maggio 2005 n. 13, in A. BARBERA, *Il diritto*, cit., 52.

369 A. BARBERA, *Il diritto*, cit., 52.

370 Sentenza 30 maggio 2008 n. 2, nella banca dati del Collegio Garante, in *Diritto*, 5.

371 Sentenza 23 marzo 2015, nella banca dati del Collegio Garante, P.Q.M, 9 s..

6.3 - Sul sistema delle fonti

Il sistema delle fonti sammarinese (come si è avuto modo di evidenziare) deve considerarsi un sistema “chiuso”, tipizzato nel 2002 con l’inserimento dell’art 3-bis della *Dichiarazione dei diritti*. Barbera ritiene, però, che non sempre il Collegio abbia avuto occasione di «intervenire sul punto in modo organico e compiuto». Ed è su questo terreno che si sono posti e «si porranno per il Collegio Garante delicati problemi [...] sia di sistemazione delle fonti affastellate nel corso di una secolare attività normativa sia di corretta collocazione delle nuove fonti previste dalla *Dichiarazione dei diritti*, ivi compresa la distinzione fra leggi di revisione costituzionale, leggi costituzionali e leggi qualificate. I problemi aperti sono tanti»³⁷².

Si tratta dei profili affrontati ad esempio nella Sentenza n. 1 del 2008³⁷³ e nella Sentenza n. 2 del 2007³⁷⁴, nella quale è venuta in luce la distinzione tra “entrata in vigore” e “termine iniziale di applicazione”; mentre le Sentenze n. 2 e n. 3 del 2004³⁷⁵ hanno esaminato il tema della natura degli atti che recepiscono gli accordi tra Governo e Sindacati, arrivando ad escluderne la natura di atto legislativo, se pur “delegati” al Congresso di Stato e sottoposti a “presa d’atto” del Consiglio Grande e Generale³⁷⁶.

In materia di decreti legge il Collegio ha avuto modo di ribadire, nella Sentenza n. 4 del 2007, che il decreto legge deve basarsi su «obbiettive ragioni di straordinaria necessità ed urgenza direttamente desumibili dal testo stesso del provvedimento» e non è sufficiente l’invito del Consiglio Grande e Generale ad adottare il provvedimento su astratte ragioni di necessità. Nella medesima Sentenza, in un *obiter dictum*, viene evidenziato che i decreti legge «non possono modificare la legislazione vigente ma solo derogare ad essa per straordinarie necessità adottando provvedimenti e non norme desinate a modificare l’ordinamento».

La Sentenza n. 1 del 2008 ha aperto la strada della sindacabilità di quegli atti regolamentari che pur non essendo formalmente né legge né atti ad essa (tradizionalmente) equiparati, ne presentano la stessa forza.

Infine, Barbera sottolinea che «l’intreccio delle fonti nella Repubblica di San Marino è ulteriormente reso complesso dal rapporto fra la legge e gli indirizzi

372 A. BARBERA, *Il diritto*, cit., 53 e s..

373 Sentenza 29 gennaio 2008 n. 1, in A. BARBERA, *Il diritto*, cit., 54.

374 Sentenza 18 aprile 2007 n. 2, in A. BARBERA, *Il diritto*, cit., 54.

375 Sentenze 10 febbraio 2004 n. 2 e 24 marzo 2004 n. 3, in A. BARBERA, *Il diritto*, cit., 54.

376 A. BARBERA, *Il diritto*, cit., 53 s..

espressi dai quesiti referendari di tipo propositivo. Con le Sentenze 20 del 2005 e 3 del 2007 è stato affermato il principio (anche se non applicato nel caso ivi affrontato) che una legge in attuazione di un indirizzo espresso in un quesito propositivo può essere censurata per illegittimità costituzionale ove si discosti dagli indirizzi incorporati nel quesito stesso»³⁷⁷.

6.4 - Sul Sindacato della Reggenza

Al sindacato della Reggenza sono rivolte le Sentenze n. 5 del 2004 e n. 8 del 2011³⁷⁸. Questa delicata competenza, come criticamente sottolinea Barbera, «rischia di sconfinare in un sindacato di ordine politico, estraneo alle attività delle Corti costituzionali». Fortunatamente, prosegue Barbera, «non ci siamo trovati davanti a casi burrascosi, come quelli che nei decenni scorsi hanno contrassegnato questa funzione» in entrambi i casi il sindacato ha riguardato la Presidenza da parte dei Capitani Reggenti dei lavori del Consiglio Grande e Generale. Barbera ricorda che «in un caso ci si è attenuti alla regola del *nemine contra dicente* che può essere considerata base ispiratrice, anche se non compresa, dei lavori di quel consenso parlamentare. Nell'altro caso il Collegio è dovuto intervenire in presenza di un grave conflitto fra maggioranza ed opposizione»³⁷⁹.

6.5 - Gli orientamenti in materia di referendum

Le sentenze vertenti sulla materia referendaria³⁸⁰ sono state, come visto al paragrafo 6.1, molto numerose. Nella giurisprudenza del Collegio, afferma Barbera, sono emerse due fondamentali tendenze: la prima è «la affermazione che i limiti all'iniziativa referendaria, peraltro previsti dalla legge ordinaria, sono da considerarsi come limiti eccezionali, e quindi di stretta interpretazione, in quanto volti a limitare l'esercizio in forma diretta della sovranità popolare (Sentenza n. 4 del 2004). Un orientamento, sotto questo profilo più rigoroso rispetto a quello assunto dalla vicina Corte italiana che, al contrario, ha applicato

377 A. BARBERA, *Il diritto*, cit., 54.

378 Sentenze 14 giugno 2004 n. 5 e 21 luglio 2011 n. 8, in A. BARBERA, *Il diritto*, cit., 54.

379 A. BARBERA, *Il diritto*, cit., 55.

380 Il referendum è regolato da L.Q. n.1 dal 2013, tale legge ricalca integralmente la previgente legge ordinaria. Di conseguenza gli orientamenti del Collegio qui proposti, pur basandosi sulla precedente disciplina, mantengono un ruolo molto attuale.

estensivamente tutti i limiti alla iniziativa referendaria»³⁸¹. L'altro orientamento da porsi in evidenza «concerne la ammissibilità anche di quei referendum che si traducano in un mero indirizzo politico senza implicare necessariamente la redazione di un progetto di legge (così nella Sentenza n. 4 del 2011). La formulazione degli artt. 2 e 25 della Legge n. 101/1994 che fanno riferimento alla redazione di opposti progetti di legge da parte del Congresso di Stato per dare seguito alla iniziativa referendaria avrebbero potuto fare giungere alla conclusione che il referendum “propositivo o di indirizzo” debba necessariamente avere come esito, in caso di approvazione del quesito, una iniziativa legislativa e non un mero indirizzo politico. Pur facendo sempre riferimento in modo disgiunto a referendum “propositivo” o “di indirizzo” la legge non disciplina questi ultimi in modo compiuto, distinguendoli da quelli “propositivi”. Ma una corretta lettura della legge in chiave sistematica ha indotto il Collegio a ritenere che l'articolo 25 non prevede che a un referendum propositivo debba seguire, sempre e necessariamente, una iniziativa legislativa ma che questa sia necessaria solo nell'ipotesi in cui questo sia, appunto, l'obbiettivo del referendum. È da ritenersi, infatti – come si trae dalla dizione stessa – che tali tipi di referendum possono avere caratteristiche sia propositive, volte cioè a promuovere l'approvazione di una puntuale legge, sia di puro indirizzo politico, volte cioè a indirizzare l'attività degli organi costituzionali ad una complessiva attività politica e legislativa riferita ad un determinato obbiettivo. Sarebbero invece esclusi – come espressamente affermato dalla Relazione che accompagnava il citato progetto di legge – i referendum di mero “indirizzo amministrativo”, la cui attività conseguente si tradurrebbe nell'approvazione di atti amministrativi»³⁸².

381 A. BARBERA, *Il diritto*, cit., 55.

382 A. BARBERA, *Il diritto*, cit., 55 s..

Conclusioni

Nella ricerca, che si è posta l'obiettivo di delineare l'evoluzione storica dell'ordinamento sammarinese sino all'attuale assetto costituzionale per poi soffermarsi sul Collegio Garante della costituzionalità delle norme, si è avuto modo di constatare come la Repubblica di San Marino abbia, a partire dagli anni '70, iniziato un graduale processo di costituzionalizzazione³⁸³, approdato all'affermazione di un sistema di controllo accentrato a garanzia di una "costituzione diffusa" ma rigida.

Tale processo è ancora in corso, e costituisce anzi tema di interesse assolutamente attuale.

Al riguardo, il 19 e 20 ottobre 2015 il Comitato delle Nazioni unite per i Diritti Umani ha esaminato a Ginevra il *Terzo Rapporto di San Marino sul Patto per i Diritti Civili e Politici*, che ha messo in luce numerosi punti critici nella legislazione sammarinese.

Tra questi il Comitato raccomanda al Titano «di creare un'istituzione nazionale indipendente ed efficace per i diritti umani con ampia competenza in materia [...] in linea con i Principi di Parigi»; ed auspica che San Marino attui «le misure necessarie a rafforzare il proprio quadro giuridico contro la discriminazione, in particolare adottando una legislazione anti-discriminazione completa che contempli tutti i motivi di discriminazione, compresa l'identità di genere», e che compia «ogni possibile sforzo per sensibilizzare il pubblico in generale e formare giudici e avvocati sulle disposizioni penali esistenti contro la discriminazione», evidenziando come la rappresentanza femminile nella vita politica resti debole, nonostante l'adozione di misure come la L.Q. n. 1/2008, che prevede che ciascuna lista di candidati dei partiti che concorrono alle elezioni generali non debba includere più di due terzi di candidati dello stesso sesso»³⁸⁴.

383 La costituzionalizzazione è un processo *in continuum* che prevede, oltre alla presenza di una Costituzione rigida e garantita, che l'ordinamento si conformi nel suo insieme ai dettati costituzionali.

384 La norma evidentemente non ha risolto il problema, dato che solo dieci dei 60 membri del

Ancora, «Lo Stato parte – scrive il Comitato – dovrebbe modificare la propria legislazione al fine di prevedere in modo esplicito deroghe al divieto giuridico generale in materia di aborto, anche a fini terapeutici e quando la gravidanza è il risultato di stupro o incesto. Esso dovrebbe inoltre garantire l’accesso a programmi di istruzione e di sensibilizzazione incentrati sull’importanza della contraccezione e dei diritti alla salute sessuale e riproduttiva». Questo anche se il Codice penale sammarinese prevede lo «stato di necessità come giustificazione della non punibilità di chiunque sia costretto a commettere un reato al fine di proteggere se stesso o altri dal rischio di un grave danno personale».

Ulteriore raccomandazione riguarda il “diritto ad un equo processo”: «Pur prendendo atto della Delibera del Congresso di Stato n. 20/2013 che istituisce un gruppo di lavoro per la redazione del nuovo Codice di Procedura Penale. il Comitato osserva che tale gruppo di lavoro non ha ancora completato il proprio mandato». Il codice di procedura penale sammarinese risale al 1878³⁸⁵ e sposa un sistema inquisitorio assolutamente in contrasto con l’attuale apparato costituzionale. Per questo, come già nel precedente *report*, viene raccomandato «di accelerare l’adozione di un nuovo Codice di Procedura Penale generale e di garantire che esso sia pienamente conforme al Patto»³⁸⁶. E per gli stessi motivi è attualmente oggetto di un ampio progetto di riforma cui si lega un vasto dibattito mediatico, a seguito dell’istituzione del Comitato Scientifico della Camera Penale di San Marino, che ha avuto l’ambizioso incarico di elaborare una proposta di radicale riforma del codice.

La normativa, ha rilevato il Comitato Scientifico in una nota pubblica, è lacunosa al punto di rendere necessaria una cernita delle materie su cui intervenire con maggiore celerità poiché, nel rispetto degli impegni derivanti dalle norme dei trattati internazionali facenti parte, per esplicito richiamo della *Dichiarazione dei diritti* e dei principi fondamentali dell’ordinamento giuridico sammarinese, *in primis* la CEDU, è imprescindibile che il codice rafforzi «l’indispen-

Consiglio Grande e Generale e uno dei nove Segretari di Stato sono donne, fatto per cui il Comitato esprime «preoccupazione». Per questo San Marino è invitata a «intensificare i propri sforzi per aumentare la rappresentanza femminile nella vita politica», se necessario «attraverso l’adozione di adeguate misure temporanee speciali per dare effetto alle disposizioni del Patto».

385 Tale codice venne stampato per la prima volta a Pisa nel 1878 dalla tipografia Mariotti e C. e riformato in diverse occasioni, come nel 1974 e più di recente con la legge 17 giugno 2008 n. 93.

386 D. GIARDI, *Onu: “Serve un nuovo Codice di procedura penale”*, in *La Tribuna di San Marino*, 11 novembre 2015 (<http://www.latribuna.sm/onu-serve-un-nuovo-codice-di-procedura-penale/>).

sabile requisito di terzietà del Giudice, garantisca in modo non soltanto formale pari diritti di accusa e difesa nel processo, attui la necessità di deflazione del carico di lavoro della giurisdizione, renda effettivi ed efficienti i sistemi di controllo delle decisioni, assicuri tempi più ragionevoli della durata dei processi penali, nell'ottica della garanzia di libertà costituita dalla presunzione di innocenza dell'imputato, nel rispetto della storica caratteristica di "Terra della libertà" dello Stato di San Marino». Prendendo atto che una meditata elaborazione del progetto impone «tempi di lavoro obiettivamente incompatibili con l'indifferibilità di soluzione di talune emergenze (previsione di termini di durata massima delle misure cautelari personali; revisione del sistema di impugnazioni in materia di misure cautelari personali e reali; possibilità di ricorso diretto al Collegio Garante per la verifica della legittimità costituzionale delle leggi), il Comitato Scientifico si impegna a predisporre, con priorità ed urgenza, un progetto di normativa su tali materie»³⁸⁷.

Appare interessante rilevare che il Comitato Scientifico della Camera Penale sammarinese è stato integrato da eminenti giuristi italiani tra cui il prof. Piero Gualtieri (in qualità di Presidente), il prof. Gustavo Pansini e il prof. Gaetano Pecorella, il quale si è reso protagonista di interviste sui giornali locali rilevando l'ambizione di una riforma, già tentata in passato da giuristi come il prof. Massimo Nobile, che deve costruire *ex novo* gli elementi fondamentali del giusto processo³⁸⁸.

Alla luce di tali dati, risulta evidente che la classe dirigente sammarinese si scontra con la mancanza di operatori giuridici (locali) all'altezza di procedere a radicali riforme e tenere il sistema al passo con le esigenze di uno Stato parte del Consiglio di Europa, ma, avendo la capacità di riconoscere tali limiti, si affida ad "artigiani del diritto" d'oltre confine nella stesura dei progetti di legge più complessi, destinati solo in seguito ad essere recepiti nella Repubblica³⁸⁹.

387 Dal Comunicato 2 luglio 2015 del Comitato Scientifico della Camera Penale della Repubblica di San Marino, in: <http://www.sanmarinofixing.com/smfixing/san-marino/17658-il-comitato-scientifico-della-camera-penale-della-repubblica-di-san-marino.html>.

388 <http://giornalesm.com/codice-sammarinese-lontanissimo-dal-modello-europeo-lintervista-di-david-oddone-allavv-gaetano-pecorella/>

389 Sulla reperibilità e la qualità del materiale posto a fondamento della presente ricerca, va rilevato che esistono ambiti disciplinari privi di materiale bibliografico o con un solo testo di riferimento (non aggiornato) che talvolta rimanda, per gli approfondimenti collegati, ad altro testo a sua volta unico e non aggiornato. Ciò impedisce di studiare differenti teorie e di far emergere eventuali criticità. In altre parole, in questi casi, l'unica teoria di matrice dottrinarie è data (necessariamente) per valida da chiunque, il che induce a trattare gli istituti sammarinesi in modo sostanzialmente acritico e ripetitivo, e in definitiva non corrispondente alla realtà attuale.

Simili rilievi critici paiono del resto estensibili anche al Collegio Garante: su tale corte e sulla sua incidenza nel sistema sammarinese non sono infatti mancate le “polemiche di Paese”³⁹⁰: il localismo caratterizzante la Repubblica emerge in modo significativo da alcuni articoli di stampa riguardanti il Collegio, animati da polemiche politiche non sempre congrue, di taglio molte volte aggressivo o più semplicemente qualunquista³⁹¹.

Alla luce delle riforme che hanno introdotto il sindacato in via diretta e modificato il procedimento in via incidentale (del 2002 e del 2003), del resto, si è inserito un istituto in effetti antitetico rispetto al previgente principio della sovranità dell’assemblea parlamentare, da intendersi come quella sovranità basata sul principio della preminenza del Parlamento considerato come organo non limitabile ed in ogni caso giuridicamente non sindacabile nell’esercizio dei suoi poteri sovrani³⁹². Ed a tale Collegio sono stati attribuiti compiti di tutela a 360

390 Nella ricerca è emerso che la Commissione Astuti non credette proficua la creazione di una Corte costituzionale anche perché, come già esposto, «non sarebbe facile trovare tra i cittadini un certo numero di elementi altamente qualificati per preparazione giuridica e al tempo stesso estranei ai contrastanti interessi di ordine politico, economico, sociale, e forniti di un superiore grado di obiettività» (G. ASTUTI, *Relazione*, cit., 22).

391 «Il controllo di legittimità ci costa 155.000 euro» (<http://giornalesm.com/san-marino-il-controllo-di-legittimita-ci-costa-155-000-euro-78763/>); «Sindacato Giudice Manlio Marsili. In attesa della sentenza del Collegio Garante [...]. Speriamo che le ferie giudiziarie non la facciano slittare ulteriormente (SONO 6 MESI!) [...]. Chi dovrebbe pronunciarla è il Prof. Piazza, onorevole membro del Collegio dei Garanti» (<http://giornalesm.com/san-marino-sindacato-giudice-manlio-marsili-in-attesa-della-sentenza-del-collegio-garante-la-scadenza-era-fine-giugno-2012-di-marco-severini-50679/>). In altri casi non vengono accettate le interpretazioni delle leggi alla Costituzione così come proposte dal Collegio: <http://giornalesm.com/san-marino-istanze-darengo-il-divieto-dei-garanti-non-ha-motivo-di-esistere-leggi-qualificate-con-una-piccola-modifica-legislativa-si-possa-no-sottoporre-a-referendum/>: «San Marino, istanze d’Arengo. “Il divieto dei Garanti non ha motivo di esistere”». E ancora, <http://giornalesm.com/san-marino-nessun-referendum-sulle-leggi-qualificate-tamagnini-polemizza/>: «Nessun referendum sulle leggi qualificate [...] il sorprendente giudizio emesso con la sentenza n. 1 del 12/03/2005 del Collegio Garante della Costituzionalità delle Norme, ribadito con sentenza n. 10 del 16/12/2013, ha avuto la conseguenza che nessuna legge qualificata può essere sottoposta a referendum. Allora un Governo furbo, d’ora in avanti, farà emettere dalla sua maggioranza solo leggi qualificate, magari anche retroattive, per cui nessuna legge potrà essere sottoposta a referendum. Che con le sentenze sopra indicate si sconfessi la stessa legge qualificata n. 1 del 25/05/2013 – del referendum e dell’iniziativa legislativa popolare –, sembra che il Collegio non se ne preoccupi mutilando il referendum abrogativo, anzi annullandolo, anche contro la volontà dello stesso Consiglio Grande e Generale che aveva creato la legge. L’articolo 3 della legge citata indica quando il referendum abrogativo è ammesso, salvo diverse specie di materie [...] ma non dice che le leggi qualificate non siano sottoponibili a referendum, nonostante le disquisizioni del Collegio sulla gerarchia delle fonti, che a mio avviso non c’entra nulla con la sottoponibilità al referendum».

392 Si richiamano sul punto le considerazioni del prof. Augusto Barbera riportate al par. 2.4. L. EMILIANI, *Il sindacato*, cit., 90, rileva che tali riforme hanno preso una piega antitetica anche rispetto al principio di sovranità popolare, se lo si contestualizza alla luce

gradi, poiché esercita controlli di costituzionalità preventivi e successivi, ma ha anche funzioni che si possono collocare “nel mezzo”³⁹³, in quanto ove stabilito emana “*responsa*” agli organi costituzionali interessati; ciò in ossequio a una logica volta ad ottenere un risparmio di tempo ed energie tanto dal lato dell’organo costituzionale preposto all’emanazione dell’atto (che eviterà di emanare atti di cui si poteva già presupporre il vizio d’incostituzionalità), quanto dal lato del Collegio Garante (che eviterà inutili pronunce di incostituzionalità)³⁹⁴.

In altri casi, in particolare per le decisioni prese in veste monocratica³⁹⁵, le polemiche sono giustificate ed animate da errori grossolani del Tribunale costituzionale. Così, ad esempio, l’ordine degli avvocati è andato in fermento quando il Garante (prof. Lettieri) ha rigettato un’istanza di riconsulenza perché tardiva, laddove una legge dello stesso anno della pronuncia aveva abrogato ogni termine in materia³⁹⁶.

L’auspicio è che San Marino, dove ad oggi si è avuto un solo giudice costituzionale cittadino, possa dotarsi di un numero sempre maggiore di esperti di diritto locali che abbiano una propensione alla divulgazione dei parametri legislativi aggiornati per essere validamente reinterpretati ed adattati alla realtà del Titano.

dell’ordinamento sammarinese. Sono, del resto, effetti della c.d. *judicial review of legislation* che «ha superato l’immagine vetero-positivista del giudice *bouche de la loi* (G. PINO, *Diritti*, cit., 10 ss.).

393 Secondo l’art. 16, ultimo comma, della *Dichiarazione dei diritti* «L’effetto di annullamento delle decisioni d’incostituzionalità, fermo restando il valore di giudicato immediato tra le parti, è differito per un periodo di sei mesi. Entro tale termine il Consiglio Grande e Generale può legiferare sulla materia in conformità alle decisioni d’incostituzionalità».

394 Il Collegio partecipa attivamente, ex art. 23 L.Q. 1/2003, anche all’“Attuazione della volontà referendaria”: «1. Concluse le operazioni di voto e di scrutinio, la Reggenza pubblica con proprio decreto il risultato del referendum; in caso di approvazione della proposta, la Reggenza apre il termine di sei mesi entro il quale il Congresso di Stato è tenuto a redigere un progetto di legge volto a disciplinare, secondo i principi ed i criteri direttivi approvati dal corpo elettorale, la materia che è stata oggetto di referendum. 2. La Reggenza, ricevuto il progetto di legge di cui al comma che precede, lo trasmette al Collegio Garante perché si esprima sulla compatibilità della proposta di legge con il quesito approvato, e suggerisce al Congresso di Stato gli eventuali emendamenti da apportare al provvedimento stesso. La Reggenza, ricevuta la comunicazione del Collegio Garante, la trasmette al Congresso di Stato al quale è assegnato il termine di trenta giorni per la regolarizzazione del progetto uniformandolo alle comunicazioni ricevute dal Collegio».

395 V. par. 5.3, nota 275.

396 Cfr. <http://giornalesm.com/san-marino-alberto-selva-alleanza-popolare-sconcertante-che-il-collegio-garante-pronunci-le-proprie-decisioni-su-norme-inesistenti-89406/>: «Collegio Garante, altro grossolano errore, rigetta una riconsulenza perché tardiva. Ma nella nuova legge del 2011 non c’è un termine!».

Bibliografia

1. Opere, saggi e riviste

ASTUTI, G., *Relazione della Commissione per lo studio dei problemi istituzionali dell'ordinamento sammarinese*, Roma, Tipografia Editrice Cavour, 1972.

F. BAMBI, L. CONIGLIELLO (a cura di), *Gli statuti in edizione antica (1475-1799): documenti della Biblioteca di Giurisprudenza dell'Università di Firenze. Catalogo per uno studio dei testi di Ius proprium pubblicati a stampa*, Roma, Edizioni di Storia e Letteratura, 2003.

BARBERA, A., *Il diritto costituzionale della Repubblica di San Marino nella giurisprudenza del Collegio Garante*, in *Identità sammarinese: riflessioni sulla libertà e la democrazia fra politica, storia, cultura*, R.S.M., Dante Alighieri San Marino, 2011.

BARBERA, A., *Prefazione del prof. Augusto Barbera*, in A. Selva, *Storia delle istituzioni della Repubblica di San Marino*, R.S.M., AIEP ed., 2012.

BINDI, F., *I movimenti politici e sociali dal 1870 in poi*, in *Storia e ordinamento della Repubblica di San Marino*, R.S.M., Faetano, a cura della Cassa Rurale di Depositi e Prestiti, 1982.

BOBBIO, N., *La democrazia rinnovata. Il profilo democratico*, a cura del dipartimento affari istituzionali della Repubblica di San Marino, R.S.M., 1986.

BUSCARINI, C., *Dal comune allo Stato: note sulla formazione della soggettività internazionale di San Marino*, in *Storia e ordinamento della Repubblica di San Marino*, R.S.M., Faetano, a cura della Cassa Rurale di Depositi e Prestiti, 1982.

CALANDRELLA, U., *Le regole di rigidità: tra costituzione materiale e costituzione formale*, in *Piccolo Stato, Costituzione e connessioni internazionali*, Atti del convegno dell'associazione di Diritto pubblico comparato ed europeo, San Marino, Collegio Santa Chiara, 21-22 giugno 2002, a cura e con prefazione di G. Guidi, presentazione di Giuseppe F. Ferrari, Torino, Giappichelli, 2003.

CAPRIOLI, S., *Rapporto al Congresso di Stato sull'ordinamento sammarinese nella sua effettività e nelle sue linee evolutive presentato dalla commissione tecnico-scientifica*, in *Rapporto sull'ordinamento sammarinese nella sua effettività e nelle sue linee evolutive, commissione tecnico-scientifica*, coordinata dal prof. S. Caprioli, R.S.M., Segreteria di Stato per gli Affari Interni, 2000.

CARDUCCI, G., *La libertà perpetua di San Marino: discorso al senato e al popolo. XXX settembre MDCCC-LXXXIV* (discorso inaugurale di Palazzo Pubblico a San Marino il 30 settembre 1894). Disponibile all'indirizzo https://archive.org/stream/lalibertperpetu00cardgoog/lalibertperpetu00cardgoog_djvu.txt.

CARDUCCI, M., *Il controllo di "costituzionalità vigente". L'art. 16, comma 2 della Dichiarazione dei Diritti*, in *Un Collegio Garante della costituzionalità delle norme in San Marino, Atti del Convegno internazionale organizzato dal Centro internazionale per lo studio del diritto comparato*, a cura di G. Guidi, R.S.M, Maggioli ed., 2000.

CASALI, V., *Manuale di storia sammarinese*, R.S.M., Libreria Cosmo, 2009.

COSTANZO, G., *Diritto amministrativo*, in *Miscellanea - rivista di diritto a cura dell'Istituto giuridico sammarinese*, 2007. Disponibile all'indirizzo: <http://www.unirsm.sm/www/detail-c=46&p=0&id=4666.asp>.

CRESCENTINI, G., *Il sindacato di legittimità costituzionale: il procedimento avanti al Collegio Garante della Costituzionalità delle norme*, in *Identità sammarinese: riflessioni sulla libertà e la democrazia fra politica, storia, cultura*, R.S.M., Dante Alighieri San Marino, 2010.

DELFIGO, M., *Memorie storiche della Repubblica di San Marino*, Firenze, Tipografia e Fonderia Fabris, 1843. Disponibile all'indirizzo: <https://books.google.it>

EMILIANI, L., *Il sindacato di legittimità costituzionale in via incidentale: il ruolo del giudice ordinario nel controllo di legittimità delle norme*, in *Identità sammarinese: riflessioni sulla libertà e la democrazia fra politica, storia, cultura*, R.S.M., Dante Alighieri San Marino, 2009.

FELICI, G., *Profili di diritto costituzionale sammarinese*, R.S.M., Edizioni del Titano, 1999.

GIORGETTI, D., *L'uomo e il Titano, i primi insediamenti. Dall'età del Bronzo all'epoca romana*, in *Storia illustrata della Repubblica di San Marino*, a cura

del Centro di Documentazione della Biblioteca di Stato della Repubblica di San Marino, R.S.M., AIEP ed., 1985.

GUALANDI, G., *Sul controllo di legittimità delle norme nell'ordinamento sammarinese*, in *Rapporto sull'ordinamento sammarinese nella sua effettività e nelle sue linee evolutive, commissione tecnico-scientifica*, coordinata dal prof. S. Caprioli, R.S.M., Segreteria di Stato per gli Affari Interni, 2000.

GUIDI, G., *Le fonti scritte nella Repubblica di San Marino*, Torino, Giappichelli, 2004.

GUIDI, G., *Repubblica di San Marino*, in *Piccolo Stato, Costituzione e connessioni internazionali*, Atti del convegno dell'associazione di Diritto pubblico comparato ed europeo, San Marino, Collegio Santa Chiara, 21-22 giugno 2002, a cura e con prefazione di G. Guidi, presentazione di Giuseppe F. Ferrari, Torino, Giappichelli, 2003.

LOMBARDI, F. V., *San Marino nell'età medievale. I rapporti fra il comune e i vescovi di Montefeltro*, in *Storia e ordinamento della Repubblica di San Marino*, R.S.M., Faetano, a cura della Cassa Rurale di Depositi e Prestiti, 1982.

LONFERNINI, L., *Elementi di diritto pubblico sammarinese*, R.S.M., Florentiae Ex Cooperativa Typographia, 1992.

LONFERNINI, L., *Diritto costituzionale sammarinese*, R.S.M., ATE ed., 2006.

MATTEINI, N., *La Repubblica di San Marino nella storia e nell'arte*, R.S.M., Litografia Studiostampa, 1988.

PATRONO, M., *verbale della seduta della commissione tecnico-scientifica tenuta in data 1° marzo 1997 presso la sede dell'Ambasciata di San Marino a Roma*, in *Rapporto sull'ordinamento sammarinese nella sua effettività e nelle sue linee evolutive, commissione tecnico-scientifica*, coordinata dal prof. S. Caprioli, R.S.M., Segreteria di Stato per gli Affari Interni, 2000.

PINO, G., *Diritti e interpretazione: il ragionamento giuridico nello Stato costituzionale*, Bologna, il Mulino, 2010.

PUBLIO TERENCE AFRO, *Adelphoe*, Milano, Mondadori, 2006.

RAMOINO, G., *Le fonti del diritto privato sammarinese*, R.S.M., Arti Grafiche F. Della Balda, 1928 (oggi in *Le fonti del diritto privato sammarinese*, a cura della Banca Agricola Commerciale, R.S.M., A. t. e., 2000).

REGGINI, M. C., *“Il sindacato di Costituzionalità delle leggi nell'ordinamento*

sammarinese”, tesi di laurea in diritto pubblico comparato, relatore prof. L. Mezzetti, Bologna, 1997.

RUFFINI, R., *La classificazione delle persone giuridiche in Sinibaldo de' Fiaschi*, in *Studi giuridici offerti in onore di Francesco Schupfer*, III volume, Torino, Fratelli Bocca, 1895.

RUSSO, C., *verbale della seduta della commissione tecnico-scientifica tenutasi in data 1° marzo 1997 presso la sede dell'Ambasciata di San Marino a Roma*, in *Rapporto sull'ordinamento sammarinese nella sua effettività e nelle sue linee evolutive, commissione tecnico-scientifica*, coordinata dal prof. S. Caprioli, R.S.M., Segreteria di Stato per gli Affari Interni, 2000.

SANTINI, G., *I comuni di pieve nel medioevo italiano*, Milano, Giuffrè, 1964.

SELVA, A., *Storia delle Istituzioni della Repubblica di San Marino*, R.S.M., AIEP ed., 2012.

SPAGNA MUSSO, E., *Il significato costituzionale della Dichiarazione dei Diritti nella legge 8.7.1974, n. 59*, 1982; è presente nella Biblioteca di Stato di San Marino come fascicolo non numerato recante solo la data 21/4/1982.

SPAGNA MUSSO, E., LIPPARINI R., *L'ordinamento costituzionale di San Marino, in Archivio Giuridico "Filippo Serafini"*, CCVI (Fasc. 1-2-3), periodico fondato nel 1868, Modena, Mucchi ed., 1986.

SPAGNESI, E., *Percorsi storici del diritto in Italia, I. L'età medievale*, Pisa, Copisteria Il Campano, 2009.

2. Letture

Sull'introduzione del principio di separazione dei poteri nell'ordinamento sammarinese e le criticità prima degli interventi di revisione della Dichiarazione dei Diritti (negli anni 2000): GUIDI, G., *Il Principio di Divisione dei Poteri nell'Ordinamento della Repubblica di San Marino*, R.S.M., Stibu ed., 1993.

Sull'eredità medievale nel diritto e nell'ordinamento sammarinese odierno: CALASSO, F., *Medio Evo del Diritto*, Milano, Giuffrè, 1954.

Sul concetto di “costituzionalizzazione” si vedano gli appunti scritti e presi da Diego Fusaro nel Corso tenuto nell'inverno 2005 dal prof. Pier Paolo Portinaro presso l'Università di Torino, su: <http://www.filosofico.Net/dirgiustizia11.ht>.

3. Voci enciclopediche

Dizionario bibliografico Treccani, Masini Roberta, voce “*Gozi Girolamo*”: [http://www.treccani.it/enciclopedia/girolamo-gozi_\(Dizionario_Biografico\)/](http://www.treccani.it/enciclopedia/girolamo-gozi_(Dizionario_Biografico)/)

Enciclopedia Treccani, Arrigo Solmi, voce “*Consiglio di Credenza*”: [http://www.treccani.it/enciclopedia/consiglio-di-credenza_\(Enciclopedia-Italiana\)/](http://www.treccani.it/enciclopedia/consiglio-di-credenza_(Enciclopedia-Italiana)/)

Edizioni Simone.it, voce “*Norme di diritto internazionale generalmente riconosciute*”: <http://www.simone.it/cgi-local/Codici/newart.cgi?10,1,38,1,32,1,0>

La Nuova Enciclopedia Universale Garzanti, Milano, Garzanti, 1982, voce “*Guèlfi e ghibellini*”.

Wikipedia.org, voce “*Turismo a San Marino*”: https://it.wikipedia.org/wiki/Turismo_a_San_Marino.

4. Portali e documenti ufficiali in internet

Bollettino ufficiale della Repubblica di San Marino: <http://www.bollettinoufficiale.sm/on-line/home.html>.

Comunicato del Comitato Scientifico della Camera Penale della Repubblica di San Marino 2/7/2015: <http://www.sanmarinofixing.com/smfixing/san-marino/17658-il-comitato-scientifico-della-camera-penale-della-repubblica-di-sanmarino.html>.

Leges Statutae Republicae Sancti Marini (Statuto di San Marino del 1600): https://archive.org/details/bub_gb_jVYhQNWm6vUC.

Libro I delle *Leges Statutae* tradotto: http://www.consigliograndeegenerale.sm/contents/instance18/files/document/16469leggi_-1.pdf.

Motore di ricerca per leggi, decreti e regolamenti della Repubblica di San Marino: <http://www.consigliograndeegenerale.sm/on-line/home/archivio-leggi-decreti-e-regolamenti.html>.

Sul sistema elettorale di San Marino: <http://www.elezioni.sm/on-line/home.html>.

Sulle variazioni territoriali della Diocesi di Montefeltro e di quella di Rimini: <http://www.diocesi-sanmarinomontefeltro.it/la-diocesi/storia/>

Portale ufficiale del Collegio Garante della costituzionalità delle norme e banca dati delle sentenze: <http://www.collegiogarante.sm/on-line/home.html>.

Dal Portale ufficiale della Repubblica di San Marino:

- “Il Santo fondatore Marino”: <http://www.sanmarino.sm/on-line/home/sanmarino/il-santo-fondatore-marino.html>;
- “Cenni storici sulla Repubblica di San Marino”: <http://www.sanmarino.sm/on-line/home/san-marino/storia.html>;
- “Dichiarazione UNESCO”: <http://www.sanmarino.sm/on-line/home/sanmarino/dichiarazione-unesco.html>.
- “Il Congresso di Stato”: <http://www.sanmarino.sm/on-line/home/istituzioni/congresso-di-stato.html>;
- “Il Consiglio dei XII” su: <http://www.interni.segreteria.sm/online/home/istituzioni/consiglio-dei-xii.html>;
- “Le Giunte di Castello”: <http://www.sanmarino.sm/on-line/home/istituzioni/giunte-di-castello.html>.
- “I Corpi militari”: <http://www.sanmarino.sm/on-line/home/istituzioni/corpi-militari.html>.
- “Gli Organi giudiziari”: <http://www.interni.segreteria.sm/on-line/home/istituzioni/organi-giudiziari.html>.

5. Siti internet

“*Fixing.Com*”, portale di informazione economica, finanziaria e politica: <http://www.sanmarinofixing.com/smfixing/fixing/archivio-fixing/14877-san-marino-pil-2013-a-35-nel-2014-sara0.html>.

“*Giornale.sm*”, 7/5/2012: <http://giornalesm.com/san-marino-il-controllo-di-le-gittimita-ci-costa-155-000-euro-78763/>

“*Giornale.sm*”, 2/7/2012: <http://giornalesm.com/san-marino-sindacato-giudice-manlio-marsili-in-attesa-della-sentenza-del-collegio-garante-la-scadenza-era-fine-giugno-2012-di-marco-severini-50679/>

“*Giornale.sm*”, 23/3/2013: <http://giornalesm.com/san-marino-alberto-selva-alle-anza-popolare-sconcertante-che-il-collegio-garante-pronunci-le-proprie-decisioni-su-norme-inesistenti-89406/>

“*Giornale.sm*”, 7/8/2014: <http://giornalesm.com/san-marino-nessun-referendum-sulle-leggi-qualificate-tamagnini-polemizza/>

“*Giornale.sm*”, 7/4/2015: <http://giornalesm.com/san-marino-istanze-darengo-il-divieto-dei-garanti-non-ha-motivo-di-esistere-leggi-qualificate-con-una-piccola-modifica-legislativa-si-possono-sottoporre-a-referendum/>

“*Giornale.sm*”, 8/12/2015: <http://giornalesm.com/codice-sammarinese-lontanisimo-dal-modello-europeo-lintervista-di-david-oddone-allavv-gaetano-pecorella/>

“*La Tribuna di San Marino*”, 11/11/2015: <http://www.latribuna.sm/onu-serve-un-nuovocodice-di-procedura-penale/>

“*Libertas.sm*”, giornale online: <http://www.libertas.sm/>

“*SanMarinosite.com*”, “Le origini di San Marino”: <http://www.sanmarinosite.com/storia-san-marino/le-origini/>

INDICE

CAPITOLO 1

Breve storia politico-istituzionale della Repubblica di San Marino dalle origini al secondo dopoguerra

Pag.	3	1.1 - <i>Origine, consolidamento e sopravvivenza della Repubblica fino all'Arengo del 1906</i>
	10	1.2 - <i>Le fonti del diritto pubblico sammarinese dai primi statuti comunali allo Statuto del 1600</i>
	14	1.3 - <i>Le Leges Statutae</i>
	15	1.4 - <i>Gli sviluppi politico-istituzionali dal 1906 ad oggi</i>

CAPITOLO 2

La Dichiarazione dei diritti del 1974 e le successive riforme e revisioni

	21	2.1 - <i>La commissione Astuti e la Dichiarazione dei diritti del 1974</i>
	23	2.2 - <i>La Relazione della Commissione Astuti</i>
	33	2.3 - <i>Caratteristiche della Dichiarazione dei diritti</i>
	36	2.4 - <i>La commissione Caprioli e la riforma del 2002</i>
	40	2.5 - <i>Le "autonomie dei privati" nella riformata Dichiarazione dei diritti</i>
	42	2.6 - <i>Considerazioni critiche intorno alla Dichiarazione dei diritti</i>

CAPITOLO 3

Le fonti nazionali e sovranazionali dell'ordinamento sammarinese

	49	3.1 - <i>Le fonti del diritto sammarinese: la legge</i>
	53	3.2 - <i>I decreti e i regolamenti</i>
	58	3.3 - <i>La consuetudine, il diritto comune, la prassi e la tradizione</i>
	62	3.4 - <i>Le fonti sovranazionali</i>

CAPITOLO 4

Gli organi costituzionali nel sistema giuridico attuale

Pag. 65	4.1 - <i>I Capitani Reggenti</i>
67	4.2 - <i>Il Consiglio Grande e Generale</i>
68	4.3 - <i>Il Congresso di Stato</i>
69	4.4 - <i>Il Consiglio dei XII</i>
70	4.5 - <i>Le Giunte di Castello</i>
70	4.6 - <i>L'Arengo, il Referendum, l'iniziativa legislativa popolare</i>
72	4.7 - <i>I Corpi militari</i>
73	4.8 - <i>L'Ordinamento giudiziario</i>
75	4.9 - <i>Il Tribunale</i>
75	4.10 - <i>Il Consiglio Giudiziario</i>
76	4.11 - <i>La Commissione Consiliare per gli Affari di Giustizia</i>
77	4.12 - <i>La giurisdizione e i suoi Organi</i>
78	4.13 - <i>Il Collegio di Controllo della Finanza Pubblica</i>
79	4.14 - <i>La Corte per il Trust ed i Rapporti Fiduciari</i>

CAPITOLO 5

Il Collegio Garante della Costituzionalità delle norme

81	5.1 - <i>Introduzione</i>
83	5.2 - <i>Il funzionamento del Collegio Garante</i>
84	5.3 - <i>Competenze del Collegio Garante</i>
86	5.4 - <i>Il ricorso in via incidentale</i>
92	5.5 - <i>La costituzione in giudizio</i>
93	5.6 - <i>La rappresentanza e la difesa in giudizio</i>
94	5.7 - <i>L'esame degli atti depositati</i>
94	5.8 - <i>La fissazione dell'udienza e la convocazione del Collegio Garante</i>
96	5.9 - <i>Il deposito di ulteriori memorie</i>
96	5.10 - <i>Lo svolgimento dell'udienza</i>
97	5.11 - <i>La camera di consiglio</i>
99	5.12 - <i>L'accertamento sull'ammissibilità del ricorso</i>
99	5.13 - <i>Le ordinanze del Collegio e i decreti del Presidente</i>
100	5.14 - <i>Le notificazioni, le comunicazioni e il deposito in Cancelleria</i>
101	5.15 - <i>Il ricorso in via diretta</i>
102	5.16 - <i>Il procedimento</i>

Pag. 103	5.17 - <i>La ricevibilità del ricorso</i>
103	5.18 - <i>La costituzione in giudizio dei contro ricorrenti</i>
104	5.19 - <i>La fissazione dell'udienza</i>
105	5.20 - <i>La rinuncia al ricorso</i>
105	5.21 - <i>Il rinvio</i>
105	5.22 - <i>Struttura delle sentenze del Collegio sulla legittimità costituzionale delle norme</i>
106	5.23 - <i>La procedura a seguito di dichiarazioni d'illegittimità</i>
107	5.24 - <i>Il conflitto tra gli organi costituzionali</i>
109	5.25 - <i>La procedura</i>
110	5.26 - <i>Sull'ammissibilità del referendum</i>
113	5.27 - <i>Il sindacato sui Capitani Reggenti</i>
115	5.28 - <i>La procedura</i>
117	5.29 - <i>La competenza del Collegio a decidere sull'azione di sindacato dei Magistrati e sull'astensione o ricusazione dei Giudici per la terza istanza e per i rimedi straordinari</i>

CAPITOLO 6

L'incidenza delle sentenze del Collegio Garante sull'ordinamento sammarinese. Carrellata su alcune delle sentenze collegiali più significative

119	6.1 - <i>I parametri cui il Collegio deve riferirsi</i>
122	6.2 - <i>Sui diritti della persona</i>
126	6.3 - <i>Sul sistema delle fonti</i>
127	6.4 - <i>Sul sindacato della Reggenza</i>
127	6.5 - <i>Gli orientamenti in materia di referendum</i>
129	Conclusioni
135	Bibliografia