

**M
I
S
C
E
L
L
A
N
E
A**

Marzo 2007

*Segreteria di Stato per l'Istruzione e la
Cultura, l'Università e gli Affari Sociali*



*Segreteria di Stato per la Giustizia, i Riti
e le Giunte di Castello, l'Informazione*

Rivista di Diritto

**ISTITUTO GIURIDICO
SAMMARINESE**

Diritto amministrativo

Giuseppe Costanzo

PRESENTAZIONE

Questo numero di *Miscellanea* contiene un saggio del Giudice Amministrativo Dott. Giuseppe Costanzo presentato al corso di specializzazione in diritto sammarinese tenuto dall'Università degli Studi.

La conoscenza del diritto e della procedura amministrativa da parte del Dott. Costanzo è sicuramente consolidata attraverso la lunga esperienza quale Giudice amministrativo della Repubblica.

Giuseppe Costanzo, oltre che Giudice Amministrativo, è Giudice di sorveglianza sulle Associazioni e gli Enti morali, Garante per la protezione dei dati personali e Presidente della Commissione di Controllo della Finanza Pubblica.

IL SEGRETARIO SCIENTIFICO

Avv. Alvaro Selva

DIRITTO AMMINISTRATIVO

SOMMARIO

Introduzione	Pag.	7
Le fonti antiche	Pag.	7
Le fonti moderne	Pag.	9
Il giudice	Pag.	9
Il giudice e la sua creatività	Pag.	12
Common law	Pag.	14
Controllo preventivo di legittimità	Pag.	16
Diritto soggettivo - Interessi legittimi - Interessi diffusi (tertium genus)	Pag.	19
Interpretazione e discrezionalità del giudice	Pag.	23
Dichiarazione dei diritti (Legge 8 luglio 1974 n. 59)	Pag.	24
Tribunale amministrativo (Legge 28 giugno 1989 n. 68)	Pag.	26

DIRITTO AMMINISTRATIVO

SOMMARIO: Introduzione - Le Fonti - Il Giudice - Ordinamento Giudiziario, Legge 28 ottobre 1992 n. 83 - Il Giudice e la sua Creatività - Il Common Law/Trust Legge 17 marzo 2005 n.37 - Controllo di Legittimità - Interessi protetti, gli Interessi Diffusi, tertium genus - Interpretazione e Discrezionalità del Giudice - Dichiarazione dei Diritti, Legge 8 luglio 1974 n. 59 - Tribunale Amministrativo, Legge 28 giugno 1989 n. 68 - Legge Qualificata n.55 del 25 aprile 2003.

INTRODUZIONE

Non intendo rivoluzionare alcunché del sistema da sempre usato da grandi docenti di diritto, ma desidero che si entri nella logica di una sorta di "rivoluzione copernicana" nel senso che al centro di tutto non sarà il diritto, come sarebbe ovvio, ma il Giudice, in particolare quello Amministrativo. In termini più generali, quell'operatore del diritto attorno al quale gravita un mondo meraviglioso costruito da intelligenze illuminate che hanno eretto sapientemente il tempio della cultura giuridica, un tempio privo di pareti e di volta. E' un continuo divenire, è una continua ricerca.

Jerome Frank, traducendo in modo personalizzato dalla lingua inglese, affermava: "E' tempo, oramai, di abbandonare il sonnambulismo giudiziario (o della giustizia)".

Con questa frase, Jerome Frank ha voluto centrare l'argomento perché è nel momento in cui il Giudice assume una situazione giuridica da dipanare che può manifestarsi il "sonnambulismo", in quella fase cioè in cui egli non riuscendo a determinare con esattezza la regola giuridica da applicare rimane in attesa passiva, favorendo così un'ingiustificata ed ingiusta dilatazione dei tempi nel "fare giustizia".

Ma ha voluto anche porre l'accento su un problema che sta a monte: la deontologia professionale del Magistrato. Questa si afferma come tale solo se il Magistrato si rende impermeabile altrimenti, ed oggi ne conosciamo portata e conseguenze, la sua permeabilità, oltre ad essere la negazione della deontologia, può provocare situazioni destabilizzanti e di poca credibilità nella Giustizia.

Ma è bene, ora, iniziare questo viaggio visitando le radici, le fonti del diritto sammarinese, perché - e questo apparirà più chiaro tra poco - la "creatività" del Giudice comincia proprio dall'individuazione delle fonti e dalla individuazione e creazione dei principi generali.

LE FONTI ANTICHE

Nella Repubblica di San Marino, com'è noto, il diritto comune è vigente ed è dotato di capacità autorigenerante, poiché ogni giorno segue l'evoluzione e lo sviluppo della realtà economica e sociale della Repubblica.

Merito di ciò è da attribuire al Diritto Romano che è sempre stato connotato dalla peculiare caratteristica di sapersi continuamente plasmare, adattandosi alle trasformazioni sociali e comportamentali sia individuali, sia collettive.

Tre sono i tipi di norme che nel loro complesso costituiscono l'Ordinamento Giuridico Sammarinese: *Leges Statutae*, *Reformationes Statutorum*, *Diritto Comune*.

Dunque, tutto ciò che non è contemplato in modo specifico dal diritto particolare, è comunque regolato dal Diritto Comune ed ogni dubbio che ricade sulla legge speciale, deve essere risolto in conformità ad esso.

La gradualità delle fonti del diritto sammarinese è data così dagli Statuti, dalla Consuetudine e dal Diritto Comune.

Fu la civiltà comunale dei primi secoli del secondo millennio a creare l'*humus* necessario e favorevole per la nascita, unitamente alle comunità locali in grado di governarsi autonomamente dal punto di vista amministrativo e politico, di quelli che oggi definiremmo *Testi Unici* e che allora erano costituiti dall'attenta raccolta delle consuetudini locali in libri speciali, sfociata poi - a maturazione quasi avvenuta della cultura giuridica del tempo - nello Statuto.

Quest'ultimo, quale fonte normativa, era arginato entro i confini territoriali del Comune. Gli Statuti, dunque, beneficiando dell'evoluzione generale, giunsero a disciplinare in modo peculiare la vita dei cittadini e nel loro percorso evolutivo mostrarono sempre una grande vitalità anche quando, nel XVI secolo, i grandi Stati Nazionali occuparono il posto delle più modeste realtà comunali.

Oggi possiamo affermare che il Diritto Comune riuscì a vestire i panni del carisma e del prestigio a tal punto da imporsi nell'Europa continentale e da essere stato recepito nei moderni codici.

Gli Statuti ebbero, come fonte complementare il *ius commune* che, pur essendo fondato sul *Corpus Iuris Giustiniano*... (*Digesto o Pandette* - giurisprudenza -; *Codice* - leggi e costituzioni imperiali, *Codex repetitae praelectionis* del 534 -; *Istituzioni* - principi elementari del diritto -; *Novelle* - costituzioni emanate tra il 535 ed il 565 -)... non coincide con esso ma s'identifica con quel diritto che si sviluppò via via in Europa ed in particolare in Italia, fondandosi anche sul Diritto Canonico e su quello consuetudinario.

La cultura giuridica di San Marino ha trovato linfa in tutto ciò (e le radici madri risalgono al primo Statuto formato tra il 1200 ed il 1300, poi aggiornato. L'attuale formulazione si colloca nel XVII secolo) ed ecco perché la fonte primaria del diritto sammarinese è costituita dallo Statuto e dalle leggi che lo hanno riformato o integrato.

Ciò, ovviamente, tenuto conto delle due diverse principali accezioni dell'espressione "fonte". In senso formale, infatti, fonte è ciò che conferisce validità al diritto; in senso sostanziale, invece, è il mezzo mediante il quale il diritto è creato o viene ad esistenza.

Ma fonte indica anche il modo in cui i documenti giuridicamente rilevanti danno cognizione del diritto, basti pensare agli Statutes, alle raccolte o alle opinioni autorevoli.

Discorso a parte merita la "prassi", in quanto il Giudice osserva ciò che avviene nella realtà fattuale, nei comportamenti reiterati dei soggetti e valuta se sono da ritenere conformi o meno ai valori fondativi dell'ordinamento.

La prassi è soggetta a diverse classificazioni, su cui non intendo soffermarmi, ma di rilievo è quella che la vede applicativa di regole giuridiche (*prassi secundum legem*), o concernere attività non disciplinate dalla legge (*prassi extra legem*) o la vede porsi in contrasto con la legge (*prassi contra legem*).

Ogni tipo di prassi ha conseguenze diverse ma debbo sottolineare che l'indiscriminato ricorso (anche concettuale) ad essa e la sua strumentalizzazione, possono costituire freno ad uno sviluppo armonioso delle discipline e dei contesti di cui esse (i vari tipi di prassi) fanno parte.

LE FONTI MODERNE

A proposito della gerarchia delle fonti, è opportuno, fermo restando il dato storico con tutte le sue valenze di cui si è appena detto, citare la recentissima Legge 26 febbraio 2002 n.36 - "Revisione della Legge 8 luglio 1974 n.59, Dichiarazione dei Diritti dei Cittadini e dei Principi Fondamentali dell'Ordinamento Sammarinese".

Certamente questa legge costituisce un momento che, a memoria futura, potrà essere definito di cambiamento epocale; il Legislatore Costituzionale, infatti, ha proceduto ad innestare nel tessuto della legge n.59/74, una nuova "Costituzione" di cui la Repubblica di San Marino, soprattutto negli ultimi tempi, aveva sentito l'esigenza.

Questa breve premessa si è resa necessaria per addentrarci, de plano, in un nuovo discorso sulla gerarchia delle fonti, così come concepito attraverso questa nuova legge.

L'art.4 della Legge n.36/2002, aggiungendo all'art.3 della Legge n.59/74 l'art.3 bis, sancisce che le "Leggi Costituzionali" attuano i principi fondamentali; le "Leggi Qualificate" disciplinano il funzionamento degli organi costituzionali nonché gli istituti di democrazia diretta; poi, le "Leggi Ordinarie".

"Consuetudine" e "Diritto Comune" continueranno a costituire fonte integrativa, in assenza di disposizioni legislative (penultimo comma art.4 L. n.36/2002).

In quest'articolo, il terzo comma istituisce ex novo il "Decreto con forza di legge", soggetto a ratifica da parte del Consiglio Grande e Generale. E' una novità assoluta in quanto in precedenza il Consiglio Grande e Generale non aveva il potere, così come lo ha oggi, di delegare con legge al Congresso di Stato l'adozione di detti Decreti.

Alle leggi appena citate è da aggiungere, riservandole una particolare attenzione, la Legge Qualificata 25/4/2003 n.55 dal titolo "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" poiché disciplina l'attività del Collegio Garante il quale ha assorbito diverse funzioni, già assegnate ad altri organi o organismi dello Stato. Il parallelo con la vicina Italia è configurabile con la Corte Costituzionale Italiana.

Per completezza v'è da dire, a proposito della Legge di Bilancio, che sia le proposte di legge, che gli emendamenti che comportano una diminuzione delle entrate, la creazione di nuove spese o un loro aumento, devono indicare i mezzi per farvi fronte.

In conclusione, l'agognata integrazione della "tradizionale ed antica disciplina costituzionale", così come la gradualità delle fonti, con la legge n.36/2002 ha conosciuto concretezza pur nella consapevolezza che il diritto è un "corpus" in continua evoluzione.

IL GIUDICE

Orbene, in tale fecondo magma del diritto, ricco di una vitalissima tradizione, deve operare e deve sapersi districare il Giudice, il quale potrà affinare, nel laboratorio della giurisprudenza, le tecniche di manipolazione delle regole giuridiche e lo stile delle sentenze per realizzare, anche, la cosiddetta "estetica giudiziaria".

Non a caso ho adoperato il termine "magma", della stessa radice di "magia", "mag". Infatti, il Giudice (come operatore del diritto) ha il compito di riportare l'ordine (attraverso la giurisprudenza) nel caos (magma) del diritto.

Ma il Giudice chi è?

È un uomo che ha sviluppato un suo percorso di vita, di studi, di cultura; che ha maturato diversi concetti unitamente alla sua specifica cultura giuridica e deve giudicare altri, assumendo la posizione di "super partes" per decidere chi ha torto e chi ha ragione.

E dunque, per riuscire a compiere quest'opera, che è particolarmente delicata potendo avere conseguenze anche gravi, il Giudice deve possedere determinate caratteristiche che vanno individuate già nell'uomo in quanto tale, perché il Giudice come uomo/giudice deve superare la sua qualità di uomo.

Non a caso esiste il leader, non a caso esiste l'esecutore, non a caso esiste il Giudice.

Quest'ultimo deve avere anche una forma sviluppata di autocoscienza tale da permettergli di decidere consapevolmente, in un certo momento, di volere svolgere il delicato compito del Giudice. Nel suo lavoro le conseguenze possono essere anche deleterie; e allora forse il legislatore, i politici, gli Stati, coloro i quali sono già leaders in altri ambiti e possiedono le leve del potere decisionale, dovrebbero pensare più attentamente a questa figura, delineandone meglio i controlli oggettivi cui sottoporla, controlli che andrebbero effettuati nel corso di svolgimento della sua vita professionale.

Bisogna che i Giudici siano sottoposti a verifica, affinché si determini se sono in possesso di tutte le specifiche capacità richieste e se, quindi, possono continuare a svolgere la loro funzione di Giudici, una funzione così delicata ed interferente sulla vita ordinaria e giuridica degli altri.

Uno dei pilastri di qualsiasi formazione statale è proprio la cultura giuridica che sostiene l'evoluzione della società in ogni suo aspetto ed in ogni sua peculiarità.

Nella Repubblica di San Marino le fonti normative di base, a proposito della Magistratura, in particolare di quella amministrativa, le ritroviamo nella *Legge 28.6.1989 n. 68 e nell'Ordinamento Giudiziario - la Legge 28.10.1992 n. 83 modificata con Legge 16.3.1994 n. 29 - Legge Qualificata n.145 del 30.10.2003 - Tribunale Unico Disposizioni sull'Ordinamento Giudiziario - Legge Costituzionale n.144 del 30.10.2003 - Organi del Potere Giudiziario. Istituzione, Definizione e Responsabilità - Legge Qualificata 25.4.2003 n.55, prima citata.*

La Legge n.68/89 è importante perché dà una maggiore visibilità alla figura del Giudice Amministrativo e, fatto di essenziale rilievo, istituisce il Tribunale Amministrativo dal momento che si fonda sulla "summa divisio" tra Diritti Soggettivi e Interessi Legittimi. Riconoscendo questi ultimi, è consequenziale che debba esservi un Tribunale dentro il quale amministrare la giustizia afferente agli interessi protetti, lavorando come in una "officina" per far sì che quegli interessi possano trovare la dovuta tutela.

Ovviamente anche l'Ordinamento Giudiziario, che è disciplinato dalla Legge 28.10.1992 n. 83, modificata con Legge n. 29/1994 è, nel contesto di cui si sta trattando, di rilievo.

La Legge n.68/89 è fondamentale e nel suo Titolo leggiamo: Della Giurisdizione Amministrativa, del Controllo di Legittimità e delle Sanzioni Amministrative.

L'art.1 Titolo Primo, tratta dell'istituzione del T.A.; nasce cioè un Tribunale Amministrativo. Non è cosa da poco: è un fatto epocale.

Ciò non significa che prima non si esercitasse la giustizia amministrativa, ma che nasce strutturata in Tribunale Amministrativo. È un organismo complesso (prima l'ho definito "officina"), dove si lavora per garantire la tutela degli interessi protetti, che nasce grazie proprio a questa legge che stabilisce, ovviamente, anche quali siano gli organi della giustizia amministrativa:

Giudice Amministrativo di I Grado, Giudice Amministrativo d'appello e Consiglio dei XII (ora Giudice di Terza Istanza Legge n.55/2003). Quest'ultimo è organo di giustizia Amministrativa, organo di terza istanza sul quale si sono spesi fiumi di parole e d'inchiostro, così come si è fatto per la Dichiarazione dei Diritti, a proposito della quale si è dibattuto anche per decidere se sia o no una Costituzione. I Giudici del T.A. sono organi monocratici; è concetto ben fondato in una realtà quale è quella Sammarinese se non altro in taluni gradi ed in particolare per la Giustizia Amministrativa. Gli organi collegiali svolgono sicuramente ed egregiamente la loro funzione, ma in altri ambiti e realtà. Nella Repubblica, invece, non tanto e solo per rispettare una sua radicata tradizione che nasce da esigenze bene individuabili e da spinte di natura sociale che costituiscono la base del concetto di monocraticità, ma anche per gli esiti di una antica saggia riflessione sulla realtà concreta, ancora attuale. Oggi, infatti, si può trasporre questo concetto nell'attualità e la monocraticità del Giudice realizza meglio la volontà del legislatore nell'applicazione empirica della norma. Questo non significa tarpare le ali ad un lento processo di modifica e di aggiornamento ormai inesorabili.

A questo concetto occorre legare quello che esclude la possibilità d'accesso alla Magistratura al cittadino sammarinese; lo completava sganciando così il Giudice da qualsiasi tipo di vincolo. Lo completava e non lo completa poiché l'art.15 Legge n.59/74 prevedeva che i cittadini sammarinesi non potessero essere Giudici, mentre l'art.7 della Legge n.36/2002 che ne modifica il contenuto ha cassato detto limite.

All'art.2 si afferma che il Consiglio dei XII esercita la giurisdizione amministrativa quale organo di terza istanza nel caso di difformità tra sentenza di primo grado e sentenza d'appello. Rimane qualcosa dell'antica tradizione anche in questa legge, che pure è del 1989, incardinata nel ruolo del Consiglio dei XII, ma in modo funzionale all'esigenza di pervenire all'applicazione del principio della "Doppia Conforme".

Essa è quella situazione giuridicamente riconosciuta per cui se una sentenza viene confermata in secondo grado, passa in giudicato e si chiude l'iter processuale. Se vi è, invece, difformità tra le due sentenze, la vicenda processuale può anche non essere conclusa, a seconda della volontà manifestata dalle parti.

Vi sono illustri studiosi che considerano la decisione del Consiglio dei XII come una terza sentenza. Non mi pare sia così; la terza istanza è l'opzione per la sentenza di primo grado o per la sentenza in grado d'Appello. Il Consulente o l'Esperto in diritto, che è la figura centrale, può determinare la decisione finale del Consiglio dei XII (il quale è comunque libero di autodeterminarsi anche in senso contrario all'orientamento dell'Esperto), ma non formula una terza sentenza (non dovrebbe farlo). Valuta e soppesa con un giusto calibro "fatto" e "diritto" nelle due sentenze, per poi decidere quale è quella da confermare, applicare e rendere esecutiva. Questo è un punto cruciale perché di recente si è sostenuto che possa essere ammessa una terza sentenza.

Chi vi parla rifiuta decisamente questo orientamento perché non vi è riscontro nelle fonti, nella tradizione e nelle leggi attualmente vigenti. Di contra, vige ed è operante il principio della "doppia conforme". L'entrata in vigore della Legge n.55/2003, non ha risolto la questione.

I Giudici Amministrativi sono nominati dal Consiglio Grande e Generale e questo può suscitare qualche perplessità ma affonda le sue radici nel passato e nella secolare tradizione della Repubblica di San Marino. Eventuali innovazioni vanno fatte in un più ampio contesto di generali riforme che debbono partire dall'aggiornamento della Dichiarazione dei Diritti che a mio parere è una Carta Costituzionale in quanto è indubitabile che essa detta i principi fondamentali, oltre che disciplinare il rapporto cittadino/Stato; è possibile definirla anche "mini costituzione", o diversamente, comunque sia, rimane Costituzione. Oggi, però, una nuova strada è stata intrapresa.

Tutta la materia è stata rivisitata con le Leggi n.144 e n.145 del 30/10/2003 e prima ancora, in parte, con Legge Qualificata 25/4/2003 n.55.

Ma entriamo in argomento in modo più appropriato.

IL GIUDICE E LA SUA CREATIVITA'

Semplificando ciò che è complesso per sua natura, tre sono le figure di Giudice: il Giudice "mero esecutore", il "Giudice scopritore" ed il Giudice "legislatore", come scrive Guido Alpa nel suo libro "L'arte di Giudicare", edito da Laterza.

Il primo - il mero esecutore - è il Giudice che è privo di vocazioni creative, conservatore, egli applica le leggi sussumendo nel dettato normativo il caso a lui sottoposto.

Il secondo - lo scopritore - è il Giudice scopritore del diritto e deve porsi alla ricerca della disposizione applicabile alla fattispecie avendo preso atto che i fatti possono farsi risalire a più disposizioni e che le disposizioni sono astratte e generali.

Ma dovrà tenere conto anche che il legislatore non ha prefigurato tutte le circostanze possibili e che spesso le disposizioni sono contraddittorie e che quindi la ricerca del diritto comporta operazioni dirette a comporre le antinomie, a colmare lacune, ad estendere o restringere il dettato normativo.

In altri termini, deve compiere, e questo è il Giudice che piace ai formalisti di cultura tedesca, un complesso di operazioni ermeneutiche dirette al "ritrovamento" del diritto e alla sua applicazione.

Il terzo - il legislatore - è il Giudice che non avendo ritrovato nel tessuto normativo la disposizione da applicare al caso di specie, ravvisa la necessità di creare ad hoc la disposizione che manca.

E' un modello di Giudice confinato a casi eccezionali ed estremi e che è stato prefigurato dal legislatore svizzero ai primi del secolo.

Questi sono stereotipi nati in epoche diverse ed in culture assai lontane tra loro, ma oggi sono tutti coevi, spesso si confondono o si sovrappongono, ma tutti sono in evidente contrapposizione tra loro.

La figura che più interessa, perché più interessante, è la seconda, il Giudice scopritore, perché chiunque sia il Giudice e qualunque sia la sua esperienza giuridica e di cui si fa portatore, è utilizzatore della sua creatività. Quest'ultima inizia già nella fase dell'individuazione delle fonti.

Le espressioni "creatività del Giudice" o "della giurisprudenza" sono assai delicate perché ammettere la possibilità che il Giudice possa essere creativo, significa ammettere che la sua attività non consiste solamente nell'interpretazione e applicazione del diritto (quasi quale mero applicatore di regole matematiche) ma che si possa spingere sino al punto da creare una regola di carattere generale riferita al caso particolare e posto in decisione, regola non esplicitata dall'ordinamento.

Normalmente il lavoro del Giudice è quello di prendere le mosse dal caso concreto per trovare riscontro nella norma da applicare a quel caso. A volte però non trova la norma idonea e la crea dando spazio alla sua creatività. Ovviamente vi sono delle regole di comportamento che guidano questa sua operazione; vi sono dei limiti oltre i quali non può e non deve andare perché altrimenti la figura del Giudice non è più tale ma è quella dell'artista.

Il Giudice scopritore del diritto è quell'uomo/Giudice che ha maturato anche la grande capacità di assecondare la sua "fantasia" perché è lo strumento che ha l'uomo per potere "navigare"

in un mondo fatto di cultura senza limiti. Il diritto, infatti, fa parte ed affonda le radici in tutte quelle manifestazioni che compongono il tessuto sociale e che afferiscono, poi, alla vita comune ed al rapporto peculiare, in special modo nel nostro caso, tra cittadino e Stato.

In altri termini, è un Giudice che pone i presupposti affinché sia possibile misurare la distanza tra il testo normativo ed il prodotto dell'interpretazione e dell'applicazione di quel testo. Distanza che implica un percorso accidentato, tortuoso e difficile. La decisione sarà tanto più interessante e affascinante quanto maggiormente essa si sia fondata su clausole generali e formule aperte o su principi che il legislatore ha introdotto nel testo mettendoli a disposizione dell'interprete, il quale se ne è avvalso utilizzando tutti gli spazi discrezionali ma individuando anche i confini del suo intervento, motivandone la logica ed il fine.

Il Giudice, quale interprete, ha a disposizione diverse tecniche da applicare, sempre all'interno della regola generale di dovere operare entro i limiti posti dall'ordinamento, e deve essere consapevole delle potenzialità di intervento e dei rischi che esso comporta.

Può essere critico e denunciare le incongruenze delle tesi, dei modelli giurisprudenziali e delle conseguenze pratiche che ne costituiscono effetto, con il fine di eliminare quel testo incongruo, mediante la sua riforma legislativa che egli deve favorire, oppure agevolando, provocando un'interpretazione autentica del legislatore per correggere il testo. Altre tecniche consistono nella segnalazione dell'irragionevolezza del dettato normativo o della sua contrarietà al dettato costituzionale oppure, ancora, la sua incompatibilità con i principi generali espressi dall'ordinamento.

Qualunque sia la tecnica usata dall'interprete, il Giudice/scopritore, per esprimere, esplicitare, trasferire nel suo operato la sua creatività, deve tenere in considerazione che tutti i risultati passano al vaglio della valutazione della collettività. Il Giudice rende visibile la sua "creatività" e, nel momento in cui manifesta la sua decisione sul caso di specie attraverso le tecniche citate, incide nel contesto della collettività e questa darà, a sua volta, un giudizio sull'operato del Giudice.

Giudice supremo del Giudice è, dunque, la collettività perché può riconoscersi in quell'operato ma può anche non condividerlo o rifiutarlo.

La Magistratura italiana ne è un chiaro esempio; è stretta e, con termine sportivo, "lavorata ai fianchi" dalla collettività perché a volte si è spinta troppo in là, in una sorta di "zona d'arbitrarietà" che essa stessa, forse, ha scambiato per "creatività".

Ciò non è del tutto negativo poiché, volendone cogliere solo gli aspetti costruttivi, il diritto è come un essere vivente che va nutrito costantemente da tutti, operatori, cittadini, professionisti e Istituzioni, per la sua crescita e per la sua evoluzione anche attraverso "salutari crisi di crescita". Questa amalgama vitale deve essere fatta propria dal Giudice.

Ecco perché Aharon Barak, studioso del Diritto israeliano, a mio parere correttamente, affermava che "il Giudice deve esprimere i valori della comunità e i mores del tempo, deve cercare di essere obiettivo, deve essere consapevole della sua discrezionalità, deve trovare il giusto temperamento tra attivismo e moderazione".

In conclusione, nuove definizioni normative, come l'individuazione di nuove categorie di interessi protetti (quali ad esempio gli interessi diffusi e l'attenzione alle prassi) - siano esse normative, negoziali o interpretative - avvalorano e legittimano l'autonomia privata filtrata dal crisma del Giudice.

L'esempio più eclatante della creatività e della discrezionalità nell'interpretazione del Giudice la fornisce "l'equità", il giudizio secondo equità e non secondo diritto, ovviamente allorché è ammesso.

Il Giudice, manipolando la sua scienza riesce ad assecondare la sua coscienza e può esprimere un giudizio che non si basa su una precisa norma ma nasce da un complesso substrato che

afferisce ai suoi concetti consapevoli, alla sua costruzione interiore al suo convincimento di cosa sia giusto in quel momento per quel caso.

Abbiamo delineato, per sommi capi, le diverse figure di Giudice in generale. L'analisi non è esaustiva perché vi sono altri modelli che non possono essere ignorati, come ad esempio il Giudice di Common Law, il quale è chiamato a decidere un caso in cui non siano applicabili disposizioni di legge, ma regole tratte da precedenti decisioni rese dalle Corti Superiori riguardo a casi simili.

Vediamo ora a San Marino realmente cosa fa il Giudice Amministrativo e se ha qualche possibilità di esprimere la sua "creatività".

Preliminarmente, però, ed in via generale è necessario dire che è possibile collocarlo – considerata la capacità di adattamento di questa figura – a metà strada tra la prospettiva gius-positivistica, che tende a circoscrivere i poteri del Giudice, pur ammettendo la possibilità di fare ricorso alla analogia legis ed all'analogia iuris, e la prospettiva gius-realistica che codifica le creazioni giurisprudenziali così come sono.

Questi sono concetti base che attengono al ruolo della giurisprudenza; un ruolo anticipatore dell'intervento legislativo. Esempi italiani di tale ruolo sono dati dalle molte regole del Codice Civile del 1942 che sono state desunte dalla giurisprudenza che ha connotato la "creatività giurisprudenziale" derivante dalla propria attività creativa in termini di diritto vivente.

Gli stessi concetti sono oggi applicabili nella Repubblica di San Marino, anche perché sono stati già utilizzati almeno settecento anni or sono per la stesura del primo Statuto.

COMMON LAW

Infine, è bene fare un rapidissimo cenno ad una tradizione molto più recente; al fatto che la giurisprudenza è fonte di diritto negli ordinamenti di Common Law, intendendo per Common Law il complesso di sistemi giuridici, delle esperienze e delle tradizioni di lingua inglese, che si contrappongono ai sistemi continentali del mondo occidentale ed intendendo per fonte, quasi esclusivamente il ricorso a precedenti decisioni su casi analoghi a quelli da decidere.

Nella realtà, però, ad un attento osservatore non può sfuggire che è una contrapposizione più apparente che concreta poiché superate le apparenze, le valutazioni precostituite o i pregiudizi, sia il Common Law che il Civil Law differiscono per storia e tradizione oltre che per evoluzione ed elaborazione concettuale – la qual cosa crea una differenza di qualità – ma già da tempo il complesso dei sistemi giuridici, per definizione contrapposti, tendono invece a convergere gradualmente per quel che concerne il punto di vista teorico, lo stile, la tecnica e l'articolazione del ragionamento del Giudice.

Un esempio particolarmente significativo ed emblematico è dato dai Trusts introdotti con l'istituto del Trust - Legge 17/3/2005 n.37 -.

E' una introduzione che, comunque, per la nostra Repubblica assume il valore di "riscoperta e riattivazione" d'Istituti antichi tipici dei sistemi giuridici di Diritto Comune quali, ad esempio il **Fedecommesso** o **l'Istituzione dell'Erede Fiduciario**. Meccanismi di segregazione patrimoniale esattamente uguali ad alcuni Trusts.

Storicamente il Trust affonda le radici nel Diritto Inglese Medioevale dove coloro che appartenevano ad un censo elevato, dovendo far fronte ad esigenze occasionali e temporanee,

iniziarono ad affidare la gestione dei propri beni ad una persona di fiducia la quale doveva detenerli ed amministrarli durante la loro assenza. Ovviamente quei beni dovevano essere ritrasferiti a chi gli aveva affidati al suo ritorno oppure ai suoi eredi in caso di sua morte. Questo avveniva in particolare quando i soggetti dovevano partecipare per esempio ad una crociata.

L'accordo era verbale, fondato sulla parola, dunque, era basato sulla fiducia.

Questa è la sua nascita mentre la sua crescita nel Diritto Anglo Sassone ha fatto sì che avesse delle peculiarità diverse da quelle proprie del Trust che si è formato ed affermato in Europa e non solamente, dopo la Convenzione dell'Aja del 1° Luglio 1985.

Tale Convenzione, richiamata espressamente all'art.4 della Legge n.37/2005, esplica i suoi effetti oggi nella Repubblica di San Marino ma in Italia è entrata in vigore con la ratifica del 21/2/1990 in virtù di quanto disposto nella Legge 16/10/1989 n.364. Il deposito delle ratifiche del Regno Unito, dell'Italia e dell'Australia, tra le prime a dare esito alla Convenzione dell'Aja citata, hanno aperto la strada a molti altri Paesi e la Repubblica di San Marino, per la sua particolare vicinanza con l'Italia, ne ha maturato i concetti essenziali e tipici come espressi proprio dalla Convenzione dell'Aja.

La Convenzione citata non definisce cosa sia il Trust ma lo descrive, ne individua gli effetti giuridici e lo riconosce come prototipo di istituzione sconosciuta, colmando così la lacuna di tutti i Paesi di Ordinamento Romano-Germanistico.

Dunque, secondo questa ottica descrittiva i soggetti del Trust sono il **disponente** che deve avere capacità giuridica; il **Trustee** che è il proprietario dei beni ricevuti con l'obbligo di amministrarli e custodirli con criteri di diligenza e prudenza e garantendo le ragioni del beneficiario con l'adempimento delle obbligazioni imposte nell'atto istitutivo. Il Trustee dovrà mantenere i beni oggetto di Trust sempre identificabili e distinti dai propri, con l'obbligo di impedire ai creditori personali di agire sugli stessi; infine, dovrà astenersi da situazioni che possono provocare conflitto d'interessi; i **beneficiari** che sono i soggetti destinati ad ottenere i beni ed i redditi da quei beni prodotti.

I beneficiari possono essere persone fisiche, persone giuridiche ed Enti di qualsiasi natura. Sono titolari di un diritto di natura personale che gli consente di reagire o agire nei confronti del Trustee che non si attiene alle prescrizioni dell'atto istitutivo.

Questa è la struttura del Trust Italiano e Sammarinese che trae origine dalla descrizione appena vista.

Per concludere, è bene accennare alla definizione di Trust nel Diritto Inglese.

La definizione nasce dallo studio nel quale si analizza, unitamente alla pregnanza giuridica, uno dei valori con il quale l'uomo si è sempre confrontato: **la fiducia, meglio l'affidamento**. Fiducia ed affidamento sia con Dio che con gli uomini.

E' nella storia dell'uomo la ricerca continua del recupero dell'affidamento e della fiducia. Sono valori che sul piano verticale si erano interrotti, come si legge nelle Sacre Scritture, con Adamo nei confronti di Dio, allorché rinnegava la parola data mangiando il frutto proibito e sul piano orizzontale, allorché Caino uccideva Abele facendo così venire meno il legame tra gli uomini.

I Trust, dunque, privilegiano la trasparenza, il reale affidamento, la corrispondenza fra ciò che è e ciò che appare. Esso può soddisfare esigenze che sono proprie del Continente Europeo o di qualsiasi altro Paese diverso dai Paesi di Common Law; questo, ovviamente, in una struttura diversa da quella anglosassone, più ampia anche rispetto al confronto fra Civil Law e Common Law. In altri termini, è un Trust che ha assorbito gli elementi fondanti dell'epoca attuale nella quale vengono superati i blocchi della statualità e della nazionalità, poiché il cammino verso una società sempre più globalizzata richiede un diritto più globalizzato.

CONTROLLO PREVENTIVO DI LEGITTIMITA'

Il primo lavoro, quello rutinario che compie giornalmente il Giudice Amministrativo sammarinese, è il controllo preventivo di legittimità di cui al Titolo III, art.22 della L.n.68/89:

"Il Giudice Amministrativo di I grado esercita il controllo preventivo di legittimità sugli atti amministrativi indicati nel successivo art.23.

Non è atto giurisdizionale, ma un provvedimento connesso alla formazione ed esecutività dell'atto amministrativo.

E' sempre esclusa ogni valutazione coinvolgente il merito, l'opportunità o la convenienza dell'atto controllato".

Questo significa che la creatività difficilmente può essere espressa. In questo tipo di attività, infatti, il Giudice Amministrativo si deve limitare a controllare che vi sia conformità tra quell'atto e la legge. Cosa non sempre facile: a volte perché le leggi non brillano per chiarezza, a volte perché gli atti sono stati concepiti ed espressi in modo incompleto o poco leggibile.

Pur tuttavia, anche in questo tipo di attività di controllo preventivo di legittimità è possibile intravedere qualche spiraglio in tema di creatività.

Infatti, quando leggiamo: "Il controllo preventivo di legittimità non è atto giurisdizionale, ma un provvedimento connesso alla formazione ed esecutività dell'atto amministrativo", non ritengo certo che vi sia un'attiva partecipazione del Giudice, visto che si parla di formazione ed esecutività dell'atto. E' escluso che il Giudice partecipi alla sua formazione; l'atto è quello che è, la P.A. in esso ha espresso la sua volontà e compito del Giudice è di verificare che lo abbia fatto conformemente a legge.

Ma allora perché il testo recita che il controllo è un "provvedimento connesso alla formazione dell'atto amministrativo"?

A parere di chi vi parla, la risposta è reperibile nel solo caso in cui concretamente il Giudice può partecipare alla sua formazione. Si tratta di quello previsto dall'art.26, lett. D) che recita: il Giudice "può disporre, per l'organo che ha emanato l'atto amministrativo, l'obbligo di modificare l'atto, qualora sia facilmente sanabile. Se l'organo dell'Amministrazione non modifica entro 10 giorni dalla comunicazione l'atto, conformemente alle indicazioni ricevute, l'atto stesso è considerato illegittimo".

Solo in questo caso, quindi, partecipa alla formazione dell'atto; verificato che qualche parte di quell'atto non è corretta e che esso può essere sanato con adeguate modifiche o integrazioni, dopo averlo rinviato, il Giudice obbliga chi ha emesso l'atto ad apportare quell'integrazione o quella modifica, indicandone gli estremi. Solo così partecipa alla formazione dell'atto. Vi

parteciperà, ovviamente, anche nel momento di conferire esecutività all'atto, poiché la sua pronuncia di conformità a legge aggiunge al provvedimento questo ulteriore elemento essenziale.

Altro e diverso discorso è quando dichiara il provvedimento sottoposto a controllo illegittimo; cioè quando lo ritiene non conforme a legge. Quell'atto, ritenuto "tamquam non esset", non può avere alcuna efficacia. Di ciò, il Giudice deve rendere conto con appropriata e circostanziata motivazione indicando le norme eventualmente violate o le ragioni dell'incompetenza e dell'eccesso di potere.

Ovviamente è esclusa ogni valutazione coinvolgente il merito, l'opportunità o la convenienza dell'atto controllato. Il che impedisce proprio ogni tipo di creatività, inibisce qualsiasi tipo di intervento da parte del Giudice, fermo restando quanto detto prima.

Indirettamente, però, tutta la struttura che fa capo al Tribunale Amministrativo della Repubblica di San Marino, svolge una complessa funzione che, pur non godendo di grande visibilità all'esterno, è di particolare rilievo.

Allorquando il Giudice effettua il controllo preventivo di legittimità, utilizza lo strumento - previsto dalla legge - del rinvio: rinvia per chiedere chiarimenti, rinvia per chiedere ulteriore documentazione, rinvia perché venga apportata una certa modifica. Tutta questa attività di rinvio svolge una sua precisa funzione didattica incidente sulla "formazione" della Pubblica Amministrazione; credo fermamente che la volontà del legislatore, nel concepire la norma in questi termini, volesse andare al di là di quello che appare: allestire un'opera di natura didattica nei confronti della P.A. Il rinvio ne è sicuramente uno strumento, perché nel momento in cui si chiede all'organo che ha emesso l'atto, la ragione giuridica che sottende al provvedimento (ad esempio assegnazione di una pensione a chi non ne ha diritto) la P.A. è indotta ad approfondire la tematica, a studiarne la disciplina, per riscontrare nei termini previsti (15 giorni) l'atto rinviato e sottoposto a condizione sospensiva.

Tutto questo crea un interesse nei confronti della sottesa situazione giuridica che, in qualche modo, conosce uno sviluppo perché la P.A. tenderà a "sanare" l'atto, attraverso l'attività di persone, funzionari, dipendenti che saranno indotti ad approfondire anche il senso del proprio lavoro. Ciò produce un lento ma efficace effetto che si diffonde geometricamente rigenerando la P.A. che così guadagnerà in efficienza e credibilità.

Il legislatore, dunque, voleva generare questo tipo di situazione, voleva fare in modo che vi fosse una crescita "latu sensu" della Pubblica Amministrazione, una crescita fatta anche di interesse culturale verso ciò che la P.A. rappresenta e verso i compiti ai quali è preposta ed ai quali deve far fronte.

Quanto appena detto per contribuire a scardinare il vezzo di confezionare atti secondo "abitudini" precedenti, per il solo fatto che altri ancor prima li avevano così predisposti. E' un cattivo "vezzo" perché così agendo non si alimenta uno stato di coscienza vigile sui propri compiti e sulla propria professionalità.

Quanto sopra rende intelligibile come possa essere utile un lavoro positivamente interferente tra Giudice, e quindi Tribunale Amministrativo da una parte e Pubblica Amministrazione dall'altra. Alla fine, essi debbono operare sinergicamente e fare convergere le rispettive operatività.

Ai sensi dell'art. 23, sono soggetti al controllo preventivo di legittimità: gli atti amministrativi concernenti il rapporto di lavoro dei dipendenti dei Dipartimenti, Settori Autonomi, Enti e Aziende Autonome di Stato e precisamente tutti gli atti di assunzione in via definitiva o per incarico, compresi i trasferimenti. Sono esclusi dal controllo gli atti di assunzione di personale politico, i rapporti di consulenza per funzioni diverse da quelle previste dalla Legge Organica e suoi allegati e gli atti riguardanti il personale fuori organico di cui all'Allegato "F" alla L.O.; inoltre sono soggetti al controllo gli atti di concessione di aspettativa di qualunque natura come anche gli

atti di ricostruzione di carriera, liquidazione anticipata o di fine servizio, gli atti di cessazione dal servizio, gli atti riguardanti le pensioni regime Stato.

Questo è un settore molto delicato ed importante perché, per esperienza di chi vi parla, moltissime pensioni, sia nel sorgere del diritto sia nel quantum, sono state riformate ed il più delle volte a favore del cittadino grazie al controllo preventivo di legittimità.

Emanato un atto che sfugge al controllo, è molto difficile scoprirne, a posteriori, la sua non conformità a legge.

In particolare nella materia pensionistica vi è stato un accavallarsi di leggi ed una proliferazione normativa tale da rendere, a volte, difficile potersi districare tra esse per dipanare situazioni complesse. Ma il ruolo che ha svolto e che continua a svolgere in questo settore il Giudice Amministrativo, supportato dal prezioso lavoro della Cancelleria, è estremamente importante.

Sono soggetti al controllo preventivo di legittimità, ai sensi del punto 2 dell'art. 23 della Legge 28.6.1989 n. 68, anche gli atti dell'Istituto Sicurezza Sociale con i quali sono erogate prestazioni vitalizie e liquidati gli assegni familiari.

Infine, sono sottoposti a controllo preventivo gli atti amministrativi della Commissione di Collocamento quando sono in attuazione di facoltà concesse alla Commissione stessa da leggi dello Stato ed ogni altro atto che per espressa disposizione di legge è assoggettato al controllo di legittimità.

Quest'ultimo punto è stato realmente reso concreto perché, a fianco del controllo preventivo di legittimità, vi è il "controllo di mera legittimità" su determinati atti, come previsto, ad esempio, dal T.U. delle Leggi Urbanistiche, la Legge n. 87/95.

Si tratta dei provvedimenti di demolizione e remissione in pristino o di applicazione delle sanzioni pecuniarie, che acquisiscono esecutività in seguito a tale riscontro di mera legittimità da parte del Giudice Amministrativo di I Grado. Ciò è previsto dal punto 5) dell'art. 176 della Legge 19/7/1995 n.87 "Testo Unico delle Leggi Urbanistiche ed Edilizie". Ma vi è anche l'attività del Garante per la protezione dei dati personali (L.23/5/1995 n.70) e la Presidenza della Commissione di Controllo della Finanza Pubblica (L. 18/2/1998 n.30).

Nella realtà sammarinese la creatività del Giudice è condizionata dalla normativa, limitando l'analisi al Controllo Preventivo di Legittimità. Ma abbiamo visto che egli può influire sulla strutturazione dell'atto attraverso lo strumento del rinvio per la modifica; quest'ultimo è una forma di creatività del Giudice.

Ricordiamo, comunque, che la creatività è sempre condizionata dai limiti imposti dall'ordinamento nell'ambito del quale il Giudice si muove.

L'art.23 della Legge 28/6/1989 n.68 delinea quali debbono essere gli atti soggetti a controllo ed il punto 4), sancendo che è assoggettato a controllo di legittimità ogni altro atto per espressa previsione di legge, lascia un grande spazio aperto che il legislatore utilizza di volta in volta come già detto.

Il combinato disposto dell'ultimo comma dell'art. 23 della L. n. 68/89 con il punto quinto dell'art. 176 del Testo Unico (L.n. 87/95) pone dei limiti all'azione di controllo del Giudice della legittimità, nel senso che fa sì che non si schiuda il mondo delle tutele ad interessi quali appaiono essere quelli prospettati dalla parte ricorrente, ovviamente nei termini in cui risultano essere stati proposti, in special modo relativamente alla diffida, intesa quale atto presupposto e non come provvedimento ultimo e definitivo.

Le decisioni del Giudice, come da art.26, possono essere:

- A) l'atto è dichiarato legittimo perché conforme a legge;
- B) l'atto è dichiarato illegittimo ed in tal caso il Giudice motiva sinteticamente la propria decisione indicando espressamente le norme violate, o le ragioni dell'incompetenza o dell'eccesso di potere.

I chiarimenti chiesti dal Giudice all'Amministrazione devono essere forniti nel termine perentorio di 15 giorni e la decisione definitiva verrà presa tra il quinto ed il decimo giorno successivo a quello in cui i chiarimenti sono pervenuti.

Con la dichiarazione di legittimità, l'atto si completa perché diviene esecutivo, come da art.27; ma l'amministrazione che emette l'atto, può dichiararlo immediatamente esecutivo ed il secondo comma dello stesso art.27 recita: "La provvisoria esecutività dell'atto può essere contestualmente ed esclusivamente dichiarata dall'Organo dell'Amministrazione che lo adotta se ricorrono motivate ragioni di urgenza o di necessità. In tal caso l'atto amministrativo esplica comunque i suoi effetti nel periodo compreso tra la sua emanazione e la decisione del Giudice". L'orientamento del Tribunale Amministrativo è di richiedere le motivazioni che attengono all'urgenza o alla necessità siano espresse.

L'art.28 sancisce che gli atti soggetti a controllo preventivo di legittimità non possono essere impugnati in sede giurisdizionale fino a che non sia intervenuta la definitiva decisione del Giudice della legittimità. I termini per ricorrere (art.13, L.n.68/89) decorrono dalla data di comunicazione della decisione sulla legittimità.

Il Giudice che esercita la funzione di controllo di legittimità viene designato con atto interno del Tribunale Amministrativo e detto Giudice non esercita la funzione giurisdizionale sui ricorsi in materia soggetta a controllo preventivo. La ragione di questa disposizione è chiara: evitare che lo stesso Giudice si pronunci due volte sullo stesso caso, anche se la documentazione a corollario della pratica in sede di controllo preventivo di legittimità è diversa - il più delle volte - da quella presente in sede giurisdizionale. Il Tribunale Amministrativo di San Marino ha ottemperato a questa esigenza, stabilendo una turnazione tra i Magistrati.

Oggi la situazione è diversa per effetto dell'entrata in vigore della L.n.145 del 30/10/2003 per cui un Giudice Amministrativo è destinato al controllo preventivo di legittimità ed un Giudice Amministrativo è destinato all'attività giurisdizionale.

DIRITTO SOGGETTIVO - INTERESSI LEGITTIMI - INTERESSI DIFFUSI (tertium genus).

Abbiamo già fatto un accenno agli interessi diffusi quando dicevamo delle tecniche usate dal magistrato per esplicitare la creatività; una di queste tecniche consiste nell'individuare nuove categorie di interessi protetti. E' una categoria che si impone all'attenzione in un momento storico caratterizzato da una intensa sensibilità verso l'ambiente in cui l'uomo vive.

Un punto cardine al quale è saldamente ancorata la giurisprudenza, è dato dalla distinzione tra "diritto soggettivo" e "interesse legittimo". La concezione romanistica alla quale fa riferimento la giurisprudenza, vede il diritto soggettivo attenere alla situazione giuridica direttamente tutelata dalla norma; quindi, si tratta di un interesse particolare che è ritenuto degno di protezione anche nei confronti della Pubblica Amministrazione, che è istituzionalmente preposta alla cura dell'interesse generale.

La massima espressione del diritto soggettivo è sempre stata la proprietà e la competenza è sempre stata riservata al Giudice Ordinario. Come fonte necessaria del diritto soggettivo è stata ritenuta la norma giuridica, giammai una norma interna.

L'interesse legittimo, invece, collegandosi a posizioni soggettive cui l'ordinamento attribuisce una certa rilevanza - sebbene non detti norme espressamente destinate alla loro tutela - (alla quale si accompagna la legittimazione di invocare e fare valere in proprio favore il proprio interesse, oltre che in sede amministrativa anche in sede giurisdizionale), consiste nell'azione amministrativa che va ad incidere sugli interessi dei singoli, sacrificandoli o favorendoli. Ne consegue che i relativi provvedimenti saranno restrittivi o ampliativi della sfera giuridica dei soggetti.

Ciò sta ad indicare che l'amministrato può esercitare la pretesa che la P.A., nell'esercizio della potestà attribuita dalla legge, si attenga e si conformi ai criteri di legalità, imparzialità ed efficienza sanciti, come vedremo tra poco, dall'art. 14 della Dichiarazione dei Diritti, e purché quell'interesse sia differenziato, sia cioè distinguibile rispetto a quello della generalità e sia qualificato, sia cioè tenuto in considerazione, anche indirettamente, dalla legge (ad esempio l'espropriazione per pubblica utilità, in quanto la normativa ad hoc prende in considerazione la posizione soggettiva del proprietario, prevedendo la possibilità di restringerla la sfera giuridica).

Ma è bene soffermarsi ora, sulla relativamente nuova categoria di interessi protetti, gli interessi diffusi, poiché pur non rientrando nella summa divisio tradizionale di cui si è appena accennato, pur tuttavia sta assumendo sempre più rilevanza, come segno dei tempi. Costituisce un tertium genus caratterizzato dal collegamento ad un bene non suscettibile di appropriazione e godimenti esclusivi.

Infatti, è una costruzione giuridica che si aggiunge alla bipartizione degli interessi in diritti soggettivi e interessi legittimi e che va a costituire la categoria formale che identifica una posizione soggettiva giuridicamente rilevante al pari delle altre in quanto esprime un'esigenza individuale verso un bene il quale può essere immateriale, pubblico e non valutabile economicamente, ma è caratterizzato dall'essere "diffuso"; dall'essere cioè individuabile nel rapporto di appartenenza del soggetto ad un gruppo ad una collettività.

Gli interessi diffusi sono oggi la prova dell'evoluzione tipica della storia del diritto che spesso ha visto l'interesse semplice, di mero fatto - che non trova collocazione nel quadro delle posizioni soggettive tenute in considerazione dall'ordinamento - trasformato in diritto soggettivo per la forte spinta di una più matura coscienza sociale.

Basti pensare al diritto alla salute, prima identificato con l'interesse pubblico, poi fatto oggetto di norme programmatiche non precettive ed ora considerato situazione soggettiva di rilevanza costituzionale. Dunque, contrariamente a quanto affermato da molti autori, l'interesse diffuso non ha confini incerti, non è più una figura ambigua ancora in attesa di collocazione ma occupa una posizione ben determinata.

La sua storia, del resto, si è formata parallelamente all'evoluzione storica dei tentativi di elaborazione di tecniche processuali per apprestare una difesa e garantire l'azionabilità; tentativi tesi a superare anche l'impronta individualistica assegnata agli interessi. In termini critici, opposti, è la storia di dinieghi di tutela a causa della insuperabilità degli schemi processuali individualistici.

Ovviamente è necessario tenere conto degli elementi che lo caratterizzano e che lo rendono diverso dal Diritto Soggettivo e dall'Interesse Legittimo. Infatti, soggettivamente è un interesse dell'individuo in quanto appartenente ad un gruppo per cui di rilievo è il suo "status"; oggettivamente, si esprime come gruppo o categoria, perché sono questi a costituire l'essenza. Sono queste particolarità che lo distinguono dagli "interessi collettivi" poiché questi ultimi attengono a quei gruppi organizzati ai quali il legislatore connette rilevanza in quanto "corpus" che ha inglobato l'individuo che cede e riceve forza dal gruppo, facendosi esso stesso "individuo collettivo", come ad esempio il sindacato, il partito o un ordine professionale.

La giurisprudenza, nell'ammettere o nel negare la tutela degli interessi diffusi è stata incerta ed a volte si è orientata per la loro tutela solo se identificabili con gli interessi legittimi (l'interesse del cittadino alla salvaguardia ambientale, del paesaggio purché inerisca al godimento concreto di detti beni - purché vi sia, cioè, un diretto rapporto tra cittadino e bene); altre volte l'interesse diffuso è stato tutelato solo per l'intervento di una disposizione legislativa che lo prevedeva in modo esplicito; oppure ancora allorché l'interesse diffuso è stato evidenziato da un organismo sottraendolo all'indifferenziazione.

La più recente giurisprudenza amministrativa, soprattutto in Italia (ma anche il T.A. sammarinese ha svolto la sua modesta parte), è orientata a non distinguere nettamente tra interessi diffusi e interessi collettivi in quanto essi spesso concorrono con riferimento al bene e divergono quanto al ruolo di aggregazione.

A tutto quanto fin qui detto, è bene aggiungere una chiosa.

Gli orientamenti dottrinari e giurisprudenziali più recenti fondano la propria vis sul dato di fatto che il processo amministrativo è sempre più protagonista di una costante evoluzione generata dalla sempre maggiore compenetrazione dell'attività della Pubblica Amministrazione nello svolgimento della vita quotidiana; ergo, è conseguenziale l'evoluzione della tutela da accordare e della figura dell'interesse legittimo.

Agli interessi "oppositivi", quelli tradizionali, si sono aggiunti gli interessi "pretensivi" che possono essere considerati gli interessi attuali, quelli di oggi, nonché quelli "partecipativi" che possono essere considerati gli interessi del futuro. Il fenomeno evolutivo nel suo complesso ha determinato nuove figure sintomatiche dell'eccesso di potere.

In conclusione, è bene tenere presente che l'interprete non può trascurare l'essenzialità dell'inesorabile evoluzione del concetto giuridico di "interesse" che oggi è molto più vicino a quello di "diritto", con drastico ridimensionamento della portata della "summa divisio" che ha sempre imperato.

Il concetto di "diritto soggettivo" beneficia di oltre duemila anni di vita ed ha conosciuto elaborazioni ai più elevati livelli. Esso ha costituito il modello mentale di riferimento delle situazioni soggettive. L'interesse legittimo, invece, molto più vicino ai nostri tempi, è stato visto con l'occhio del civilista ritenendo che offriva una tutela apparentemente minore rispetto a quella del diritto soggettivo.

I due concetti si vanno avvicinando sempre di più e l'ascrizione all'una o all'altra figura è spesso frutto di un pensiero giuridico che deve accorgersi che pur restando fermo il "nomen", la sostanza del fenomeno considerato è mutata.

In Italia, il Presidente di Sezione del Consiglio di Stato, Salvatore Giacchetti (vedi Giustizia Amministrativa, 2000) sostiene, a proposito degli interessi pretensivi, che "essi sono molto simili ai diritti soggettivi, tanto da essere talvolta denominati quasi-diritti" ed aggiunge che "non esiste alcun criterio ontologico per poterli distinguere dalle figure affini dei diritti soggettivi rientranti nella cognizione del Giudice Ordinario e dei diritti soggettivi rientranti nella cognizione del Giudice Amministrativo. Il criterio è puramente normativo o giurisprudenziale".

E' bene ora chiudere la parentesi aperta sull'importante argomento dell'interesse e di quello diffuso in particolare, benché non esaustiva, ma sufficientemente utile, per riprendere il filo conduttore del discorso principale, relativo all'attività del Giudice Amministrativo in sede giurisdizionale.

Esaurita l'attività in primo grado, il Giudice ha tempo trenta giorni (termine perentorio sancito dall'art.18, terzultimo comma L.n.68/89) per depositare la sentenza; presso il Tribunale Amministrativo di San Marino i termini sono stati sempre rispettati. Immediatamente dopo, sempre nel termine dei trenta giorni, ai sensi dell'art.19, è possibile ricorrere in Appello. 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 perché si innesta quel meccanismo che chi vi parla apprezza molto, benché molte critiche siano state mosse nei suoi confronti, in ragione del fatto che conferisce spigliatezza e vivacità all'intero iter processuale.

Infatti, come ho avuto occasione di dire in precedenza, se le due sentenze sono difformi, il Magistrato d'Appello ordina alla Cancelleria del Tribunale di trasmettere il fascicolo al Consiglio dei XII il quale, ai sensi del quarto comma dell'art.21, a maggioranza e con voto palese stabilisce quale delle due sentenze difformi adottare, sentito il parere di un esperto. Su ciò, come già in precedenza esplicitato, chi vi parla è irremovibile, anche se da alcune parti si sostiene che si tratta di una terza sentenza.

Non è e non deve essere una terza sentenza, ma deve essere una scelta tra la prima e la seconda e questo deve avvenire attraverso un'opera di studio da parte dell'esperto in diritto.

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.

Interessante è quanto si legge, a tale proposito, nella relazione illustrativa al progetto di legge: "Viene poi in considerazione la c.d. terza istanza per le cause civili e per quelle amministrative. Viene cioè 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, con incarico rinnovabile una sola volta - e quindi in analogia con il mandato del collegio medesimo - un giureconsulto effettivo ed uno supplente competenti a decidere sui ricorsi in terza istanza. Della decisione poi dovrà prendere atto il Collegio Garante".

Prima di passare alle violazioni amministrative, altro compito del Giudice d'Appello, è bene concludere l'argomento dicendo che il procedimento, nel suo decorso, può essere interrotto come previsto dal penultimo comma dell'art.18 della L.n.68/89: infatti il giudizio è sospeso finché non intervenga la decisione definitiva nei casi di conflitto di giurisdizione di cui all'art.37, di questione di legittimità di cui alla L. 19.1.1989 n.4 e di querela di falso.

In primo grado, abbiamo delle ipotesi in cui il corso del giudizio si può fermare. L'art.37 prevede che d'ufficio o ad istanza di parte possa essere sollevata dal Giudice questione di difetto di giurisdizione sino al termine dell'udienza di discussione fissata per la prima volta.

Dopo il deposito della sentenza, il Giudice ha l'obbligo di concludere il suo lavoro con la massimazione della sentenza.

La particolarità del titolo IV della Legge 28.6.1989 n.68 "Dei Ricorsi Per Violazioni Amministrative", è che prevede un ampio ventaglio di possibilità, così come abbiamo visto in sede di attribuzione di nuovi compiti al Tribunale Amministrativo in genere, poiché anche in questo

ambito viene attribuito proprio dalla stessa legge che all'art.30, secondo comma, recita: "Le nuove leggi determineranno espressamente la natura amministrativa delle sanzioni pecuniarie comminate".

Il Giudice Amministrativo d'Appello, in questa sua veste decide immediatamente sul ricorso per violazioni amministrative. Infatti, il secondo comma dell'art. 34 prevede che il Giudice Amministrativo d'Appello fissi entro 60 giorni una udienza apposita, per ascoltare il ricorrente nonché il Funzionario dell'Amministrazione o l'Agente di Polizia che ha emesso il provvedimento. A seguito di dibattito orale, si pronuncia seduta stante ed in via definitiva sul caso.

Si tratta di sanzioni amministrative che, ai sensi dell'art.31, saranno comminate:

- a) dal Commissario della Legge per le disposizioni del Codice Penale e delle leggi penali speciali;
 - b) dagli organi della Pubblica Amministrazione per l'attuazione delle leggi o atti aventi forza di legge di cui l'organo amministrativo ha la gestione;
 - c) dall'autorità di Polizia per le violazioni delle disposizioni il cui controllo è ad essa demandato.
- Ai sensi dell'art.32, la competenza del Giudice d'Appello sulle sanzioni amministrative, si estende all'aggiornamento annuale della casistica, attraverso la proposta di un Decreto Reggionale (soggetto a ratifica del Consiglio Grande e Generale), che prevede l'ammontare della sanzione e l'organo dell'Autorità Giudiziaria, Amministrativa o di Polizia competente ad applicare la sanzione stessa.

L'aggiornamento dell'elenco delle violazioni amministrative consiste nell'aggiunta di nuovi casi o nell'eliminazione di casi già compresi.

INTERPRETAZIONE E DISCREZIONALITA' DEL GIUDICE

Trattando della discrezionalità del Giudice nell'interpretazione del diritto, abbiamo visto come egli possa fare uso intelligente della sua creatività ma ciò implica il dovere affrontare una ponderosa serie di problematiche prodromiche.

Infatti occorre distinguere tra ordinamenti codificati ed ordinamenti non codificati, così come tra quelli che accolgono il principio iura novit curia e quelli che non lo riconoscono e così pure, all'interno di quelli codificati, bisognerà distinguere tra ordinamenti che dettano regole sull'interpretazione e applicazione della legge e ordinamenti che non le prevedono. Infine, tra ordinamenti che hanno alla loro base una legge costituzionale non applicabile ai rapporti fra privati e ordinamenti che ne consentono l'applicabilità diretta.

Comunque, incontrovertibile è:

=> **che la giurisprudenza è riconosciuta fonte del diritto, quanto meno secondaria;**

=> **che il Giudice possa ricavare in via induttiva principi generali dalla normativa vigente o che possa fare ricorso all'analogia, nell'ipotesi che non sia esplicitamente vietata;**

=> **che possa compiere addizioni al testo scritto formulando la regola del caso.**

Nella Repubblica di San Marino, l'approfondimento del tema delle fonti riveste, come abbiamo già visto, un interesse di straordinario rilievo per lo studio del diritto amministrativo.

E' utile ricordare che per fonti del diritto si intendono quegli atti o fatti espressamente riconosciuti dall'ordinamento come idonei a produrre il diritto: alla prima categoria appartengono le

leggi, gli atti con valore di legge, i regolamenti e gli statuti; alla seconda categoria appartiene la consuetudine.

Nel libro I delle *Leges Statutae* è previsto che il Giudice deve fare riferimento come fonte primaria ad esse ed alle *reformationes*, quelle leggi, cioè, che le hanno riformate.

E' bene ribadire che il diritto comune, fonte del diritto sammarinese, non è il diritto giustiniano ma quel diritto che si formò e sviluppò sulla base del diritto romano, del diritto canonico e della consuetudine.

DICHIARAZIONE DEI DIRITTI - LEGGE 8.7.1974 N. 59

Poco sopra si è fatto cenno alla Costituzione, la Repubblica di San Marino ha una sua carta costituzionale, costituita da una serie di principi fondamentali consacrati nella Legge 8.7.1974 n.59 - Dichiarazione dei Diritti e dei Principi Fondamentali dell'Ordinamento Sammarinese -. Ricordo che dello stesso parere era il compianto Prof. Enrico Spagna Musso il quale sosteneva che nella legge n.59/74 erano stati inseriti principi fondamentali che, proprio perché fondamentali per l'organizzazione dello Stato "danno vita a quella che si può definire una sorta di minicostituzione, di Costituzione in formato ridotto". Dunque, Spagna Musso era un sostenitore dell'esistenza nella Repubblica di una Legge Costituzionale scritta che non si preoccupa solo di disciplinare il rapporto cittadino/Stato ed i diritti fondamentali, ma anche di porre i principi fondamentali relativi all'organizzazione dello Stato.

Trattasi certamente di una legge sovraordinata alle altre e trae il suo carattere di legge costituzionale (rigida, affermava Spagna Musso), oltre che dall'enunciazione dei principi generali, dal fatto che è previsto un procedimento di revisione, per la sua modifica, che richiede la maggioranza qualificata dei due terzi dei membri del Consiglio Grande e Generale - art. 16, 1° comma Dichiarazione dei Diritti.

Il fatto che la legge è del 1974, non deve trarre in inganno e far pensare che la Repubblica ne fosse completamente priva fino a quella data. Fosse priva, cioè, di principi e di diritti fondamentali, poiché questi erano già presenti nell'ordinamento giuridico e reperibili tra le norme consuetudinarie e nella legislazione ordinaria. Ma ovviamente bisognava cercarli.

Successivamente, si è assistito al progressivo ampliamento del campo del Diritto Amministrativo sammarinese per effetto di una serie di leggi, e dunque per effetto di un processo legislativo che rappresenta l'applicazione dei principi costituzionali solennemente affermati per iscritto, che avevano prodotto la dilatazione delle Istituzioni del Diritto Pubblico. Non può che essere un processo evolutivo lento; infatti questa affermazione deriva dalla constatazione che mentre le norme di Diritto Privato sono di immediata applicazione, quelle costituzionali implicano modificazioni di costumi, di mentalità, di strutture economiche e sociali che naturalmente, necessitano di tempi di attuazione più lunghi.

Quanto appena detto mi è apparso necessario per rendere più agevole la comprensione del tema concernente l'attività del Giudice Amministrativo.

Servono poche chiavi che consentono l'accesso a questa "affascinante" parte del mondo del Diritto Pubblico:

=> la prima è data dall'articolo 14 della legge n.59/74, la Dichiarazione dei Diritti, il quale sancisce che "l'attività della Pubblica Amministrazione si conforma a criteri di legalità, imparzialità ed efficienza.

La legge stabilirà l'obbligo della motivazione dei provvedimenti amministrativi, ed il contraddittorio con i soggetti interessati.

I pubblici funzionari rispondono degli atti lesivi dei diritti dei cittadini, nei modi e limiti stabiliti dalla legge".

Così si afferma, attraverso il principio della legalità, l'assoggettamento degli organi della Pubblica Amministrazione alla legge, nel senso che essa non può esercitare i poteri conferitile difformemente da come è previsto che avvenga per la generalità dei destinatari della norma, ad eccezione del caso in cui ciò sia espressamente consentito dalla legge.

Attraverso il principio della imparzialità, oltre che sancire la necessità di contemperare il soddisfacimento dell'interesse pubblico con la minima contrazione dell'interesse privato coinvolto, fa riferimento alla uniformità comportamentale costante che la P.A., deve esercitare erga omnes.

Infine, attraverso il principio dell'efficienza, il legislatore costituzionale sammarinese ha voluto sancire il dovere che incombe sulla P.A. di ottimizzare la propria attività amministrativa, anche dal punto di vista dell'economicità, speditezza e funzionalità operative.

=> la seconda, la fornisce l'articolo 15 che recita : "E' garantita la tutela giurisdizionale dei diritti soggettivi e degli interessi legittimi davanti agli organi delle giurisdizioni ordinarie ed amministrativa.

Il diritto alla difesa è tutelato in ogni fase del procedimento giudiziario.

La legge assicura la speditezza, la economicità e l'indipendenza dei Giudici: salvo le eccezioni statutarie, i Giudici non possono essere cittadini sammarinesi... omissis".

Quest'ultima norma è fondamentale per l'ordinamento sammarinese poiché viene consacrata la figura dell'interesse legittimo con la conseguenza che è indispensabile che vi sia una giurisdizione amministrativa.

=> l'ultima chiave è data dal II comma dell'articolo 16, il quale prevede che "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".

La grandissima disputa di questi ultimi tempi, nata però prima del 1974 (infatti, già nel 1970 il Prof. Guido Astuti se ne occupava con uno studio che diede luogo, nel 1972, alla relazione sui problemi istituzionali dell'Ordinamento Sammarinese), concerne proprio il contenuto di quest'ultima norma in quanto pone la delicata problematica del controllo di legittimità costituzionale delle norme per cui, non essendovi un organo costituzionale ad hoc, come in Italia, la competenza viene demandata allo stesso potere legislativo.

Tutto ciò, per dire che la dotazione giuridico istituzionale della Repubblica di San Marino è consistente ed ha svolto in modo puntuale, nel tempo della sua vigenza, le prerogative per le quali era stata emanata.

Ma v'è da sottolineare una sua particolare caratteristica data dalla "plasmabilità"; quest'ultima grazie anche alla volontà di adeguare ai tempi più recenti la disciplina, è stata applicata proprio con l'entrata in vigore della citata legge 26/2/2002 n.36. Certo, è prova di una scelta coraggiosa anche se è da porre in evidenza la perfettibilità della nuova disciplina introdotta.

Concludendo, mi sembra utile segnalare che dall'esame comparato delle due leggi di rango superiore (la n.59/1974 e la n.36/2002), balza all'attenzione l'abolizione dell'affermazione di principio sul ripudio del fascismo (art.1), mentre all'art.4 è stata aggiunta la allocuzione "senza distinzioni di sesso" volendo affermare il principio che tutti sono uguali davanti alla legge. Ma è stato anche cassato, con l'art.15, l'impedimento ai cittadini sammarinesi di accedere alla magistratura. Infine, seppure la disamina non può considerarsi esaurita, il comma tre dell'art.15 contiene, oltre all'affermazione che la legge assicura la speditezza, la economicità e l'indipendenza dei giudizi, anche "la pubblicità".

TRIBUNALE AMMINISTRATIVO - LEGGE 28.6.1989 N. 68

Ma è bene tornare all'argomento principe. In sintesi:

con Legge 28.6.1989 n. 68 - Della Giurisdizione Amministrativa, del controllo di legittimità e delle sanzioni amministrative -, la Repubblica di San Marino si dota di uno strumento completo e più adeguato ai tempi, per quel che concerne la Giustizia Amministrativa.

Il Titolo I di detta legge - Disposizioni Generali ed Istitutive - sancisce la nascita del Tribunale Amministrativo (Nazionale);

il Titolo II - Della Giurisdizione Amministrativa -, al Capitolo 1°, tratta degli atti soggetti a ricorso, al Capitolo 2°, del procedimento amministrativo di 1° grado ed al Capitolo 3° tratta del Procedimento d'Appello e del ricorso al Consiglio dei XII;

il Titolo III - Del controllo preventivo di legittimità - disciplina un aspetto importante dell'attività del Tribunale Amministrativo poiché è una attività che ritorna all'esterno ma sempre nel contesto operativo della Pubblica Amministrazione;

il Titolo IV tratta dei ricorsi per violazioni amministrative;

il Titolo V delle Disposizioni di Attuazione e Transitorie.

Si tratta di una legge breve, ma dal quadro che precede e da tutto quanto fin qui detto, appare di tutta evidenza che è dotata di una grande capacità di sintesi che nasce dalla profonda esperienza precedentemente maturata e dalla grande volontà del legislatore di compiere il necessario salto di qualità passando dalla ormai esausta - ma grandemente apprezzabile per l'attività svolta Commissione di controllo di legittimità - al nuovo Tribunale Amministrativo che vide la luce, operativamente, il primo gennaio 1990.

Chi vi parla assistette al lieto evento e vi partecipò attivamente come magistrato favorendone, successivamente, lo sviluppo.

A conclusione di tutto quanto sin qui detto, desidero proporvi uno scritto - di Cassandro - sul quale è bene riflettere. I suoi contenuti dal sapore antico, inducono alla riflessione su argomenti di cogente attualità:

"Anche l'ordinamento delle magistrature è profondamente legato 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 configurare un 'potere giudiziario', con garanzie costituzionali di autonomia. Sarebbe tuttavia erroneo ritenere che una rigorosa applicazione del principio della separazione possa essere necessaria o sufficiente per assicurare una buona amministrazione della giustizia. Altro è garantire alle magistrature indipendenza e libertà di giudizio, ed altro è costituirle in ordine autonomo, con poteri di autogoverno. L'esperienza storica insegna che forme di raccordo tra il potere politico e l'amministrazione della giustizia sono opportune proprio per impedire che i corpi giudiziari o i singoli magistrati possano assumere posizioni politiche, contrastanti con il loro potere-dovere di puntuale interpretazione ed applicazione del diritto; che le garanzie di stabilità, inamovibilità, autogoverno disciplinare possono favorire 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 o ideologie di parte. In tempi di alta civiltà giuridica, nella Repubblica Romana come nelle nostre Repubbliche medioevali, l'obiettività, imparzialità, competenza dei Giudici vennero prudentemente assicurate mediante la temporaneità degli incarichi e la responsabilità personale; e quando le fazioni politiche misero in crisi anche l'amministrazione della giustizia, non si esitò ad affidarla a Magistrati forestieri, sempre temporanei e soggetti a giudizio di sindacato, responsabili civilmente e penalmente del fatto e del non fatto".

NOTE BIBLIOGRAFICHE:

- =>A.M. Sandulli: "Manuale di Diritto Amministrativo", XII Ed., 1974;
 =>S. Cassarino: "Il processo Amministrativo", Vol. I e II, 1987;
 =>Landi - Potenza: "Manuale di Diritto Amministrativo", 1987;
 =>G. Alpa: "L'arte di giudicare", 1996;
 =>R. Bonelli: "Gli organi dei poteri pubblici nell'ordinamento della R.S.M.", 1984;
 =>E. Spagna Musso e Vaudelli: "Linee di una Riforma dell'Ordinamento Pubblico Sammarinese";
 =>G. Astuti: "Relazione della Commissione per lo studio dei problemi istituzionali dell'Ordinamento Sammarinese".

ISTITUTO GIURIDICO SAMMARINESE

Consiglio Scientifico:

Prof.ssa Paola Olivelli	Direttore Scientifico
Avv. Alvaro Selva	Segretario Scientifico
Avv. Pier Luigi Bacciocchi	Segretario Amministrativo
Avv. Giovanna Crescentini	
Avv. Luigi Lonfernini	
Prof. Luigi Mari	
Avv. Paolo Reffi	

Hanno collaborato alla redazione di questo fascicolo di Miscellanea l'Avv. Alvaro Selva, Segretario Scientifico, e la Sig.ra Sonia Colodet, Segretaria dell'Istituto.

*Segreteria dell'Istituto Giuridico Sammarinese
 Via A. di Superchio, 16 - 47893 Calungo
 Tel. 0549/885325*