



*20° anniversario dell'insediamento
del*
**COLLEGIO GARANTE DELLA
COSTITUZIONALITÀ DELLE NORME**
2003-2023

Sabato 18 novembre 2023

ATTI

Udienza degli Eccellentissimi Capitani Reggenti
Sala del Consiglio, Palazzo Pubblico

Tavola Rotonda

Aula Magna, Dipartimento Storico e Giuridico
dell'Università degli Studi della Repubblica di San Marino

Ufficio Segreteria Istituzionale
Dipartimento Affari Istituzionali e Giustizia

Repubblica di San Marino
2024

*20° anniversario dell'insediamento
del*

**COLLEGIO GARANTE DELLA
COSTITUZIONALITÀ DELLE NORME**

2003-2023

Sabato 18 novembre 2023

ATTI

Udienza degli Eccellentissimi Capitani Reggenti

Sala del Consiglio, Palazzo Pubblico

Tavola Rotonda

Aula Magna, Dipartimento Storico e Giuridico
dell'Università degli Studi della Repubblica di San Marino

*20° anniversario dell'insediamento
del*

**COLLEGIO GARANTE DELLA
COSTITUZIONALITÀ DELLE NORME**

2003-2023

Sabato 18 novembre 2023

ATTI

Udienza degli Eccellentissimi Capitani Reggenti

Sala del Consiglio, Palazzo Pubblico

Tavola Rotonda

Aula Magna, Dipartimento Storico e Giuridico
dell'Università degli Studi della Repubblica di San Marino



Presentazione

Il presente volume contiene gli atti dell'Udienza dinanzi agli Eccellentissimi Capitani Reggenti Filippo Tamagnini e Gaetano Troina e della successiva Tavola Rotonda tenutesi, il 18 novembre 2023, in occasione del 20° anniversario dell'insediamento dell'On.le Collegio Garante della Costituzionalità delle Norme.

La sentita commemorazione non si è esaurita in un momento celebrativo, ma si è arricchita, già nella mattinata, non solo delle pregnanti considerazioni delle più Alte Cariche dello Stato, ma altresì degli interessantissimi interventi del Presidente Emerito della Corte Costituzionale, Prof.ssa Silvana Sciarra, *"Corte Costituzionale e Corti Europee. Un confronto costante"* e del Presidente Emerito – Rappresentante speciale della Commissione di Venezia del Consiglio d'Europa- Prof. Gianni Buquicchio, *"Accesso individuale alla giustizia costituzionale. Un mezzo per garantire i diritti costituzionali"*.

Nel pomeriggio, poi, si sono avvicendate presso l'Aula Magna Lanfranco Ferroni dell'Università degli Studi di San Marino importanti personalità del mondo giuridico sammarinese: Victor Crescenzi e Roberto Bin, allora Membri supplenti del Collegio Garante; Giovanni Canzio, Dirigente del Tribunale; Paolo Pascucci, Direttore dell'Istituto Giuridico; Sabrina Bernardi, Dirigente dell'Avvocatura dello Stato; Alfredo Nicolini, Presidente dell'Ordine degli Avvocati e dei Notai e Giuseppe de Vergottini, allora Membro effettivo ed oggi Vice Presidente del Collegio Garante.

L'intento di tale momento di incontro e di confronto, come si evince dal titolo della Tavola Rotonda *"I PRIMI VENT'ANNI DEL COLLEGIO GARANTE: BILANCIO E PROSPETTIVE"*, è stato quello di condividere le considerazioni, i rilievi ed i suggerimenti offerti da ognuno dei prestigiosi relatori sulla base della propria esperienza e della propria sensibilità istituzionale, con riguardo all'evoluzione e alle prospettive della giustizia costituzionale nella Repubblica sammarinese.

I testi proposti in questo volume costituiscono la trascrizione fedele delle idee espresse e delle considerazioni formulate nell'ambito dell'intera giornata commemorativa, che ha riscosso notevole successo e interesse. Con la presente pubblicazione si intende custodire i pregevoli contributi di tutti gli interventori



20° Anniversario dell'insediamento del Collegio Garante della Costituzionalità delle Norme

nell'intento di farne oggetto di conoscenza e di riflessione personale, ma anche di analisi e di studio per eventuali, migliorative riforme ordinamentali.

A nome del Collegio Garante, desidero esprimere sincera gratitudine all'allora Segretario di Stato per gli Affari Interni Gian Nicola Berti, all'allora Segretario di Stato per la Giustizia Massimo Andrea Ugolini, all'allora Segretario di Stato per l'Istruzione e la Cultura, oggi Segretario di Stato per gli Affari Interni, Andrea Belluzzi per la loro convinta adesione all'iniziativa e per il loro contributo alla pubblicazione degli esiti della stessa.

Siamo inoltre molto riconoscenti al Rettore dell'Università degli Studi della Repubblica di San Marino Corrado Petrocelli per la preziosa disponibilità e all'Avv. Kristina Pardalos, allora Presidente del Collegio Garante, per aver da sempre e fermamente creduto nell'importanza di questa giornata e per aver dato un decisivo apporto alla sua realizzazione.

Infine, il nostro sincero ringraziamento va all'Avv. Giovanna Crescentini, Dirigente dell'Ufficio Segreteria Istituzionale, per l'insostituibile apporto ideativo e organizzativo, nonché all'Avv. Monia Mazza per la preziosa e puntuale collaborazione, anche nella redazione di questo volume.

San Marino, 22 ottobre 2024/1724 d.F.R.

Il Presidente del Collegio Garante
della Costituzionalità delle Norme
Prof. Glauco Giostra



20° Anniversario dell'insediamento del Collegio Garante della Costituzionalità delle Norme

**Udienza degli Eccellentissimi
Capitani Reggenti
Filippo Tamagnini – Gaetano
Troina**



20° Anniversario dell'insediamento del Collegio Garante della Costituzionalità delle Norme

Indirizzo di saluto del Segretario di Stato
per gli Affari Interni
Gian Nicola Berti

Eccellentissimi Capitani Reggenti,
Autorità,
Gentili ospiti,

sono molto onorato di adempiere al compito di aprire questa "giornata di celebrazione del 20° Anniversario dell'Insediamento del Collegio Garante della Costituzionalità delle Norme".

La solennità di questa ricorrenza impone una riflessione sulle scelte fatte dalla nostra Repubblica nel campo istituzionale e costituzionale, confermando il ruolo della Repubblica di San Marino nel mondo del diritto e della democrazia.

Eccellenze, il Collegio Garante delle Costituzionalità delle Norme, costituisce un argine a tutela dei diritti della persona; un argine che permette di riaffermare la preminenza di valore dei principi della nostra Dichiarazione dei diritti e dei principi fondamentali del ordinamento sammarinese, cui sono sottoposti e soggetti tutti i poteri pubblici, a partire dal legislativo per arrivare all'esecutivo.

Il Collegio Garante in questi anni, attraverso il Sindacato di legittimità costituzionale, è stato particolarmente prezioso anche nell'amministrazione della Giustizia. Voglio ricordare alle LL EE le ormai numerose sentenze del Collegio Garante che anche attraverso interpretazioni costituzionalmente orientate delle leggi hanno permesso di correggere distorsioni o loro false applicazioni.

Ricordo la partecipata dialettica, sia in ambito politico che forense, che precedette e poi portò all'istituzione del Collegio Garante della Costituzionalità delle Norme; tante erano le perplessità dell'epoca di fronte ad una così radicale innovazione istituzionale, che da molti veniva letta come una spoliatura di prerogative del Consiglio Grande e Generale.

Oggi, credo di poter affermare che la scelta dell'epoca si sia rivelata opportuna.

L'istituzione del Collegio Garante costituisce un segno tangibile della volontà della Repubblica di San Marino di approdare compiutamente a quella che, in ambito Europeo, viene definita la "*Prééminence du Droit / Rule of law*".

E non poteva essere diversamente, il nostro è uno Stato, seppur minuscolo, che già aveva avuto il coraggio, in un ponte ideale tra la tradizione dell'Antica Terra delle Libertà e la



20° Anniversario dell'insediamento del Collegio Garante della Costituzionalità delle Norme

sfida, ormai prossima, dell'integrazione europea - di *"riconosce[re], come parte integrante del proprio ordinamento, le norme di diritto internazionale generalmente riconosciute e [di] conforma[re] ad esse i suoi atti e la condotta. [Di] uniformar[si] alle norme contenute nelle dichiarazioni internazionali in tema di diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali."*

Continua l'art.1 della Dichiarazione dei diritti, non fermandosi alle mere enunciazioni di principio, sancendo *"L'ordinamento sammarinese riconosce, garantisce ed attua i diritti e le libertà fondamentali enunciate nella Convenzione Europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali."*

Diverse sono le funzioni costituzionali attribuite al Collegio Garante, tra esse quella di assicurare equilibrio tra i poteri dello Stato.

Ogni sentenza del Collegio Garante, indipendentemente dalla sua natura vincolante in via generale, ha sempre una ulteriore funzione di comando-consiglio, con finalità collaborativa rivolto agli altri interpreti operatori del diritto, siano essi soggetti privati o pubblici.

In questi anni l'operato del Collegio Garante è stato in sintonia con le aspirazioni dei costituenti, ha tenuto in considerazione le peculiarità della nostra identità statuale ed al contempo ne ha saputo favorire il processo evolutivo, svolgendo le proprie funzioni ben consapevole della delicatezza del proprio ruolo.

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

Eccellenze,

Autorità,

Gentili ospiti,

oggi possiamo certamente affermare che i primi vent'anni di questa importante Istituzione hanno offerto alla nostra Repubblica la possibilità di evolvere il proprio ordinamento statuale, sul piano del diritto, mantenendo intatti i pilastri della nostra antica tradizione repubblicana, liberale e democratica.

Gli auspici degli allora Eccellentissimi Capitani Reggenti, espressi in occasione del primo insediamento del Collegio Garante, possono considerarsi realizzati. L'impegno del Governo, delle Istituzioni e, spero, di tutta la politica, dovrà continuare ad essere quello di



20° Anniversario dell'insediamento del Collegio Garante della Costituzionalità delle Norme

rispettare i giusti equilibri fra i poteri dello Stato e non fare mai venire meno lo spirito di dialogo istituzionale auspicato dal Collegio Garante e dagli Eccellentissimi Capitani Reggenti.

Eccellenze,

Gentili ospiti,

sento il dovere di esprimere, pubblicamente, riconoscenza verso tutti i componenti del Collegio Garante della Costituzionalità delle Norme, che si sono succeduti nel tempo, per la loro abnegazione, il senso ed il rispetto dello Stato che hanno dimostrato nello svolgere il delicato compito di Giudici costituzionali, al servizio della Repubblica.

Un saluto speciale agli attuali componenti del Collegio Garante:

l'Avv. Kristina Pardalos, Membro effettivo e Presidente;

il Prof. Glauco Giostra, Membro effettivo e Vice Presidente;

il Prof. Giuseppe de Vergottini, Membro effettivo del Collegio Garante;

il Prof. Victor Crescenzi, Membro supplente del Collegio Garante;

il Prof. Roberto Bin, Membro supplente del Collegio Garante.



20° Anniversario dell'insediamento del Collegio Garante della Costituzionalità delle Norme

**Indirizzo di saluto del Segretario di Stato
per la Giustizia
Massimo Andrea Ugolini**

Eccellentissimi Capitani Reggenti,
Collegli Segretari di Stato,
Membri del Consiglio Grande e Generale,
Illustrissimi ospiti e presenti tutti,

la giornata di anniversario ventennale dall'istituzione del Collegio Garante ci dimostra come il Collegio si sia inserito a pieno titolo tra gli Organi costituzionali della Repubblica, quale, come il proprio il nome ricorda, garante e responsabile della costituzionalità delle leggi. Il delicato compito che gli è stato affidato - infatti - è quello di essere garante della nostra Costituzione, di esserne il principale lettore e di farne vivere i valori, i diritti e i doveri che la stessa riconosce e garantisce.

Vent'anni fa il merito di tutte le Istituzioni è stato quello di consentire al Collegio Garante di operare sin da subito, collaborando affinché la sua attività non si bloccasse sul nascere, come è invece avvenuto in altri ordinamenti. Credo debba sottolinearsi il coraggio delle Istituzioni sammarinesi, che hanno saputo riconoscere nell'istituzione del Collegio Garante non un elemento perturbativo, ma un segno di continuità rispetto alla lunga tradizione di indipendenza, di governo democratico e di libertà.

Infatti, la collaborazione tra Istituzioni e il lavoro del Consiglio Grande e Generale ha consentito di recepire responsabilmente le direttive espresse dal Collegio con le sue pronunce.

I "vent'anni" sono solo una parte, un inizio del cammino che il Collegio si appresta a compiere.

La cerimonia del ventennale, del resto, è un'occasione per volgere lo sguardo al cantiere - sempre in opera - della giustizia.

Molteplici sono le sfide che si sono affrontate negli ultimi anni, a partire da un'impegnativa riforma costituzionale che ha ridisegnato l'assetto della Magistratura e del Consiglio Giudiziario. Con la riforma si è raccolta la sfida di stare al passo con i più ambiziosi standard internazionali e di seguire, in particolare, le direttive della Commissione di Venezia e le raccomandazioni del GRECO, ma sempre rimanendo fedeli, nel prospettare nuove soluzioni normative, allo spirito della tradizione sammarinese.



20° Anniversario dell'insediamento del Collegio Garante della Costituzionalità delle Norme

Ad esito della riforma, è stata rinnovata la responsabilità del Collegio, che, per le funzioni che gli sono attribuite, è chiamato a rivestire l'importante ruolo di Corte. I Garanti non sono solo custodi della Costituzione, ma anche - essi stessi - Giudici. Sicché è indispensabile adoperarci tutti a preservarne *l'auctoritas*.

Concludo. Il dovere nostro, ora, è quello di adoperarci lealmente nella comune ricerca di punti di incontro per realizzare quella collaborazione dialettica fra tutti gli organi e poteri dello Stato, che risponde al disegno tracciato anche dalla nostra Carta. Sono convinto che il Collegio e tutti, con questo spirito e con questo intento, sapremo adempiere, per l'avvenire, al nostro dovere.



20° Anniversario dell'insediamento del Collegio Garante della Costituzionalità delle Norme

Indirizzo di saluto della Presidente del Collegio Garante della Costituzionalità delle Norme

Avv. Kristina Pardalos

Eccellentissimi Capitani Reggenti,
Illustrissimi Segretari di Stato,
Illustrissimi Membri del Consiglio Grande e Generale,
Chiar.mi Professori Sciarra, Barbera, Buquicchio,
Autorità,
Gentili ospiti,
Signore e Signori,

È con estremo piacere che rivolgo a tutti Voi anche a nome dei Colleghi Membri effettivi e supplenti il saluto del Collegio Garante della Costituzionalità delle Norme.

È con gratitudine ed orgoglio che penso alla mia nomina al Collegio Garante nonché alla nomina a Presidente, avvenuta il 14 luglio 2022. Date che resteranno per me memorabili, essendo la prima donna del Collegio Garante nonché la sua prima Presidente.

Non nascondo l'emozione. Sono certa che mi possa comprendere la Chiar.ma Professoressa Sciarra, prima donna eletta Giudice costituzionale dal Parlamento italiano.

Ringrazio le loro Eccellenze per aver accolto con entusiasmo l'idea del Collegio di celebrare i primi vent'anni di attività del Collegio, e di aver voluto dedicare questa solenne udienza al Collegio Garante.

Ringrazio ancora gli illustri ospiti e le Autorità sammarinesi che con la loro presenza contribuiscono alla celebrazione del Collegio nel suo ventesimo anniversario.

In questa giornata celebrativa voglio cominciare col ricordare l'augurio che la Reggenza formulò in occasione dell'atto di insediamento del Collegio Garante nella sua prima composizione. Era il 31 ottobre 2003.

L'auspicio dell'Ecc.ma Reggenza di allora era che le funzioni attribuite al Collegio potessero *"inserirsi nella maniera più armonica possibile, nel nostro contesto istituzionale, con quel rapporto vivo e nitido che la Reggenza tiene ad affermare tra i diversi organi dello Stato, da essa definito come "dialogo istituzionale"*". L'allora Reggenza si mostrava certa che *"l'operato del Collegio Garante [sarebbe stato] in sintonia con le aspirazioni esistenti, e*



20° Anniversario dell'insediamento del Collegio Garante della Costituzionalità delle Norme

[avrebbe tenuto] *in considerazione le peculiarità della nostra identità statuale – con i suoi migliori frutti – e al contempo* [ne avrebbe saputo] *favorire il processo evolutivo.*”.

Identità statale, la nostra, legata in modo indissolubile alle sue stesse origini di popolo libero, come ricorda la tradizione con le parole pronunciate dal Santo Marino prima della sua morte *"Reliquo vos liberos ab utroque homine"*.

Questa solenne Udienda di celebrazione dei venti anni di attività del Collegio che proseguirà nel pomeriggio con la Tavola Rotonda presso l'Aula Magna Lanfranco Ferroni dell'Università di Studi della Repubblica vuole riflettere su come il Collegio in questi anni abbia tenuto conto dell'identità del popolo sammarinese, ripercorrendo *in primis* quelle che sono state le tappe che hanno configurato, difeso e rafforzato l'operatività dell'Organo stesso, quale caposaldo del nostro sistema democratico.

È di fatto grazie agli opportuni interventi delle Istituzioni, se in questi anni, è stata garantita, nel rispetto del diritto e delle regole, la democrazia, l'alternanza, la partecipazione ed il controllo democratici. In quanto le stesse hanno saputo affrontare, prima, e superare, poi, con indubbia efficacia la prova del tempo.

Ed è proprio nell'ottica del dialogo istituzionale accennato dalla Reggenza nel proprio discorso del 31 Ottobre 2003 e del tempo che trascorre inesorabilmente che si vuole, in tale occasione, porre le basi per una doverosa e prossima riflessione sull'Istituzione del Collegio e sulla normativa di riferimento.

Ritengo che il richiamo ai valori cardine della nostra identità ed il richiamo alla storia della nostra Repubblica possano essere fili conduttori del dibattito di quest'oggi, del più prossimo confronto e delle scelte che verranno in futuro sostenute dagli addetti ai lavori.

Auspico che quest'ultimi mossi, ancora una volta, dalla conoscenza e dal rispetto della tradizione possano trovare gli spunti necessari per un corretto ed equilibrato ammodernamento dell'Istituzione nello spirito della Dichiarazione dei Diritti.

Permettetemi tuttavia di esprimere la convinzione che proprio dalla consapevolezza della validità di un sistema, in cui accanto al diritto codificato, agli Statuti ed alle leggi assumono importanza non solo il diritto comune e la consuetudine, ma anche e soprattutto i parametri che si traggono dalla Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo - i quali, al pari delle norme di diritto internazionale generalmente riconosciute, costituiscono diretto parametro costituzionale - possano emergere interventi che sappiano adeguare e valorizzare l'Istituzione del Collegio senza smentire la lezione del nostro passato.

A tale proposito, concedetemi una riflessione personale, l'eventuale nomina *de iure* del Giudice alla Corte Europea dei diritti dell'uomo per la Repubblica di San Marino, una volta terminato il mandato alla Corte Edu, a Membro del Collegio configurerebbe, a mio avviso, una soluzione che trova attualità e conferma nel valore della stessa eredità morale, culturale e



20° Anniversario dell'insediamento del Collegio Garante della Costituzionalità delle Norme

sociale che ha visto aderire lo Stato sammarinese ad atti internazionali delle Nazioni Unite, dell'UNESCO e del Consiglio d'Europa.

Adesione, che è necessario ricordare, non rappresenta solamente l'impegno del singolo Stato ad operare per un'attenta salvaguardia e valorizzazione del singolo patrimonio che da "proprio" diviene "ricchezza universale", ma altresì raffigura il monito a ritrovare l'unità che nasce dalla nostra identità.

Identità che deve essere a mio avviso riposta e tramandata anche dalle Istituzioni, e dunque anche dal Collegio. Tale nomina, infatti, significherebbe per il Collegio Garante un'opportunità di "integrazione internazionale". Integrazione che non deve essere vista quale strumento portatore di omologazione o di cancellazione delle peculiarità del nostro ordinamento, ma piuttosto - proprio alla luce della collocazione che la Convenzione Edu ha nel nostro sistema delle fonti rispetto ad altri Stati del Consiglio d'Europa - quale soluzione di continuità nell'evoluzione democratica voluta e sollecitata dal progresso, con uno sguardo costantemente rivolto al passato.

Non si può difatti costruire il futuro di un'Istituzione senza prendere in esame le rispettive peculiarità: la più antica Repubblica, la nostra, basa la sua forza sulla consapevolezza della propria identità e sulla consapevolezza dell'appartenenza ad una comunità che sin dalla sua origine ha difeso i valori del rispetto della libertà, dei diritti singoli e collettivi e della pratica della democrazia, rapportando, nel tempo, agli stessi le trasformazioni necessarie al suo sviluppo senza - d'altro canto - rinnegare, né tanto meno stravolgere le proprie caratteristiche di fondo.

Tale eredità - con cui il Collegio, auspicio, vorrà continuare a rapportarsi per affrontare nuove sfide e problematiche del futuro - ci consegna un grande esempio di forza ideale e rappresenta un punto di riferimento per ritrovare, nelle nostre radici, i principi cui rapportare le nuove scelte.

In questo quadro, ritengo dunque si debba intervenire per assicurare che all'interno dell'assetto dell'Organo vi sia la presenza costante di un membro sammarinese affinché tale "attaccamento alla terra d'origine" permetta a chi è erede di conservare la memoria di ciò che è stato e di riconoscersi nel futuro prossimo.

Solo ciò consentirà di consolidare e di continuare a costruire la giurisdizione costituzionale ed aiuterà a non perdere il contatto con quelle radici che hanno generato, alimentato e reso possibile l'operatività del Collegio stesso, motivandolo verso una sempre più approfondita ricerca.

L'identità statuale, infatti, non è solo storia, cultura e tradizione, ma è anche e soprattutto memoria tramandata, recuperata, conservata e divulgata.



20° Anniversario dell'insediamento del Collegio Garante della Costituzionalità delle Norme

Purtroppo, oggi come oggi si tende a dimenticare le conquiste costate care ai nostri predecessori; inoltre si tende facilmente a dimenticare il passato e a rimuovere con disinvoltura quell'insieme di valori e consuetudini che sono, invece, elementi di garanzia di un controllo sociale.

È necessario ricordare da dove si è partiti per giungere dove si vuole o si deve arrivare.

A volte è addirittura necessario riconsiderare i fatti accaduti nel passato, analizzarli criticamente al fine di una loro decostruzione per poter comporre un quadro che possa trarre argomenti che possano risuonare ed essere utili nel presente.

Rammento ciò in quanto sono serviti ben diciassette anni di operatività di questo Collegio per vedere nominata quale membro prima e presidente poi una donna. E mi auguro che non ne servano altri diciassette per avere una seconda donna quale membro del Collegio Garante.

Se pur difatti nel corso degli anni vi siano state delle piccole conquiste a livello istituzionale, basti pensare alla prima elezione alla carica più Alta dello Stato di una donna, Maria Lea Pedini avvenuta il 1 aprile 1981 od alla mia elezione quale Presidente del Collegio avvenuta in data 14 luglio 2022, non si può negare che vi sia ancora la necessità di sensibilizzare maggiormente la nostra società al fine di garantire in ogni ambito della stessa un equilibrio (parità) di genere.

In ogni caso prima di sfidare il futuro, fissiamoci bene degli obiettivi, creiamo spazi di approdo per i nostri giovani cittadini e cittadine sammarinesi aiutandoli ad apprendere e a crescere, ma soprattutto iniziamo a credere nelle loro capacità e potenzialità.

E a proposito dei nostri cittadini, permettetemi di rivolgere pubblicamente, sono certa di poter parlare a nome di tutti i Membri del Collegio Garante, un sentito ringraziamento a tutta la Cancelleria del Collegio, in particolare all'Avvocato Giovanna Crescentini, che del Collegio Garante e non solo è sempre stata un punto di riferimento insostituibile e ed un sentito ringraziamento a tutta la sua *equipe*.

Negli ultimi anni i Membri del Collegio hanno insistito per avere un esperto dedicato costantemente ai lavori del Collegio, e finalmente ci siamo riusciti, da Maggio 2023, si è aggiunta alla nostra Cancelleria l'Avvocato Monia Mazza, a cui va un sincero ringraziamento, per il prezioso e irrinunciabile aiuto quotidiano nel nostro lavoro. Grazie.

In conclusione, auspico che i miei successori possano davvero avanzare verso il futuro con la volontà di contribuire allo sviluppo dell'Istituzione salvaguardando con le armi della cultura, dell'intelligenza e del senso storico l'identità del Collegio, quale insostituibile patrimonio costituzionale di questa Repubblica e dunque garantendo - come la chiamò Carducci - la "*libertà perpetua di San Marino*", ma al tempo stesso operino una rivoluzione in una tradizione che fa fatica a rinnovarsi.



20° Anniversario dell'insediamento del Collegio Garante della Costituzionalità delle Norme

Intervento del Presidente Emerito della Corte Costituzionale italiana

Prof.ssa Silvana Sciarra

"Corte Costituzionale e Corti Europee. Un confronto costante"

Eccellentissimi Capitani Reggenti,
Illustri Segretari di Stato,
Illustri componenti del Collegio Garante,
Autorità tutte,
Presidente del Collegio Garante,

sono particolarmente grata per questo invito perché credo molto nelle celebrazioni degli anniversari e credo che questo sia un anniversario importante, da valorizzare con un rito molto formale, come questo che stiamo celebrando.

Sono grata anche perché questo mi consente, avendo lasciato da pochi giorni la Corte Costituzionale e con l'autorevolissima presenza del Prof. Barbera in questa sala, di portare il saluto della Corte Costituzionale italiana che meglio porgerà il Prof. Barbera, in qualità di componente decano della Corte in questo momento.

Sono grata, inoltre, per un personale richiamo all'amicizia. In questa occasione ho avuto modo di incontrare un mio caro amico, il Prof. Paolo Pascucci che ora presiede l'Istituto Giuridico Sammarinese, con cui ho condiviso negli anni l'appartenenza a un gruppo accademico, nonché il lavoro di redazione in una rivista. Vedo ora proposta un'idea di pluralismo e di rispetto delle opinioni che ha caratterizzato il nostro comune percorso accademico e che si è accompagnata allora – e ancora lo fa oggi – a una riflessione nel verso della riforma e del riformismo.

Cito ancora il Professor Pascucci in quanto, leggendo un suo scritto, ho trovato ispirazione per avvicinarmi alla cultura così raffinata dell'ambiente in cui oggi mi trovo, per ricordare le figure importanti che si sono succedute in questo contesto nel favorire una comunicazione tra diritto comune e diritto europeo - e mi soffermerò sul diritto europeo in seguito. Il Professor Pascucci cita Severino Caprioli il quale ha scritto che *"la Repubblica di San Marino è un territorio estero interno"*. Trovo assai efficace questa frase per rendere l'immagine di questa realtà.



20° Anniversario dell'insediamento del Collegio Garante della Costituzionalità delle Norme

Si rafforza nell'occasione odierna un confronto fra istituzioni di garanzia e quindi sono davvero orgogliosa di intervenire su un tema che mi è molto caro come studiosa e che ho cercato anche di valorizzare come Giudice Costituzionale, poi come Presidente, il tema del confronto fra Corti europee. Due modalità interconnesse di confronto - vorrei subito chiarire - di cui una è relativa al confronto tra quelle che il Presidente Lenaerts, Presidente della Corte di Giustizia dell'Unione europea, chiama Corti sorelle, Corti che appartengono alla famiglia europea delle Corti. Tali Corti si confrontano con uno spirito emulativo, ossia uno spirito accresciuto negli anni recenti dalle vicende che hanno visto esplodere casi preoccupanti di attacco allo Stato di diritto, e quindi di potenziale incisione sull'indipendenza della Magistratura.

Diviene dunque sempre più forte e chiaro - e tale deve essere - il riferimento all'articolo 2 del Trattato dell'Unione Europea in cui il richiamo allo Stato di diritto è affiancato al rispetto dei diritti umani, valori fondanti che hanno spinto gli Stati Membri ad aderire (e sottolineo la sintonia del linguaggio adottato dal Consiglio d'Europa a questo riguardo). Mi ha colpito il riferimento all'attenzione che questo Stato riserva alla Convenzione Europea dei diritti dell'uomo.

In sala è presente un altro mio vecchio amico, il Prof. Gianni Buquicchio, che rivedo molto volentieri, perché con lui ho condiviso anni di studio presso l'Università di Bari, caratterizzati tra l'altro dall'entusiasmo per il diritto internazionale, da lui poi coltivato così brillantemente presso la Commissione di Venezia.

È l'articolo 4, l'altro articolo del Trattato dell'Unione Europea che voglio richiamare, *"l'Unione rispetta l'uguaglianza degli Stati membri davanti ai trattati e la loro identità nazionale"*, norma sempre più frequentemente richiamata dalla Corte di Giustizia dell'Unione Europea. L'unione rispetta - questo si deve intendere - "la struttura fondamentale, politica e costituzionale" degli Stati membri, che coincide con una nozione ampia di identità nazionale.

Ecco che l'emulazione cui facevo riferimento prima è in realtà un voler perseguire obiettivi comuni. Le Corti costituzionali si confrontano fra loro in tutta Europa; la Corte Costituzionale italiana lo fa, tra l'altro, favorendo frequenti incontri bilaterali. Vi è una tradizione, per esempio, di incontri prima trilaterali con la Corte portoghese e la Corte spagnola poi divenuti quadrilaterali con la Corte francese. Vi è anche un'attivissima partecipazione alle reti delle Corti europee, la rete della Corte di Giustizia e la rete della Corte di Strasburgo. Quindi si pone in essere quella che ho chiamato, in più occasioni, diplomazia delle Corti costituzionali: c'è un sottile filo di diplomazia in un confronto che è sia di tipo tecnico sia volto a creare una complessa trama di rapporti, anche personali, basati sulla fiducia. L'elemento della fiducia tra le Corti e tra le persone che compongono le Corti è molto importante, è importante quindi la conoscenza reciproca.



20° Anniversario dell'insediamento del Collegio Garante della Costituzionalità delle Norme

Voglio presentare a questo illustre e prestigioso consesso l'immagine di un sistema aperto in cui operano le Corti e, se posso ancora sottolineare questo dato, in cui opera in particolare la Corte costituzionale italiana. Perché è aperto questo sistema? Perché si percepisce una circolarità di criteri e di tecniche argomentative, che via via si vanno affinando nel confronto. Anche dall'incontro di oggi sicuramente emergerà una crescita collettiva.

Più che gli strumenti della comparazione giuridica, vengono in rilievo gli strumenti della condivisione. Quest'ultima non toglie nulla alle identità nazionali o se volete agli stili nazionali delle Corti, ma, molto spesso, è il risultato della diversa composizione delle Corti costituzionali, dunque esprime una comprensione reciproca di ruoli e funzioni all'interno dei sistemi democratici.

L'identità è pienamente tutelata in una circolazione di standard, di stili, di tecniche argomentative.

Rispetto al confronto che ho citato prima, ossia quello tra le Corti sorelle, ancora più complesso è il confronto cosiddetto verticale con la Corte di Giustizia dell'Unione Europea, attraverso il meccanismo del rinvio pregiudiziale. Anche questo meccanismo è divenuto sempre più centrale in Europa, in vista della sempre più spinta integrazione, anche attraverso il diritto. Trattasi di quel meccanismo di raccordo fra Giudici nazionali e Corte di giustizia che fece dire ad un Giudice, l'illustre Giudice Pescatore, agli albori della allora Comunità economica europea, ora Unione, che un giudice non è mai solo nel sistema europeo, poiché c'è una collettività di Corti che si stringono fra loro, anche quando sono in disaccordo, o comunque quando presentano posizioni diverse; è una comunità - qualcuno parla di comunità di Corti al plurale - in ogni caso un ordinamento stellare, tenuto insieme da un principio che non si smette, a mio parere correttamente, di ribadire in questo periodo, il principio del primato del diritto europeo, divenuto sempre più essenziale nel dibattito corrente.

I rischi che prima citavo a proposito di possibili attacchi alle fondamenta dello Stato di diritto, sono rischi che le due Corti, la Corte di Strasburgo e la Corte di Lussemburgo, citano come "sistemici". Su questo vigilano gli organi di garanzia, affinché queste minacce si dissolvano.

Ho avuto occasione, di recente, di riflettere sui rinvii pregiudiziali operati dalla Corte costituzionale italiana in una sorta di crescendo, se volete un crescendo operistico, molto caro alla tradizione musicale italiana, che a mio parere - e forse sono in questo condizionata da un giudizio di forte passione - è un crescendo sempre più costruttivo, che mostra una rafforzata maturità. Mi riferisco alla Corte costituzionale italiana ed è per questo che uso più volentieri la parola confronto e non la parola dialogo, anche se il dialogo deve esserci ed è, come dire, sotterraneo e coinvolge anche le persone, oltre che le istituzioni. Il confronto ci consente di



20° Anniversario dell'insediamento del Collegio Garante della Costituzionalità delle Norme

affermare che non c'è mai una accondiscendenza acritica, come se si accogliesse senza valutare il verbo delle due Corti europee.

Quindi è utile il riferimento a un'integrazione con gli standard internazionali e con la Cedu; la Corte costituzionale lo fa attraverso un ricorso sapiente ai precedenti della Corte di Strasburgo.

Vengo, quindi, a una rapida carrellata sui recenti rinvii pregiudiziali operati dalla Corte costituzionale italiana, proprio per dimostrare che il confronto non solo è possibile, ma dà luogo alla creazione di un linguaggio dialogico e costruttivo che ha consentito ad alcuni osservatori di rimarcare talune differenze fra la Corte italiana e il Tribunale costituzionale tedesco, cui talvolta sono state attribuite posizioni un po' più dogmatiche, per altro, sempre molto autorevoli.

Il primo rinvio pregiudiziale della Corte costituzionale risale agli anni 2007 e 2008 ed è straordinario da ricordare perché si colloca in un giudizio in via principale e, quindi, a seguito di una impugnazione da parte del Governo di una legge regionale della Sardegna. Mi piace ricordare con riferimento a questo primo rinvio che la Corte ha affermato che la soluzione del possibile contrasto con la norma europea è una *"precondizione per poi instaurare il giudizio di legittimità costituzionale"*: ancora una volta, non sottomissione acritica, ma un inizio coraggioso per poi avviare un confronto.

Il secondo rinvio, è un rinvio molto complesso, che non cito nelle sue technicalità; riguarda i precari della scuola all'interno di un giudizio in via incidentale.

Ecco un altro canale di confronto, si tratta di un passaggio non secondario, poiché il rinvio è deciso in un giudizio in via incidentale e segna un'espansione di quello che prima ho chiamato dialogo costruttivo. Nel caso *Mascolo*, in risposta al rinvio pregiudiziale, la Corte di Lussemburgo è intervenuta, a mio parere in modo molto equilibrato, per mettere a fuoco le criticità del sistema scolastico italiano e quindi le vicende che entravano in contrasto con la disciplina europea, soprattutto nella materia dei contratti a tempo determinato.

A seguito di questa decisione, la Corte costituzionale ha atteso il completarsi dell'intervento del legislatore, chiamato in causa dalla Corte di Giustizia. Prima di pronunciare l'illegittimità costituzionale delle numerose disposizioni censurate e quindi prima di chiudere il cerchio della procedura che governa il processo costituzionale, ha voluto che il legislatore esercitasse la sua discrezionalità in questa materia così complessa. Credo che questo sia un precedente da citare per sottolineare un punto e cioè che è possibile una collaborazione costruttiva tra Corte Costituzionale e Parlamento e che, in questo caso, la collaborazione è stata per così dire facilitata da una pronuncia della Corte di Giustizia.

Un caso eclatante e molto complesso su cui non mi soffermo a lungo, anche per il poco tempo che ho a disposizione, è il caso *Taricco*, in materia di prescrizione dei reati lesivi degli



20° Anniversario dell'insediamento del Collegio Garante della Costituzionalità delle Norme

interessi finanziari dell'Unione. È questo il caso in cui maggiormente si è notata la differenza di stile tra le proposte in sede di rinvio pregiudiziale operate dalla Corte costituzionale italiana e un parallelo caso tedesco che riguardava tutt'altra materia. A uno stile molto più marcato, adottato dal Tribunale costituzionale tedesco per contrassegnare una distanza dalla Corte di Giustizia, la Corte italiana ha contrapposto uno stile meno rigido, limitandosi a prefigurare sullo sfondo della sua decisione la teoria dei controlimiti e affermando, nel merito, la natura sostanziale e non solo processuale della disciplina della prescrizione. Ha anche richiamato l'osservanza prioritaria dei principi supremi, ed in particolare, in questo caso, del principio di legalità in materia penale, dando così vigore alle sue argomentazioni.

Propongo un altro esempio dialogico di diplomazia delle Corti, riferito a una pronuncia della Corte di Giustizia. Recentemente la Corte costituzionale si è occupata di un altro capitolo del diritto europeo di grande rilievo, quello della sicurezza sociale. Difatti ha operato un rinvio pregiudiziale per verificare se vi fosse parità di trattamento per cittadini di stati terzi regolarmente residenti con permesso di lungo soggiorno e con permesso di lavoro, sulla base di una Direttiva del 2011, che prevede l'erogazione di talune prestazioni di sicurezza sociale. Si è trattato di un rinvio interpretativo importante per far chiarezza sulla natura non meramente assistenziale delle prestazioni di cui si discuteva – assegni familiari e assegni legati alla nascita di figli – prestazioni erogate a famiglie bisognose. Le prestazioni riguardavano, come ho accennato, i soggiornanti muniti di permesso unico di lavoro, ai quali doveva essere garantita parità di trattamento con altri cittadini di stati terzi, nonché con i cittadini italiani. La Corte costituzionale ha inteso soffermarsi sulla natura non meramente assistenziale di queste misure e dunque sulla loro riconducibilità nell'alveo del corposo Regolamento che disciplina la materia della sicurezza sociale europea, materia di grande rilievo fin dalle origini dell'allora Comunità economica europea, anche perché legata alla libera circolazione dei lavoratori.

La Corte di giustizia ha adoperato in questa occasione toni di forte sintonia con la Corte costituzionale, sia quanto alla proposizione del rinvio, sia con riferimento al merito delle questioni, a conferma del fatto che il meccanismo del rinvio pregiudiziale reca in sé elementi solidi di raccordo nell'applicazione del diritto europeo.

Altri due recenti rinvii hanno confermato l'autorevolezza della Corte costituzionale italiana, questa volta nella materia del mandato d'arresto europeo. Parto questa volta dalle due decisioni della Corte costituzionale rese a seguito delle pronunce di Lussemburgo, senza ricostruire nei dettagli le complesse vicende sottostanti. Nelle due sentenze – a conferma di un dialogo costante e della volontà di costruire un consenso comune, coerente con la giurisprudenza della Corte di Giustizia – si dichiara la non fondatezza delle questioni sollevate. Nel primo caso si suggerisce che se si vuole restituire ai Giudici, nel pieno rispetto dei diritti



20° Anniversario dell'insediamento del Collegio Garante della Costituzionalità delle Norme

fondamentali della persona, una qualche discrezionalità, ciò deve essere fatto in modo da non compromettere il principio del primato, cui si deve l'unità e l'effettività del diritto dell'Unione.

Quindi, i Giudici devono interpretare le disposizioni nazionali in conformità alla disciplina del mandato d'arresto europeo e devono farlo adoperandosi con una saggia discrezionalità affinché venga garantita - questo è il bene fondamentale in discussione nel caso citato - la salute del soggetto per cui il mandato di arresto era stato richiesto, soggetto sottoposto a un trattamento medico-psichiatrico. Nel restituire al Giudice una tale circoscritta discrezionalità non si viola il primato del diritto europeo, poiché si afferma la preminente tutela del diritto fondamentale alla salute.

Nella seconda sentenza, invece, che chiude la seconda procedura di rinvio pregiudiziale a Lussemburgo, si resta sempre nella materia del mandato di arresto europeo e si dichiara l'illegittimità costituzionale delle disposizioni censurate nella parte in cui non prevedono che l'Autorità giudiziaria dell'esecuzione possa rifiutare la consegna di una persona ricercata valutando se questa persona cittadina di uno Stato terzo, con residenza o dimora nel territorio italiano, risulti sufficientemente integrata. Si tratta di una valutazione difficile, ancora una volta affidata ai giudici, in cui integrazione deve essere intesa come nozione ampia, sintomo di inclusione sociale e dunque di vicinanza alla famiglia. La funzione rieducativa della pena consiste anche nel trattenere chi ha sbagliato vicino al suo nucleo familiare. Quest'ultimo esempio può essere citato, a mio parere, come un buon esempio di dialogo in risposta alla decisione della Corte di Lussemburgo.

Traggo alcune brevi conclusioni perché il tempo a mia disposizione si è esaurito e mi scuso per le inevitabili approssimazioni dovute a un'esigenza di sintesi. Mi soffermo ancora sull'immagine di una Corte costituzionale aperta al confronto attraverso gli strumenti che il diritto europeo, in questo caso, con il rinvio pregiudiziale, offre, ma anche favorevole al confronto di opinioni. Questo proficuo scambio di punti di vista si ha all'esito di incontri con altri giudici, tutti desiderosi di approfondire le conoscenze e di avviare percorsi di apprendimento reciproco.

Nell'incontro di oggi percepisco già forte la volontà di avviare un tale percorso. Occasioni come questa rafforzano il pensiero liberale e democratico che ho sentito evocato negli interventi che hanno preceduto il mio, un pensiero che ha innervato il costituzionalismo italiano, rendendolo autorevole.

Ho letto un libro recentemente ripubblicato, che riproduce con una lunga prefazione, l'ultima lezione tenuta dal filosofo francese Raymond Aron al Collegio di Francia, lezione tenuta nel 1978. Il titolo del libro è "Libertà e uguaglianza", titolo che mi piace evocare in questa sede. Una grande idea del pensiero liberaldemocratico è - queste sono le parole di Aron - *"introdurre il principio costituzionale nel governo degli uomini... le procedure democratiche*



20° Anniversario dell'insediamento del Collegio Garante della Costituzionalità delle Norme

che provengono dalla costituzione servono proprio a limitare l'arbitrarietà dei governanti consentendo la partecipazione dei cittadini”.

Il luogo in cui ci troviamo oggi è ideale per ri-affermare questi concetti e ribadire il nostro impegno quali cittadini consapevoli.

Gli organi di garanzia – tali sono da intendersi le Corti costituzionali e il Collegio Garante – servono a temperare la tutela dei diritti con l'esercizio corretto dei poteri, non per dar luogo a un liberalismo difensivo, quanto piuttosto per rafforzare un liberalismo propositivo.

Grazie per la Vostra attenzione.



20° Anniversario dell'insediamento del Collegio Garante della Costituzionalità delle Norme

Intervento del Presidente Emerito - Rappresentante speciale della Commissione di Venezia

Prof. Gianni Buquicchio

"Accesso individuale alla giustizia costituzionale. Un mezzo per garantire i diritti costituzionali"

Ecc.mi Capitani Reggenti,
Signora Presidente del Collegio Garante,
Eccellenze,
Signore e Signori,

Ci ritroviamo oggi per la ricorrenza del ventennale dall'istituzione del Collegio Garante della Costituzionalità delle Norme nella Repubblica di San Marino.

Un momento di estrema rilevanza.

Venti anni fa l'ordinamento di questa Repubblica millenaria vedeva la nascita di una Corte, il Collegio, destinata all'esercizio di importanti funzioni costituzionali e di tutela dei diritti fondamentali dell'individuo. Un momento che definirei fondamentale nell'evoluzione di questo Ordinamento.

Siamo dunque chiamati oggi a riflettere sul ruolo del Collegio, rispetto ad una comunità, quella sammarinese, con una unica e forte tradizione storica e giuridica.

E lo dovremo fare tenendo bene a mente lo spazio che nel tempo si è guadagnato il Collegio, anche alla luce delle ulteriori competenze attribuite dalle recenti riforme giudiziarie sammarinesi, che hanno ridisegnato dalle fondamenta l'Ordinamento Giudiziario.

Su questo non posso che esprimere un apprezzamento per le vostre complessive e profonde riforme.

Ho infatti appreso del vostro recente processo riformatore, che ha mutato il quadro istituzionale di riferimento in direzione di più solidi approdi europei nel prisma della *Rule of Law*, e che ha registrato il lusinghiero rapporto di conformità del GRECO nel giugno 2022 e il positivo riconoscimento della Commissione di monitoraggio dell'APCE nell'ottobre 2022.

Fatte queste premesse, vorrei parlarvi oggi di accesso individuale alla revisione costituzionale.

Uno degli obiettivi principali di ogni costituzione democratica è la tutela dei diritti umani. Nei Paesi in cui esiste una revisione costituzionale, cioè il controllo della costituzionalità



20° Anniversario dell'insediamento del Collegio Garante della Costituzionalità delle Norme

delle leggi da parte dei tribunali o di una corte, l'accesso individuale alla Corte costituzionale è il mezzo più efficace per prevenire e rimediare alle violazioni dei diritti umani.

Nel mio intervento, vi presenterò brevemente la Commissione di Venezia.

Ho contribuito, insieme al compianto Antonio La Pergola, alla creazione di questa Commissione alla fine degli anni Ottanta e sono orgoglioso del fatto che, attraverso numerosi pareri e rapporti, la Commissione di Venezia abbia coerentemente sostenuto la giustizia costituzionale e l'accesso individuale ad essa.

San Marino è un piccolo Paese e quindi presenterò come è impostato il controllo costituzionale in altri piccoli Stati europei.

Infine, farò brevemente riferimento al sistema di revisione costituzionale di San Marino, che confesso di non conoscere bene. Avrei più domande che risposte, ma il vostro Collegio Garante ha delle caratteristiche molto interessanti e mi chiedo come questo sistema possa essere ulteriormente migliorato.

La Commissione di Venezia è un organo consultivo del Consiglio d'Europa. Il vero nome della Commissione rivela il suo scopo: è la Commissione europea per la democrazia attraverso il diritto. Tuttavia, poiché si riunisce a Venezia quattro volte l'anno, è più comunemente chiamata "Commissione di Venezia".

La Commissione è un organo indipendente di esperti costituzionali, in genere professori, giudici o membri di Parlamenti, che fornisce consulenza nel campo del diritto costituzionale e su questioni istituzionali e di diritti umani.

La Commissione di Venezia promuove i principi fondamentali della democrazia, della tutela dei diritti umani e dello Stato di diritto. Questi valori non sono solo europei, ma anche universali e fanno parte del nostro comune patrimonio costituzionale.

Di conseguenza essa si estende dall'Europa ad altre parti del mondo. Come accordo allargato, la Commissione di Venezia conta 61 Stati membri, tra cui un numero considerevole di membri in Asia, Americhe e Africa.

Anche la Repubblica di San Marino è degnamente rappresentata all'interno nella Commissione di Venezia. Oggi ne è membro il Commissario della Legge Fabio Giovagnoli che ho avuto il piacere di conoscere ed apprezzare.

Sono particolarmente soddisfatto che per la prima volta un vostro Giudice, nonché Vice Dirigente dell'unico vostro Tribunale, sieda a pieno titolo nella Commissione.

Ciò testimonia in maniera tangibile l'interesse che San Marino e le sue istituzioni nutrono, in un momento di profondo ammodernamento istituzionale, verso la Commissione di Venezia e verso i valori che essa esprime.



20° Anniversario dell'insediamento del Collegio Garante della Costituzionalità delle Norme

Ora proseguirò con una descrizione delle Corti costituzionali di altri piccoli Stati europei, in particolare Andorra, Liechtenstein e Monaco.

Andorra ha adottato la sua Costituzione il 28 aprile 1992 prima di poter entrare a far parte del Consiglio d'Europa.

L'articolo 98 della Costituzione elenca le aree di competenza della Corte costituzionale:

1. Ricorsi diretti di incostituzionalità contro le leggi, i decreti legislativi e il Regolamento del Consiglio Generale - il Parlamento; possono essere presentati da un quinto dei deputati, dal Governo o da tre Comuni;
2. Richieste preliminari di incostituzionalità su iniziativa dei tribunali ordinari;
3. Pareri preliminari sulla costituzionalità dei trattati internazionali;
4. Pareri preliminari sulla compatibilità della legislazione con la Costituzione richiesti dai Co-Principi;
5. Controversie tra il Consiglio Generale e il Governo, in quanto organi generali dello Stato, e i consigli locali, in quanto organi delle parrocchie, o tra i consigli stessi;
6. Ricorsi "*Empara*" (richieste di tutela costituzionale).

La Corte costituzionale è composta da quattro giudici costituzionali, due dei quali sono nominati rispettivamente dai due Co-Principi e due dal Consiglio Generale tra persone di età superiore ai 25 anni con riconosciuta esperienza e conoscenza di questioni giuridiche e istituzionali.

In pratica, i giudici sono spesso professori di diritto provenienti dalla Francia e dalla Spagna, in particolare dalla Catalogna poiché il catalano è la lingua di Stato di Andorra.

Il mandato dei giudici costituzionali è di otto anni, senza possibilità di rielezione per un mandato consecutivo.

La carica di Presidente del Tribunale, che dura due anni, è assegnata secondo un ordine di successione stabilito in base agli organi che hanno nominato i giudici in questione. Pertanto, ciascuno dei giudici costituzionali ricopre la carica di Presidente in un determinato momento del suo mandato.

L'assemblea plenaria della Corte opera come una camera unica composta dai quattro giudici costituzionali.

La Corte costituzionale adotta le sue decisioni a maggioranza dei voti. Le deliberazioni e le votazioni non sono pubbliche. In caso di parità di voti, il voto del giudice relatore, estratto a sorte, è decisivo.

La Corte può essere adita mediante un'istanza da parte dei seguenti soggetti:



20° Anniversario dell'insediamento del Collegio Garante della Costituzionalità delle Norme

- a. i Co-Principi (congiuntamente o individualmente);
- b. il Consiglio generale;
- c. un quinto dei membri del Consiglio generale;
- d. il capo del Governo;
- e. autorità locali;
- f. qualsiasi tribunale ordinario;
- g. il Consiglio superiore di giustizia;
- h. persone fisiche o giuridiche o associazioni.

Passiamo al Liechtenstein. La Corte di Stato del Liechtenstein, o Corte Costituzionale (*Staatsgerichtshof*), è tra le più antiche Corti costituzionali con le Corti costituzionali della Cecoslovacchia e dell'Austria.

Nel 1921, subito dopo la prima guerra mondiale, nel Liechtenstein le difficoltà economiche e la povertà spinsero ad un cambiamento. Questi sviluppi portarono a negoziati, i cosiddetti accordi di castello ("*Schlossabmachungen*").

Su questa base fu adottata una nuova costituzione e creata la Corte costituzionale.

L'accordo prevedeva che "una legge speciale istituirà una Corte costituzionale per salvaguardare i diritti dei cittadini, per decidere sui conflitti di giurisdizione e per servire come tribunale disciplinare per i funzionari pubblici".

La Corte costituzionale è composta dal suo presidente e da quattro giudici, nonché dai loro sostituti, che esercitano tutti la loro funzione a tempo parziale. Secondo l'articolo 96 della Costituzione, l'organo congiunto per la selezione dei giudici propone al Parlamento i candidati idonei.

In pratica, almeno un giudice proviene dalla Svizzera e uno dall'Austria. Il Presidente deve avere la cittadinanza del Liechtenstein.

Tutte le decisioni di merito sono prese dal Senato della Corte costituzionale, composto da cinque giudici. Alle decisioni non possono essere allegate né opinioni dissenzianti né concordanti.

La Corte costituzionale decide in merito ai ricorsi dei singoli individui che lamentano la violazione dei loro diritti fondamentali. Ciò include i diritti costituzionali, i diritti previsti dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo e i diritti previsti dall'Accordo sullo Spazio economico europeo.

Qualsiasi persona fisica o giuridica può, nell'ambito di un ricorso costituzionale individuale, affermare che la decisione della più alta corte ordinaria ha violato i suoi diritti fondamentali.



20° Anniversario dell'insediamento del Collegio Garante della Costituzionalità delle Norme

In via sussidiaria ed eccezionale, i ricorrenti possono rivolgere il loro ricorso direttamente contro una norma se la semplice esistenza della norma viola direttamente i loro diritti.

Inoltre, la Corte costituzionale è competente a valutare la legislazione attraverso un controllo giurisdizionale. In questo modo, le leggi e i decreti considerati incostituzionali possono essere annullati.

I tribunali possono presentare proposte di revisione di leggi o decreti se questi sono applicabili in procedimenti in corso.

A prescindere da un procedimento concreto, il Governo o un Comune possono chiedere alla Corte costituzionale di intraprendere una revisione giudiziaria di una legge. La revisione giudiziaria di un decreto può essere avviata da un minimo di 100 cittadini ammessi al voto.

Infine, la Corte costituzionale decide sui conflitti di giurisdizione tra autorità amministrative e giudiziarie, nonché sui procedimenti di *impeachment* contro i ministri e sulle controversie elettorali.

Le sentenze della Corte costituzionale sono di natura cassatoria, il che significa che - nel caso in cui un ricorso costituzionale venga accolto - il caso è rimesso all'ultima istanza ordinaria.

La Corte Suprema di Monaco è stata istituita con la Costituzione del 5 gennaio 1911 ed è considerata come una delle più antiche corti con competenza costituzionale del mondo (dopo la Corte Suprema degli Stati Uniti (*Marbury v. Madison*, 1803) e la Corte Suprema della Norvegia, che ha anch'essa stabilito la sua giurisdizione sulla costituzionalità nel XIX secolo).

La Corte Suprema è composta da cinque membri effettivi e due supplenti, nominati dal Principe per un periodo di quattro anni su proposta del Consiglio nazionale, del Consiglio di Stato, del Consiglio della Corona, della Corte d'appello e del Tribunale di primo grado. Tutte queste istituzioni propongono un membro effettivo; solo il Consiglio nazionale e il Consiglio di Stato propongono anche un supplente. Per ogni seggio, sia per un membro effettivo che per un membro supplente, devono essere proposti due nomi.

In pratica, le proposte vengono inviate al direttore dei servizi giudiziari, che le trasmette al Principe. In base all'articolo 89 della Costituzione, il Principe ha la possibilità di non accettare le proposte e di richiederne di nuove.

L'ordinanza del Principe designa anche, tra i suddetti membri, il Presidente della Corte e il Vicepresidente. In uno dei suoi pareri, la Commissione di Venezia ha criticato gli ampi poteri del Principe nei confronti del potere giudiziario.



20° Anniversario dell'insediamento del Collegio Garante della Costituzionalità delle Norme

I membri devono avere almeno 40 anni ed essere "scelti tra giuristi particolarmente competenti". In pratica, si tratta di eminenti professori di diritto pubblico o di membri del Consiglio di Stato o della Corte di Cassazione francese.

La giurisdizione della Corte Suprema copre sia le questioni amministrative che quelle costituzionali. Si riunisce ed esamina le sentenze in seduta plenaria nel caso di questioni costituzionali, quando decide sui conflitti di giurisdizione, e nel caso di questioni amministrative quando queste le sono deferite per ordine del Presidente della Corte o per decisione della sezione amministrativa. In tutti gli altri casi si riunisce e giudica come sezione amministrativa.

La Corte può essere adita da qualsiasi persona fisica o giuridica che abbia la capacità di agire e sia in grado di dimostrare un interesse, sia in materia amministrativa che costituzionale. Ad esempio, qualsiasi legge può essere abrogata per incostituzionalità su iniziativa di una persona fisica o giuridica, sia monegasca che straniera.

Lo studio della Commissione di Venezia sull'accesso individuale alla giustizia costituzionale del 2010 ha esaminato varie forme di questo tipo di accesso, a partire dall'accesso individuale indiretto - che consente l'accesso ma solo attraverso i tribunali ordinari, il Mediatore o i membri del Parlamento - fino all'accesso individuale diretto, che consente ai singoli di contestare la costituzionalità di un atto o di una norma direttamente senza l'intermediazione di un organo o di un'istituzione.

Nel 2021, la Commissione di Venezia ha aggiornato il suo Rapporto del 2010 sull'accesso individuale alla giustizia costituzionale.¹ Questo nuovo rapporto comparativo fornisce un'eccellente panoramica dei diversi modelli di revisione costituzionale e delle modalità di accesso dei cittadini alla giustizia costituzionale.

Il rapporto fa una distinzione tra revisione costituzionale diffusa e concentrata. Nei modelli di revisione diffusa, come ad esempio in Irlanda e Norvegia, tutti i giudici a tutti i livelli controllano la costituzionalità delle leggi.

Nei Paesi con un modello di revisione concentrato, è la Corte o il Consiglio costituzionale a svolgere questo compito. Questo modello concentrato, che è quello scelto dalla maggior parte dei Paesi europei, presenta due vantaggi principali: innanzitutto, porta a una maggiore unità della giurisprudenza. E, come secondo vantaggio, garantisce la certezza del diritto, poiché solo un tribunale può invalidare la legislazione in vigore.

¹ CDL-AD(2021)001 Inglese 19/02/2021 - Pubblico Rapporto riveduto sull'accesso individuale alla giustizia costituzionale, adottato dalla Commissione di Venezia nella sua 125a sessione plenaria (*online*, 11-12 dicembre 2020).



20° Anniversario dell'insediamento del Collegio Garante della Costituzionalità delle Norme

Nel suo rapporto, la Commissione di Venezia fa anche una distinzione tra accesso diretto e accesso indiretto alla giustizia costituzionale. Nei modelli di revisione diffusa, i cittadini hanno sempre un accesso diretto, in quanto possono direttamente contestare la costituzionalità di un atto giuridico davanti a qualsiasi tribunale. La situazione è ovviamente diversa nei Paesi in cui il controllo costituzionale è concentrato nelle mani di una Corte o di un Consiglio costituzionale.

In questi Paesi, i richiedenti possono spesso presentare direttamente una petizione alla Corte costituzionale, di solito con riferimento al loro caso specifico, sotto forma di ricorso costituzionale, dopo aver esaurito gli altri rimedi.

A tal riguardo vorrei fare una distinzione importante: l'oggetto del ricorso costituzionale può riguardare un singolo atto, di solito un caso giudiziario di ultima istanza, che ha violato i diritti fondamentali del ricorrente - si tratta di un "ricorso costituzionale integrale" - oppure può essere limitato alla costituzionalità degli atti normativi - la legge che era applicabile nel caso giudiziario, definito "ricorso costituzionale normativo".

Probabilmente non vi sorprenderà che la Commissione di Venezia sia favorevole al ricorso costituzionale integrale. Questo modello è utilizzato in paesi come la Germania, la Spagna o la Turchia.

Un ricorso costituzionale integrale fornisce la forma più completa di accesso individuale alla giustizia costituzionale e, in quanto tale, la protezione più completa dei diritti individuali.

Ciò è particolarmente importante quando i problemi risiedono nell'applicazione incostituzionale della legislazione e non nell'incostituzionalità della legislazione stessa.

Un'altra - rara - forma di accesso diretto per i cittadini è l'*actio popularis*. Si tratta del mezzo più ampio di accesso individuale alla giustizia costituzionale, poiché consente a qualsiasi individuo di presentare una petizione alla Corte costituzionale, senza dover dimostrare di essere interessato dalla legislazione in questione.

In un certo senso, un'*actio popularis* permette a ogni cittadino di diventare un custode della Costituzione, come ad esempio in Sudafrica.

Può sorprendere che la Commissione di Venezia non sia favorevole a un'*actio popularis* e che, ad esempio, nel caso del Montenegro e dell'Ungheria abbia sconsigliato di introdurre tale possibilità nella Costituzione.

Forse l'esperienza della Croazia dimostra più chiaramente perché abbiamo queste riserve: l'*actio popularis* ha portato nel caso della Croazia a un completo sovraccarico della Corte costituzionale. Ad esempio, una sola persona ha portato davanti alla Corte circa 800 richieste di revisione costituzionale.

La Commissione di Venezia ha quindi sempre consigliato agli Stati di chiarire che solo le vittime di violazioni dei diritti umani hanno il diritto di presentare un ricorso costituzionale.



20° Anniversario dell'insediamento del Collegio Garante della Costituzionalità delle Norme

Per quanto riguarda l'accesso indiretto dei cittadini alla giustizia costituzionale, una delle forme più comuni è che i tribunali ordinari rinviino le questioni costituzionali alla Corte costituzionale attraverso una richiesta preliminare.

Tali richieste preliminari, definite anche eccezioni di incostituzionalità, esistono nella maggior parte degli Stati che utilizzano un modello di revisione costituzionale concentrata, come ad esempio Germania, Italia o Spagna. Sono il metodo più comune di accesso individuale indiretto alla giustizia costituzionale.

A seconda del sistema, l'iniziativa può provenire dalle parti o dal giudice stesso. Quando l'iniziativa proviene dalle parti, il giudice può essere obbligato a rinviare il caso alla Corte costituzionale oppure ha la facoltà di farlo.

La Commissione di Venezia ha ritenuto che le richieste preliminari su iniziativa delle parti siano un mezzo molto efficace per ottenere l'accesso individuale alla giustizia costituzionale, se il tribunale ordinario è obbligato a sottoporre la questione preliminare alla Corte costituzionale.

Una volta esaurite le altre vie di ricorso presso i tribunali ordinari, un individuo può presentare un ricorso contro qualsiasi atto di un'autorità pubblica che violi i suoi diritti fondamentali. In questi procedimenti, la Corte costituzionale non riesaminerà la legalità del caso in esame, ma si concentrerà solo sugli aspetti costituzionali.

La funzione di tale ricorso è quella di proteggere i diritti costituzionalmente garantiti dell'individuo. Il ricorso costituzionale integrale è l'accesso individuale alla giustizia costituzionale più completo che esista ed è quindi considerato dalla Commissione di Venezia il mezzo migliore per la protezione dei diritti individuali.

Per quanto riguarda il sistema di giustizia costituzionale a San Marino, ho notato che il vostro impianto prevede una duplice possibilità di rinvio al Collegio.

L'articolo 12 della Legge Qualificata 25 aprile 2003 n. 55 prevede un sistema di rinvio in forma diretta, anche di iniziativa popolare, ma non in forma individuale.

È infatti prevista la possibilità di rinvio per la verifica di legittimità su impulso di almeno venti Consiglieri, Congresso di Stato, cinque Giunte di Castello, Commissione per le Pari Opportunità, nonché da un numero di cittadini elettori rappresentanti almeno il 1,5 % del corpo elettorale.

Il ricorso deve chiaramente indicare, a pena di irricevibilità, le disposizioni di legge o aventi forza di legge di cui è dubbia o controversa la legittimità, nonché le disposizioni ed i principi della vostra Dichiarazione dei diritti (Legge n.59/1974) che si assumono violati.



20° Anniversario dell'insediamento del Collegio Garante della Costituzionalità delle Norme

È poi previsto che per i ricorsi avverso leggi o atti aventi forza di legge il ricorso deve essere presentato entro il termine perentorio di quarantacinque giorni dalla pubblicazione.

Nel caso invece di verifica per iniziativa popolare, il ricorso, sottoscritto dai promotori deve contenere l'indicazione del loro rappresentante, e vi devono essere allegati, a pena di irricevibilità, i fogli contenenti le firme, debitamente autenticate, degli elettori.

Il successivo articolo 13 prevede invece un sistema di rinvio al Collegio attuato in forma incidentale, cioè a seguito di richiesta di verifica avanzata nell'ambito di giudizi pendenti presso gli organi giurisdizionali della Repubblica.

In tale caso la richiesta di verifica di legittimità può essere avanzata sia dalle parti in giudizio, sia dal Procuratore del Fisco, che d'ufficio dal Giudice, mediante ordinanza motivata.

È poi previsto che il Giudice, ricevuta la richiesta, assegna alle parti ed al Procuratore del Fisco, se interessato alla causa, venti giorni per presentare memorie e deduzioni, decorsi i quali, con ordinanza, non ammette i ricorsi manifestamente infondati o semplicemente dilatori.

Anche in tale caso, come nel rinvio in forma diretta, la domanda di verifica deve specificare la disposizione contestata e la norma costituzionale violata.

Questo sistema di rinvii preliminari è certamente utile e la maggior parte delle Corti costituzionali possono ricevere tali rinvii, anche nei Paesi in cui esiste un ricorso individuale integrale, ad esempio in Germania o in Belgio.

Leggendo il vostro sistema di rinvio costituzionale, mi chiedo solo se questo possa essere migliorato, ad esempio eliminando la possibilità per il giudice ordinario, il giudice *a quo*, di bloccare il rinvio.

Il giudice potrebbe essere obbligato a trasmettere i rinvii delle parti. Questo porterebbe a un numero maggiore di rinvii, alcuni dei quali potrebbero effettivamente essere futili. Tuttavia, il Collegio Garante potrebbe essere autorizzato a respingere rapidamente tali ricorsi se sono palesemente infondati.

Un'altra possibilità potrebbe essere quella di fornire al Collegio Garante un ricorso costituzionale individuale integrale contro le decisioni finali dei tribunali. Anche in questo caso, ciò comporterebbe un maggior carico di casi per il Collegio, ma si potrebbe prevedere un sistema per filtrare questi ricorsi.

Il ricorso diretto è senz'altro una delle modalità tese a garantire la concreta difesa delle libertà che - in ottica riformatrice - potrebbe arricchire l'ordinamento sammarinese e implementare il ruolo del Collegio come garante dei diritti oltre il tradizionale spazio di giurisdizione riservato a tal fine al Giudice per i rimedi straordinari.



20° Anniversario dell'insediamento del Collegio Garante della Costituzionalità delle Norme

Le nuove forme del ricorso diretto dovrebbero comporsi armonicamente con l'attuale sindacato di legittimità in via diretta.

Va altresì considerato che il Collegio Garante non si limita al sindacato di costituzionalità della legge, anche con riguardo ai parametri della Convenzione europea dei diritti dell'uomo e della sua Corte, ma è legittimato a sostituirsi al legislatore, nel caso in cui quest'ultimo non provveda a modificare la legge dichiarata incostituzionale nel termine concesso.

Tali cambiamenti potrebbero avere effetti profondi e dovrebbero essere studiati in dettaglio. All'inizio del mio intervento ho presentato la Commissione di Venezia del Consiglio d'Europa.

Se doveste prendere in considerazione questo o altri cambiamenti alla vostra Costituzione, vi consiglierei di consultare la Commissione di Venezia, magari prima per un seminario o una conferenza che discuta di questi temi, e poi per seguire una richiesta di parere su progetti di emendamenti costituzionali.

Infine, vorrei raccomandare al Collegio Garante di partecipare attivamente alla cooperazione tra Corti costituzionali organizzata dalla Commissione di Venezia prima nel quadro del Consiglio congiunto sulla giustizia costituzionale nell'area europea allargata e della Conferenza mondiale sulla giustizia costituzionale per la quale la Commissione di Venezia funge da segretariato. In futuro, il Collegio Garante potrebbe anche aderire alla Conferenza delle Corti costituzionali europee.



20° Anniversario dell'insediamento del Collegio Garante della Costituzionalità delle Norme

Intervento degli Ecc.mi Capitani Reggenti

Filippo Tamagnini – Gaetano Troina

Siamo particolarmente lieti di celebrare, oggi, il 20° anniversario del Collegio Garante della Costituzionalità delle Norme, una ricorrenza che non può non farci ricordare l'orgoglio e la grande aspettativa delle istituzioni sammarinesi di allora e soprattutto di coloro i quali si adoperarono per introdurre nel nostro ordinamento costituzionale un organo dalle funzioni assolutamente nuove e allo stesso tempo fondamentali dal punto di vista dell'evoluzione istituzionale, a tutti gli effetti la spinta più impegnativa di un ammodernamento costituzionale cui contribuirono, in maniera convinta e decisa, tutte le allora componenti del Consiglio Grande e Generale.

L'istituzione del Collegio Garante è la prima riforma che trova attuazione tra quelle indicate dalla Revisione della Dichiarazione dei diritti del 2002, riforme istituzionali che proseguono negli anni successivi con l'adozione delle leggi costituzionali e qualificate che disciplinano tuttora le attribuzioni dei Capitani Reggenti quali Capi dello Stato e quelle del Congresso di Stato, quale organo del potere esecutivo. Queste riforme sono state non solo il risultato di una decisione adottata dal Consiglio Grande e Generale con ampia condivisione ma, ancora prima, riforme promosse proprio dallo stesso Consiglio, sin dalla loro fase embrionale, con il coinvolgimento ed il confronto tra tutte le forze politiche, l'istituzione di commissioni consiliari *ad hoc*, la partecipazione di tutte le espressioni della società a sedi di confronto dedicate.

L'istituzione del Collegio Garante è stata indiscutibilmente una scelta importante nell'ordinamento del nostro Stato. Una scelta coraggiosa, non certo semplice, che ha dovuto dipanare molti dubbi e perplessità iniziali poiché veniva ad innestarsi all'interno delle secolari istituzioni sammarinesi, della sua antichissima costituzione per la maggior parte non scritta, imperniata sul Consiglio Grande e Generale, espressione della sovranità assoluta dell'Arengo.

Una scelta tuttavia necessaria, per rafforzare i diritti dei cittadini nei rapporti con lo Stato e favorire quello sviluppo giuridico-istituzionale che era divenuto ormai un imperativo, anche in virtù dell'adesione della Repubblica di San Marino al Consiglio d'Europa e della ratifica della Convenzione Europea per la salvaguardia dei diritti dell'Uomo e delle libertà fondamentali.



20° Anniversario dell'insediamento del Collegio Garante della Costituzionalità delle Norme

Come ebbe a dire la Reggenza quando, nel 2003, inaugurò l'avvio del Collegio con il giuramento dei primi insigni garanti, la Repubblica si affidava *"ad un organo del tutto nuovo ed alieno alla tradizione costituzionale sammarinese, compiti di grande importanza ed estrema delicatezza. Nuovo ed alieno perché vi è sempre stata, nella nostra cultura politico-istituzionale, la forte inclinazione a vincolare saldamente in capo all'unico organo eletto dal popolo ed alla Reggenza i maggiori poteri, insieme al timore di affidare a questa sorta di "corpo estraneo", un controllo molto penetrante ed inappellabile"*.

Ed indubbiamente il Collegio ha attribuzioni molto incisive ancor di più se si pensa che le sue determinazioni sono inappellabili. Esso ha infatti la fondamentale responsabilità di presidio dello Stato di Diritto, della separazione dei poteri, del funzionamento democratico negli ambiti assegnati alla sua competenza, nonché di garanzia dei valori della nostra Costituzione, all'interno della quale convivono i cardini di un ordinamento del tutto originale, unitamente al riconoscimento delle norme sovranazionali poste a tutela dei diritti e delle libertà fondamentali, che sono collocate al più alto livello nella gerarchia delle fonti.

Esso dà conto del proprio operato attraverso le sue pronunce, che tuttavia non sono sottoponibili a ulteriore giudizio né modificabili con eventuali ulteriori statuizioni.

La valutazione complessiva di questi 20 anni di esperienza è sicuramente positiva.

Molte le pronunce nell'ambito delle diverse attribuzioni ad esso conferite: *in primis* nel sindacato di costituzionalità e nei giudizi di ammissibilità dei referendum; ma anche nei conflitti tra organi dello Stato e nel sindacato alla Reggenza; molte anche le pronunce adottate nell'ambito delle competenze esercitate dai membri del Collegio transitoriamente e in composizione monocratica - sino alla messa in regime della riforma dell'Ordinamento Giudiziario, anch'essa del 2003, con la nomina dei giudici di terza istanza e di quelli per i rimedi straordinari; funzioni, queste ultime, che in parte sono diventate definitive con la conferma in capo a quest'organo delle decisioni in materia di astensione e ricusazione dei giudici per i rimedi straordinari e dei giudici per la responsabilità civile dei magistrati, alle quali si sono aggiunte di recente - con la riforma dell'Ordinamento Giudiziario del 2021, le funzioni di giudice "d'appello" nei procedimenti disciplinari promossi nei confronti dei magistrati.

Certamente le pronunce del Collegio Garante, in particolare quelle che intervengono sulle norme sancendone la conformità o meno ai principi costituzionali, hanno ripercussioni sulla vita politica, ma chi riveste ruoli istituzionali sa che illegittimare una norma non significa delegittimare il Consiglio Grande e Generale. Non è infatti il Consiglio ad essere controllato



20° Anniversario dell'insediamento del Collegio Garante della Costituzionalità delle Norme

dal Collegio, ma la sua produzione normativa o meglio parti di essa, per di più su iniziativa di soggetti terzi.

Molte di queste pronunce si sono rivelate vere e proprie opportunità di miglioramento della produzione normativa e altre sono state risolutive in situazioni di difficoltà nel funzionamento degli organi costituzionali, per conflitti insorti tra le rispettive attribuzioni. I suggerimenti ed i rilievi sono stati usati, anche indirettamente, quali riferimenti utili allo svolgersi di delicati passaggi della vita istituzionale in cui la Reggenza è stata, e anche oggi rimane, protagonista.

Sono pronunce ben motivate e articolate, che dovrebbero essere più conosciute e divulgate. Facciamo, dunque, nostro l'auspicio - già formulato dagli allora Capitani Reggenti in occasione del 15° anniversario - a che le sentenze del Collegio siano finalmente massimate. Ci auguriamo che, così come quelle del Tribunale, anche le decisioni del Collegio siano oggetto di illustrazione e commento da parte di illustri giuristi, accademici, studiosi, magistrati. E', questo, il modo più efficace per avere di tali decisioni una lettura oggettiva, una analisi imparziale e non influenzata da valutazioni erranee e pregiudizi determinati, appunto, dalla non conoscenza e dunque dalle inevitabili incomprensioni che ne possono conseguire.

Illustrissimi Presidente e membri del Collegio Garante,
Chiarissimi Professori,
Illustrissimi Consiglieri e Segretari di Stato,
Autorità,

in questa solenne circostanza, e proprio sottolineando l'attività svolta in questi venti anni dal Collegio, riteniamo doveroso evidenziare l'operato svolto da tutti i giudici che vi si sono avvicendati, per l'impegno e la dedizione profusi nell'espletamento di tale Alto incarico.

Innanzitutto desideriamo ricordare i membri del Collegio Garante che ne sono stati protagonisti all'avvio dell'attività: il compianto Prof. Giorgio Lombardi, primo Presidente del Collegio, il Prof. Augusto Antonio Barbera - che oggi ci onora della sua presenza e che del Collegio è stato Presidente per ben due volte; il Prof. Angelo Piazza, il Prof. Giuseppe Ugo Rescigno, il Prof. Carlo Bottari e il Dott. Maurizio Millo.

Tutti insigni giuristi provenienti dalla Repubblica Italiana che, con l'autorevolezza della loro dottrina e con la sensibilità dimostrata nell'interpretare perfettamente lo spirito della riforma, sono stati elementi fondamentali nel permettere a questo Organo un ottimo avvio della sua importante attività e un altrettanto eccellente proseguimento.



20° Anniversario dell'insediamento del Collegio Garante della Costituzionalità delle Norme

Dopo di loro altri giuristi e magistrati provenienti dalla vicina Italia hanno ricoperto l'incarico di membro del Collegio Garante, apportando all'organo le loro preziose personali conoscenze ed esperienze. Tutti si sono avvicinati al nostro Ordinamento, assolutamente originale e peculiare, con rispetto e rigore, affascinati dalla nostra tradizione giuridico - istituzionale; tutti attenti a far sì che il Collegio - e quindi le funzioni ad esso attribuite - fosse sin dall'inizio inserito, nella maniera più armonica possibile, nel nostro contesto istituzionale.

Si è dovuto attendere l'anno 2010 perché l'auspicio, formulato all'atto dell'insediamento dagli allora Capitani Reggenti, di poter vedere annoverati tra i componenti del Collegio anche giuristi sammarinesi, si concretizzasse.

A marzo di quell'anno infatti il Consiglio Grande e Generale ha nominato l'Avv. Giovanni Nicolini membro supplente, che sarebbe diventato membro effettivo tre anni dopo e Presidente nel 2018.

Nel 2020 un altro sammarinese viene nominato Giudice del Collegio Garante, questa volta è una cittadina – la prima donna a ricoprire tale incarico - già Giudice presso la Corte Europea dei Diritti dell'Uomo e attualmente Presidente del Collegio. L'Avv. Kristina Pardalos.

La scelta di affidarsi a Garanti che non vivono la quotidianità della realtà sammarinese va sicuramente riconfermata, ma nondimeno va coniugata con la garanzia di una vicinanza ed una comprensione delle dinamiche della nostra comunità tale da scongiurare il pericolo di un isolamento, che non sarebbe un valore in quanto tale.

Affiancare, ad illustri professionisti e giudici forensi, personalità presenti in territorio e vicine al sentire della nostra comunità, peraltro con prestigiose e significative esperienze anche fuori dalla Repubblica e in consessi internazionali, costituisce una ulteriore importante risorsa per il Collegio e occorre pertanto darne continuità.

È evidente come la compresenza di insigni giuristi italiani accanto a giuristi sammarinesi - gli uni con il proprio patrimonio di conoscenza, di cultura giuridica e di esperienze maturate nei più prestigiosi ambiti accademici e della magistratura italiana, gli altri con l'indiscutibile conoscenza della nostra identità statuale, delle relative peculiarità istituzionali e ordinamentali ed anche del tessuto storico e sociale della nostra comunità - possa essere un connubio ideale anche per non cadere nella tentazione di importare da realtà esterne modelli e visioni non del tutto aderenti alla nostra realtà.

Chiarissima Prof.ssa Sciarra,

Chiarissimo Prof. Buquicchio,



20° Anniversario dell'insediamento del Collegio Garante della Costituzionalità delle Norme

Desideriamo esprimere a Voi il nostro profondo ringraziamento e apprezzamento per gli interventi che oggi abbiamo avuto l'onore ed il piacere di ascoltare. Interventi non di circostanza, ma contributi di idee e riflessioni quanto mai preziosi anche per il futuro prossimo del Collegio, che sicuramente saranno oggetto di approfondimento e valutazione da parte di tutti gli organi costituzionali qui rappresentati in udienza ai massimi livelli, ciascuno per quanto di competenza.

Siamo altresì certi che la Tavola Rotonda di oggi pomeriggio sarà l'occasione per svolgere analisi e valutazioni sui primi vent'anni di attività del Collegio, ma soprattutto per individuare in prospettiva le possibili evoluzioni future.

Apprezziamo in particolare che al qualificato convegno di oggi partecipino, con le proprie relazioni, non solo i componenti del Collegio Garante ma anche il Dirigente del Tribunale, il Dirigente dell'Avvocatura dello Stato, il Direttore dell'Istituto Giuridico, il Presidente dell'Ordine degli Avvocati e Notai. Lo apprezziamo perché espressione di quel "dialogo istituzionale", di quella leale collaborazione che dovrebbero essere sempre assicurati non solo tra gli organi dello Stato e quelli dell'Amministrazione ma anche con le varie espressioni del mondo sociale, economico, professionale interessate dagli argomenti in discussione. Leale collaborazione che non significa ingerenza di un potere nell'altro; piuttosto significa condivisione dei problemi e disponibilità - pur nel rispetto delle differenti competenze - a ricercare le soluzioni più appropriate nel supremo interesse della Paese e delle sue stesse Istituzioni.

Illustrissimi ospiti,

da qualche tempo la politica ha iniziato a manifestare l'intenzione di intraprendere un nuovo percorso di riforma istituzionale, e all'ordine del giorno del Consiglio Grande e Generale è stato iscritto un apposito comma per un dibattito finalizzato all'istituzione di una Commissione Consiliare Speciale per detta riforma.

Intuiamo dal titolo della Tavola Rotonda di oggi che anche il Collegio Garante si stia approcciando ad un percorso di possibile riforma e aggiornamento: così come per quello che la politica intende avviare rispetto a alle istituzioni che di essa sono espressione, anche per una eventuale riforma del Collegio Garante ci sentiamo di sottolineare quanto sia importante il dialogo e il proficuo confronto tra gli organi dello Stato, pur salvaguardando sempre il rispetto dei ruoli: siamo convinti che questa nostra raccomandazione non sarà disattesa, perché riteniamo si tratti di un pilastro fondamentale su cui fondare la realizzazione di ogni progetto che possa dare esito positivo.



20° Anniversario dell'insediamento del Collegio Garante della Costituzionalità delle Norme

Al termine di questo nostro indirizzo di saluto esprimiamo al Presidente Pardalos e ai membri del Collegio Garante i sentimenti della nostra più profonda stima e gratitudine per il ruolo non certo facile cui sono preposti.

A Loro e a tutti gli altri giuristi che in questi vent'anni hanno contribuito a dare al Collegio "forma e sostanza" va la riconoscenza nostra e di tutte le Istituzioni sammarinesi. Ad essi va il riconoscimento di aver compreso e tradotto perfettamente le intenzioni che hanno portato all'istituzione di quest'organo, di essere stati veramente quel ponte *"ideale tra la tradizione e l'innovazione, tra le istituzioni e i cittadini"*, come auspicato all'atto dell'insediamento.

Dopo vent'anni crediamo si possa indubbiamente affermare che il Collegio Garante sia a pieno titolo non solo una parte, ma a tutti gli effetti pietra angolare dell'architettura costituzionale della nostra Repubblica concorrendo, unitamente agli altri organi, al buon funzionamento dello Stato nella prospettiva del rispetto della legalità e nel quadro dei vincoli sovranazionali ordinati a una sempre più piena tutela dei diritti umani e delle libertà fondamentali.

L'augurio che formuliamo è, dunque, di continuare nel solco tracciato nel supremo interesse dello Stato.



20° Anniversario dell'insediamento del Collegio Garante della Costituzionalità delle Norme

Tavola Rotonda

I primi vent'anni del Collegio Garante: bilancio e prospettive



Indirizzo di saluto del Segretario di Stato
per l'Istruzione e la Cultura
Andrea Belluzzi

Illustrissimi ed autorevolissimi ospiti,
Eccellentissimi colleghi,
Concittadine e concittadini,

sono particolarmente onorato di potervi accogliere in quest'aula che per la storia sammarinese ha tanto da raccontare, intitolata al Prof. Lanfranco Ferroni che è stato Dirigente del Tribunale ed ha diretto l'Istituto Giuridico della nostra Università. Intitolare quest'aula a questo personaggio, per noi, per l'Università e per l'Istituto Giuridico, ha significato dare un messaggio di interazione ed apertura dell'Istituto Giuridico come luogo di dialogo, di confronto e di ricerca su quello che è il diritto sammarinese.

Oggi celebriamo i venti anni del Collegio Garante, verranno ricordate funzioni e potenzialità, caratteristiche e peculiarità di quello che è il Collegio Garante e di quello che ha fatto e quello che potrà fare. È un auspicio a cui mi unisco quello che potrà fare nei prossimi venti o trent'anni anche perché, avendo oltre 1700 anni di storia, venti anni è una misura veramente limitata.

Menziono apposta i 1700 anni di storia. Noi siamo patrimonio dell'umanità non tanto e solo per il nostro territorio, ma per quello che il nostro territorio rappresenta.

Il nostro territorio rappresenta una *polis*, una comunità democratica che nel corso dei secoli è arrivata sino ad oggi. Ed è arrivata sino ad oggi con quelle che sono le sue Istituzioni, le ha adattate, sono cresciute nel corso dei secoli e nel corso degli anni.

Un organismo giovane come il Collegio Garante, meglio di alcuni altri inserimenti, permettetemi un commento di natura politica, si è inserito nell'architettura delle nostre Istituzioni. Il Collegio ha svolto un compito importante, è stato al centro in questi venti anni anche di vicende e di momenti per la vita democratica del nostro Paese importanti e ha svolto in maniera autorevole questo mandato.

L'auspicio, nella sicurezza che così sia, che questo ruolo possa essere implementato nel corso del tempo. La suggestione al Vostro autorevolissimo dibattito è questa: come continuare ad evolvere quella che è una peculiarità della nostra comunità, il diritto.

Noi abbiamo alcuni elementi storici che ci caratterizzano, le nostre Istituzioni sono peculiari, a partire dai nostri Capi di Stato ed il nostro diritto.



20° Anniversario dell'insediamento del Collegio Garante della Costituzionalità delle Norme

Ricordo il Presidente Canzio in apertura di un anno giudiziario in cui ha parlato del diritto comune europeo paragonandolo al nostro diritto ed auspicando come quest'ultimo possa essere di esempio anche per il diritto comune europeo.

Nel nostro piccolo Stato vi è la presenza di operatori del diritto, di ogni livello. Vi è l'Avvocatura dello Stato, il Tribunale, l'Istituto Giuridico. Vi sono autorevolissimi esperti e docenti di diritto, persone che hanno svolto ruoli apicali non solo nella nostra Repubblica, ma anche in Italia. La mia suggestione è come nel corso del tempo continuare a coltivare, alimentare il nostro diritto in maniera tale che possa rimanere diritto sammarinese, e che possa avere una sua peculiarità, una sua identità anche se inserito nel contesto europeo. Dunque un diritto sammarinese inserito nel contesto europeo ma che mantenga le radici nel proprio passato, radici che continuano ad essere contemporanee e presenti anche nel nostro futuro.



Indirizzo di saluto del Presidente della Corte Costituzionale – già Presidente e Membro del Collegio Garante

Prof. Augusto Antonio Barbera

Vi ringrazio per il graditissimo invito, e soprattutto ringrazio per questa giornata assai interessante. Parlerò poco perché sono venuto per imparare più che per raccontare. Non è retorica. Sono venuto per imparare perché conosco, essendo stato uno dei protagonisti, i primi dieci anni di attività del Collegio Garante; conosco poco, invece, tutto quello che è accaduto nei dieci anni successivi, e quindi ascolterò con molto interesse, pronto a prendere appunti.

Lasciatemi innanzitutto dire che l'atmosfera che ho colto è di ampio consenso attorno al lavoro del Collegio Garante; soprattutto l'ho potuto cogliere nelle dichiarazioni degli esponenti politici che oggi sono intervenuti. Non era scontato, considerando che la Repubblica di San Marino, fino alla Dichiarazione dei diritti del 1974, e fino all'istituzione del Collegio Garante, era da considerarsi, sotto un profilo strettamente giuridico, uno Stato che riconosceva all'apparato politico un potere assoluto. Il potere era infatti tutto nelle mani del Consiglio Grande e Generale, definito anche *Principes absolutus*, sia pure temperato dalla dialettica e dal pluralismo delle forze politiche. Tale era rimasto l'ordinamento della Repubblica nonostante l'Arengo del 1906. Questa data – per chi non lo sapesse – ha rappresentato per San Marino una vera e propria rivoluzione, nonché il primo momento di democratizzazione dello Stato; un po' come lo sono state la rivoluzione francese, quella inglese o quella americana. Ed è proprio con l'istituzione del Collegio Garante che detto processo ha avuto un positivo sviluppo e i poteri assoluti del Consiglio Grande e Generale sono stati definitivamente superati.

Tale contesto storico fa ben comprendere perché la costruzione del Collegio Garante, destinato a sindacare le decisioni del "sovrano assoluto", presentava non poche problematiche, soprattutto nella fase di avvio dei suoi lavori. Problematiche che, anche oggi, si presentano in talune parti del mondo; si pensi al tema della cosiddetta giuristocrazia, denunciata in vari Paesi occidentali. O, ancora, alle note polemiche sulle Corti costituzionali di taluni Stati dell'Est.

Alcune delle funzioni che oggi sono in capo al Collegio Garante, allora erano nella titolarità del Consiglio dei XII, che peraltro si riuniva nella sala dove oggi c'è stata la presentazione di questo interessante convegno.



20° Anniversario dell'insediamento del Collegio Garante della Costituzionalità delle Norme

Il Consiglio dei XII era un organo interno al Consiglio Grande e Generale e aveva compiti di accettazione dei ricorsi e di controllo sulle leggi. Questi ultimi venivano effettuati ascoltando il parere di un "sapiente": veniva conferito l'incarico ad un saggio, ad un sapiente esterno non sammarinese, che aveva il compito di fornire pareri al Consiglio, che sulla base di questi poi decideva liberamente. Il Consiglio dei XII era quindi interno all'Assemblea, e per questo non in sintonia con quanto avveniva in tutti gli Stati nel dopoguerra, quando appunto le Corti costituzionali, prima fra tutte quella italiana e poi quella tedesca, cominciarono, nel rispetto del principio di separazione tra poteri, ad essere ritenute istituzioni coesistenti allo Stato costituzionale.

La costruzione di questa istituzione rappresentava quindi un'impresa non facile. E infatti abbiamo incontrato una serie di problemi iniziali, risolti anche grazie all'apporto dell'efficientissimo Avvocato Giovanna Crescentini (per chi non è sammarinese, l'Avvocato Crescentini rappresenta il vertice massimo dell'amministrazione della Repubblica). Tra questi problemi, alcuni erano anche simbolici ma sappiamo quanto i simboli siano importanti nel diritto costituzionale. Inizialmente – ricordo – era stato proposto che il Collegio Garante avesse sede al Palazzo di Giustizia, ma l'Avvocato Crescentini intuì subito che il Collegio Garante, quale Organo costituzionale – e non organo del potere giudiziario – dovesse essere localizzato in altra sede o, quanto meno, nello stesso Palazzo ove si riunisce il Consiglio Grande e Generale, ove hanno sede i Capitani Reggenti. Azzardando un esempio, forse non del tutto consono, anche la Corte costituzionale italiana simbolicamente non è lontana dal Quirinale.

L'individuazione della sede del Collegio è stato solo uno tra i primi temi da risolvere, poi ce ne sono stati tanti altri. Eravamo chiamati a dar vita ad un Organo alquanto eclettico, avendo le caratteristiche, che in genere, sono presenti o nell'uno o nell'altro dei modelli europei di giustizia costituzionale. Da un lato, infatti, il Collegio Garante svolge le sue funzioni assumendo le caratteristiche tipiche del giudizio incidentale di costituzionalità; dall'altro, però, è previsto che l'attivazione del sindacato possa avvenire anche su richiesta di almeno venti Consiglieri del Consiglio Grande e Generale. Nel primo caso può essere accostato al modello italiano, nel secondo può essere accostato al controllo francese di costituzionalità.

Non sono solo i componenti del Consiglio Grande e Generale gli unici a poter ricorrere al Collegio poiché tale giudizio in via diretta può essere azionato anche dal Congresso di Stato, da cinque Giunte di Castello, dalla Commissione per le Pari Opportunità. Ma – e qui l'introduzione di una rilevante novità – il sindacato in via diretta è stato pensato anche per essere attivato da un numero di cittadini rappresentante almeno l'1,5% del corpo elettorale. Non si tratta e non va confuso con il ricorso individuale (quello che in Spagna viene chiamato *recurso de amparo*), stamane caldeggiato dal Prof. Buquicchio. Conferire tale possibilità



20° Anniversario dell'insediamento del Collegio Garante della Costituzionalità delle Norme

all'1,5% del corpo elettorale significa attribuire detto potere ad una quota del corpo elettorale che viene così rappresentata ed è potenzialmente in grado di dare voce anche a minoranze del Paese. Una assoluta innovazione nel panorama della giurisdizione costituzionale che – a mio avviso – evoca anche un implicito riferimento alla funzione tradizionale dei *referendum* nella Repubblica di San Marino.

Nell'istituzione del Collegio Garante assai importante fu anche l'individuazione dei parametri del giudizio di legittimità costituzionale.

San Marino non ha infatti una Costituzione – così come non c'è l'ha il Regno Unito – però, pur non avendola, non si può certo dire che non abbia un ordinamento costituzionale. Ci tengo a ribadirlo: San Marino non ha una Costituzione scritta, ma ha senz'altro un ordinamento costituzionale. Ordinamento costituzionale che trova una importante espressione, intanto, nella Dichiarazione dei diritti. La legge che ha approvato la Dichiarazione dei diritti ha infatti le caratteristiche proprie di una legge rigida e non di una legge ordinaria.

A comporre l'ordinamento costituzionale ci sono, poi, le *Leges Statutae*, leggi secolari che, come membri del Collegio Garante, ci siamo trovati ad utilizzare in qualche caso e che rappresentano le vere e uniche norme costituzionali scritte di San Marino.

Non sottovalutabili, in tal senso, nemmeno le consuetudini, che rappresentano anch'esse una singolarità nell'ordinamento sammarinese. Hanno infatti un doppio volto: quali fonti del diritto, vincolano il Collegio Garante, ma, al contempo, le stesse consuetudini possono divenire oggetto del sindacato di costituzionalità ad opera dello stesso Collegio.

Senza dubbio, però, il parametro più importante che il Collegio Garante ha potuto utilizzare è la Convenzione europea dei diritti dell'uomo, del 1950, che, a San Marino, è ritenuto un parametro interno, quindi parte integrante dell'ordinamento sammarinese. San Marino è infatti una delle pochissime Nazioni, e forse l'unica in Europa, ad avere reso la CEDU un parametro interno. Così non è in Italia, per cui la Convenzione europea dei diritti dell'uomo è una fonte internazionale, parte dunque di un ordinamento esterno, che negli anni è sì certamente divenuta sempre più vincolante, in particolare dopo le note sentenze gemelle n. 348 e n. 349 del 2007 della Corte costituzionale, ma – lo sottolineo – rimane pur sempre una fonte esterna. Contrariamente, qui a San Marino, la CEDU è parte del suo ordinamento, al pari di una Costituzione scritta.

In questa prestigiosa sede voglio proporvi anche qualche passaggio relativo alle decisioni a cui ho partecipato come membro del Collegio Garante.

Rifacendoci alle fonti medioevali, ricordo che abbiamo utilizzato l'istituto dell'*interpretatio principis* (cioè ad opera dello stesso Consiglio Grande e Generale), interpretandolo in una visione più moderna. In particolare, mi riferisco a più sentenze in cui abbiamo cercato di utilizzare quest'istituto in armonia con i principi elaborati dalla Corte di



20° Anniversario dell'insediamento del Collegio Garante della Costituzionalità delle Norme

Strasburgo, laddove riferiti alle leggi di interpretazione autentica, quindi in conformità alla richiamata Convenzione europea.

Inoltre, tra le diverse norme consuetudinarie con cui abbiamo dovuto confrontarci – mi richiamo su tutte alla sentenza n. 5 del 2007 – c'è stata la legittimazione costituzionale della *querela nullitatis*; istituto come noto, patrimonio del diritto comune. Con tale decisione è stata estesa l'applicazione di detto istituto ad ogni tipo di decisione, anche avverso le sentenze del Giudice delle Appellazioni Civili nei processi per repressione di condotte antisindacali, per i quali la legge escludeva espressamente ogni tipo di gravame.

Un altro caso ci ha consentito di riferirci al diritto comune: riguardava una legge che prevedeva una sanzione penale per chi avesse prodotto un incidente e non avesse provveduto a rimuovere nell'immediatezza il veicolo incidentato. All'epoca la questione di legittimità su tale disciplina era stata sollevata nell'ambito di un giudizio che vedeva incriminata una persona che, dopo un incidente, non si era adoperata per rimuovere il mezzo. Ciò tuttavia non aveva causato in concreto alcuno ostacolo alla circolazione. Per risolvere la causa ci ha aiutato una vecchia massima di straordinaria attualità e civiltà "*non mala quia vetita, ma vetita quia mala*". Essa concerne, in altri termini, il "principio di offensività" che, allora, neanche la Corte costituzionale italiana aveva pienamente costruito. E non è un caso che quella decisione venne ripresa in talune riviste giuridiche di diritto penale proprio perché ritenuta un innovativo precedente.

Mi avvio ad un'ultima riflessione che ritengo importante, soprattutto nella mia veste di Presidente della Corte costituzionale italiana. Vi è una novità nella legislazione sammarinese che, a titolo personale, vorrei prendere a modello e cercare di introdurre in Italia (me lo consenta la Presidente emerita della Corte costituzionale italiana, Silvana Sciarra, qui presente). A San Marino la dichiarazione di incostituzionalità ha valore di giudicato immediato tra le parti, ma gli effetti *erga omnes* delle sentenze possono essere differiti per un periodo di sei mesi, al fine di consentire al Consiglio Grande e Generale di legiferare in conformità alla decisione di illegittimità. Tale meccanismo, a cui sono pervenute anche l'Austria e la Germania, prima per decisioni pretorie, poi per riconoscimento apposito con legge, è già da tempo un utile strumento nelle mani del Collegio Garante e il suo funzionamento ritengo vada guardato con interesse per tutte le numerose potenzialità positive che non ho qui il tempo di illustrarvi.

E proprio perché sono qui per ascoltare e per imparare le novità degli ultimi anni che termino il mio intervento, ringraziandovi ancora una volta per l'invito, ma soprattutto per gli stimolanti anni di lavoro che abbiamo potuto trascorrere insieme. Li ricordo con immenso piacere sotto il profilo professionale, ma soprattutto sotto quello umano.



20° Anniversario dell'insediamento del Collegio Garante della Costituzionalità delle Norme

Introduzione del Vice Presidente del Collegio Garante

Prof. Glauco Giostra

Eccellentissimo Segretario di Stato,
Presidente Barbera,
Autorità,
Signore e signori,

Prima di prendere la parola in questa Aula consentitemi di rivolgere un pensiero, pregno di nostalgia e di affetto, all'amico Lanfranco Ferroni, cui quest'Aula è stata dedicata.

Non è per una semplice ragione organizzativa che questo ventesimo compleanno del Collegio è articolato in due sessioni. Stamane abbiamo assistito ad un alto momento commemorativo, nel senso etimologico (*cum memorare*) del ricordare insieme un passaggio importante nella storia di questa Repubblica: *"il cambiamento più audace e difficile"*, come ebbe efficacemente a definirlo la Reggenza in occasione della istituzione del Collegio Garante; istituzione, che fu espressione della volontà di sottrarre le scelte di civiltà consacrate nella Dichiarazione del 1974 alle ondivaghe signorie delle maggioranze politiche. Una pagina nel grande libro della piccola Sammarino da cui non togliere il segnalibro della memoria.

Questo pomeriggio si vuole volgere lo sguardo al futuro, raccogliendo dagli autorevoli interventori, qui presenti, riflessioni e proposte che costituiranno il lievito culturale di un tavolo di confronto che vorremmo promuovere per mettere a punto alcune idee migliorative del funzionamento del Collegio. Ad evitare equivoci: l'impianto della Legge istitutiva (n. 55 del 2003) resta fondamentalmente valido nelle sue strutture portanti. La pluriennale esperienza giurisprudenziale del Collegio, peraltro, ha registrato criticità che ci sembrano raccomandare la necessità di un "fisiologico" tagliando di manutenzione. L'idea è quella di suggerire al potere politico, che poi naturalmente provvederà nei termini e nei tempi ritenuti più congrui, taluni sviluppi migliorativi di questo fondamentale snodo costituzionale della Repubblica.

Se ogni opera di intervento sui gangli di un sistema normativo esige una cauta ponderazione, nell'ordinamento sammarinese è necessaria una prudenza da artificiere, perché bisogna cercare di evitare da un lato che un malinteso rispetto per la tradizione si traduca in un miope misoneismo, che determinerebbe con il tempo la sclerotizzazione delle arterie democratiche sammarinesi, dall'altro che i necessari sviluppi finiscano per disperdere lo straordinario patrimonio di valori libertari e democratici, di questa piccola, grande Repubblica: qui, ogni impegno riformatore credo debba avere come bussola culturale quella di apprestare le innovazioni che consentono di esprimere al meglio i valori identitari di questa incomparabile



20° Anniversario dell'insediamento del Collegio Garante della Costituzionalità delle Norme

esperienza politica, poiché *"tradizione - spiegava Gustav Mahler- non è culto delle ceneri, ma custodia del fuoco"*.

A rendere ancor meno agevole l'intervento riformatore in materia di giustizia è la ridotta platea sociale di questa Repubblica. Ci sono, infatti, taluni problemi nei piccoli Stati che si dimensionano proporzionalmente in rapporto ad essa (politica ambientale, politica sociale, tutela dell'ordine pubblico, organizzazione commerciale, governo del traffico); altri che invece richiedono garanzie incompressibili (salute, giustizia). Per restare nel nostro ambito, al cittadino che chiede giustizia non si può offrire una sommaria in ragione dell'eseguità delle risorse. Anzi, l'ordinamento del piccolo Stato deve affrontare problemi non solo non proporzionati alle sue dimensioni, ma persino maggiori rispetto a quelli che debbono affrontare i grandi Stati. Non è difficile immaginare, sempre in materia di giustizia, quanto sia più delicato il problema delle astensioni o delle recusazioni dei giudici in un ambiente in cui professioni, interessi, amicizie, parentele si intrecciano frequentemente nel tessuto sociale; quanto sia arduo apprestare una classe magistratuale in grado di garantire collegialità degli organi decidenti, impugnabilità dei provvedimenti, competenze specializzate. [aggiungo peraltro incidentalmente, che l'aver dovuto far ricorso a giuristi esterni, da fattore di necessaria debolezza mi sembra si converta, se gli autoctoni non si preoccupano miopemente di alzare barriere culturali e i chiamati non coltivano patetiche pretese di colonialismo giuridico, in una feconda osmosi e un'occasione di crescita per entrambi].

Queste brevi considerazioni soltanto per assicurare che vi è piena consapevolezza di quanto sia stretta e impegnativa la strada delle riforme. Ma ciò può giustificare la prudenza nel procedere, non certo l'immobilismo.

Mi sembra che, in primissima approssimazione, gli sviluppi migliorativi riguardanti il Collegio si possano collocare su un triplice piano: quello della disciplina normativa delle sue funzioni; quello delle sue relazioni con gli altri organi istituzionali e quello dei suoi rapporti con la collettività sammarinese.

1) L'esperienza giurisprudenziale maturata dal Collegio ha evidenziato carenze e inadeguatezze dell'ordito normativo che ne governa l'operato. Capita persino che al Collegio risultino assegnate competenze di assai dubbia pertinenza, senza che ne sia neppure disciplinata la procedura attraverso cui esercitarle, come ad esempio in materia disciplinare a carico dei magistrati. In presenza di queste smagliature del tessuto normativo il Collegio è costretto a procedere con un'interpretazione di carattere sistematico che amplia la sua forbice discrezionalità e fatalmente accresce l'opinabilità delle sue opzioni esegetiche. Senza dire che in mancanza di precise indicazioni prescrittive in ordine alla procedura da seguire, il Collegio ha optato doverosamente per l'applicazione analogica di quella che offre maggiori garanzie, con un impegno però di risorse e di tempo spesso sproporzionati all'oggetto del contendere.



20° Anniversario dell'insediamento del Collegio Garante della Costituzionalità delle Norme

Non sembra quindi differibile una ricognizione delle attuali inadeguatezze normative e una riflessione sui possibili rimedi, rimettendo poi ovviamente al Legislatore l'*an* e il *quomodo* di un intervento riformatore, che sappia perfezionare l'assetto normativo che governa l'azione del Collegio senza mai comprometterne la specificità funzionale, l'infungibilità e la irrinunciabilità.

2) C'è margine di miglioramento, come si diceva, anche riguardo al rapporto del Collegio con gli altri organi della Repubblica nella prospettiva di una migliore convergenza sinergica, quello che la Reggenza, in occasione del primo insediamento del Collegio Garante, auspicava dovesse essere il *"dialogo istituzionale"*. Del resto, l'ordinamento sammarinese già esprime, con una emblematica soluzione sconosciuta ad altri Paesi, tra cui l'Italia, la vocazione a realizzare una proficua collaborazione tra Garante della costituzionalità e potere legislativo. Ci riferiamo alla prescrizione contenuta nella sua Legge fondamentale secondo cui *"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"*. Saggiamente la Costituzione sammarinese sollecita e favorisce un dialogo tra il Collegio Garante e il Legislatore, provvidenziale soprattutto nei casi in cui l'intervento di asportazione chirurgica operato con la dichiarazione di incostituzionalità abbisogna di un accurato rammendo del tessuto normativo da parte del Legislatore per una migliore tutela di interessi fondamentali meritevoli di equilibrato bilanciamento. In difetto di analoga previsione altri Paesi, tra cui l'Italia (ancora poco fa il Prof. Barbera ne auspicava il recepimento), hanno dovuto affidarsi a soluzione pretorie delle Corti in grado di stimolare un tempestivo intervento legislativo. La Corte costituzionale italiana ha dovuto inaugurare la tecnica decisoria dell'incostituzionalità "accertata, ma non dichiarata" (in termini analoghi la Corte Suprema inglese, 2014); oppure, con la nota decisione in materia di suicidio assistito (ord.207 del 2018), differire, "in uno spirito di leale e dialettica collaborazione istituzionale", la pronuncia di incostituzionalità ad una successiva, prefissata udienza: una sorta di *time out* procedimentale, per dare un termine determinato all'intervento del Legislatore. Nella medesima materia, la Suprema Corte canadese ha scelto un'altra strada ancora: ha differito di dodici mesi gli effetti della propria declaratoria di incostituzionalità. Nei mesi scorsi, sempre appunto *"in uno spirito di leale e dialettica collaborazione istituzionale"* il Collegio Garante ha temporeggiato per tutto il tempo a sua disposizione prima di emettere una declaratoria di incostituzionalità al fine di attendere che il Legislatore, recependo una risalente sollecitazione dello stesso Collegio, portasse a termine la sua opera di bilanciamento degli interessi in gioco: si verteva sul problema del divieto di utilizzazione in giudizio di documenti rispetto ai quali



20° Anniversario dell'insediamento del Collegio Garante della Costituzionalità delle Norme

non sia stato assolto l'onere di registrazione. In tal modo il Collegio, oltre che mostrare un apprezzamento per la collaborazione istituzionale dimostrata dal Consiglio Grande, ha inteso cercare di evitare che la medesima materia avesse due discipline differenti: quella per le parti del procedimento *a quo* risultante dal mero intervento ablativo del Collegio, e quella successivamente apprestata dal Legislatore. Inconveniente, questo, su cui sarebbe ad esempio opportuno riflettere per scongiurare in futuro inaccettabili discrasie di trattamento tra situazioni identiche.

Sempre in un'ottica di dialogo istituzionale in occasione del 15° anniversario del Collegio, la Reggenza aveva avanzato la proposta di una procedura che possa consentirLe di *"ricevere consigli e pareri tecnici di natura costituzionale quando abbia, lei stessa, importanti dubbi e rilevanti incertezze nell'esercizio dei propri doveri"*. Su questo "compito consultivo" del Collegio espresse perplessità il Prof. Fusaro; perplessità condivise dal Prof. Guzzetta che propose la facoltà di ottenere un parere preventivo "da parte degli ex Presidenti del Collegio".

Mi sembra più proficuo e privo di controindicazioni esplorare con attenzione la possibilità per così dire opposta: che sia, cioè, consentito al Collegio di avvalersi di consulenze mirate. Il ristretto numero di componenti, infatti, fatalmente lascia delicati settori ordinamentali fuori dalle competenze dei suoi membri (io, ammesso e non concesso che riesca a coprire l'area penalistica, avanzerei eufemisticamente con qualche difficoltà nel territorio del diritto tributario, del diritto di famiglia, delle successioni, ecc, ecc.). Un problema che non è certo sfuggito in passato ai miei illustri predecessori. Per il Prof. Rescigno il rimedio sarebbe costituito dalla possibilità di dedicare molto tempo allo studio delle questioni "aliene"; per il Prof. Guzzetta, dal contributo di approfondimento offerto dalle parti. Forse si potrebbe lavorare intorno all'idea di prevedere una collaborazione *ad acta* con l'Istituto Giuridico sammarinese, che già a norma dell'art.3 della Legge n.165/2022 formula pareri scientifici tecnico-giuridici su proposte di legge. L'Istituto potrebbe offrire un prezioso lavoro di ricerca e di consulenza a richiesta del Collegio, quale supporto istruttorio. Una sorta di *amicus curiae* istituzionale.

Su un più alto piano transnazionale, sarebbe poi auspicabile che il Collegio possa avvalersi della prerogativa di richiedere un parere consultivo alla Corte Edu su questioni di principio riguardanti i diritti e le libertà stabiliti nella Cedu, in forza del Protocollo addizionale n.16. Proficua sarebbe altresì una possibilità di interlocuzione con la Commissione di Venezia, come stamattina auspicava il Presidente Buchicchio.

Avendo già sottratto troppo tempo, sorvolo velocemente sul piano dei rapporti tra Collegio e cittadini sammarinesi. Due soli, telegrafici cenni: l'ex Presidente dell'Ordine degli Avvocati Simone Menghini, rilevando già un lustro fa che l'accesso al Collegio per il cittadino, che è parte in un procedimento, è praticamente "soffocato" dal filtro del giudice ordinario,



20° Anniversario dell'insediamento del Collegio Garante della Costituzionalità delle Norme

riteneva "*non più rinviabile un correttivo normativo*" che consenta alla parte di adire direttamente il Collegio, riservando al giudice il solo vaglio di rilevanza e adottando gli opportuni correttivi per contrastare possibili abusi di tale facoltà: prospettiva che schiude alla possibile introduzione del ricorso di *amparo*.

Sempre nel meritorio intento di favorire una maggiore prossimità della funzione del Collegio alla collettività forse sarebbe da prendere in considerazione l'idea di istituire presso di esso un ufficio stampa con il compito di partecipare ai sammarinesi, tempestivamente e con linguaggio accessibile, il senso delle sue pronunce. Si potrebbe anche pensare ad istituzionalizzare una relazione annuale, una sorta di *accountability* con cui il Collegio potrebbe dar conto di risultati e problemi.

Mi taccio, non certo perché non vi sia altro da dire, ma perché molto di più mi interessa, a questo punto, ascoltare. Grazie.

Prof. Giostra

Segue adesso una tavola rotonda che si è voluta, come è stato anticipato questa mattina, polifonica, per ascoltare, cioè, oltre alle voci degli altri componenti del Collegio, gli interventi dei protagonisti della vita costituzionale di questa Repubblica.

Darei la parola al Prof. Crescenzi, che è stato Professore di storia del diritto italiano all'Università di Urbino e che dal 2016 è membro supplente del Collegio. È lui che conosce più di tutti, probabilmente, la realtà di questo Collegio e delle Istituzioni che intorno a questo Collegio si muovono. Sono sicuro che, da storico, ci saprà ricordare che non vi saranno nuovi germogli se non si guarderà con attenzione alle radici di questa realtà.



Intervento del Membro supplente del Collegio Garante

Prof. Victor Crescenzi

“I caratteri originari e perpetui dell’ordinamento sammarinese. Le conseguenze istituzionali. Il Collegio Garante.”

Il 18 gennaio 1998 Severino Caprioli, essendo, tra l’altro, Consulente del Consiglio Grande e Generale per le questioni di legittimità costituzionale, nel *Rapporto sull’ordinamento sammarinese nella sua effettività e nelle sue linee evolutive* redatto dalla Commissione tecnico-scientifica da lui coordinata², identificava, nel suo essere un «ordinamento a competenza normativa plurima» uno dei caratteri originali e propri della Repubblica, «che la distinguono fra tutti gli Stati europei di oggi»; con ciò intendendo che «le sue istituzioni hanno fondamento e disciplina in norme derivanti da fonti distinte, non tutte statali né tutte proprie la cui conoscenza richiede analisi circostanziate, che impieghino molteplici chiavi di lettura» (p. 13 del *Rapporto*).

Del resto, già nel 1972 Guido Astuti aveva introdotto la *Relazione della Commissione per lo studio dei problemi istituzionali dell’ordinamento sammarinese* (p. 9) da lui stesso presieduta, essendo Giudice delle Appellazioni (1956-1973)³ con questa mirabilmente sintetica considerazione: «Carattere tipico dell’ordinamento costituzionale sammarinese è il suo non essere racchiuso in un unico testo scritto».

Non credo sia necessario sottolineare la sostanziale continuità tra le conclusioni della Commissione del 1972, e del suo Presidente, e quelle della Commissione del 1998, e del suo Coordinatore.

Oltre a quello del pluralismo, il *Rapporto* del ’98 attribuiva all’ordinamento sammarinese almeno due ulteriori caratteri originari: quello di essere un *ordinamento aperto* —nel senso della fenomenologia delineata da Gino Gorla—, vale a dire «ordinamento che proietta sui rapporti fra ordinamenti a diritto comune la struttura interna di ciascuno»

² Composta, oltretutto, ovviamente, dallo stesso Severino Caprioli, da Luigi Ferrari Bravo, Giovanni Gualandini, Antonio La Pergola, Mario Patrono, Stefano Rodotà e Carlo Russo. Il *Rapporto* è pubblicato a cura della Segreteria di Stato per gli Affari Interni, con presentazione del Segretario di Stato pro tempore Antonio Lazzaro Volpinari nel febbraio del 2000.

³ Ricoprì questa carica dal 1956 fino al 1973 quando sarà nominato Giudice costituzionale presso la Corte costituzionale italiana. La Commissione da lui presieduta era composta da Giovanni Cassandro, Vincenzo Cavallari, Giuseppe Chiarelli, Vezio Crisafulli, Leopoldo Elia, Orio Giacchi e Cesare Sanfilippo. La *Relazione*, indirizzata al Consiglio Grande e Generale della Repubblica, è stata pubblicata, tra l’altro, presso la Tipografia Editrice Cavour a Roma nel 1972.



20° Anniversario dell'insediamento del Collegio Garante della Costituzionalità delle Norme

(*Rapporto* 1998, p. 83); e quello di essere un *ordinamento a formazione progressiva* —che vuol dire: a disciplina stratificata, in puntuale corrispondenza alla pluralità di norme che la compongono; in altre parole, nella Costituzione sammarinese attuale «*si proiettano i lineamenti molteplici della costituzione risalente*». Si pensi al lungo percorso compiuto dalla Repubblica dalle *Leges Statutae* in tutte le loro stratificazioni secolari fino all'Arengo del 1906, e agli strumenti che ne sono scaturiti (*Declaratoria* e *Regolamento*), passaggi tutti, questi, necessari per arrivare alla *Dichiarazione* del 1974.

Ma è anche perfino trasparente quanto questi due ultimi caratteri originari siano un corollario del primo carattere, relativo alla pluralità delle fonti, alla sua irriducibilità in un unico testo scritto su cui insisteva Astuti. Proprio per il suo essere a formazione progressiva, la consistenza dell'ordinamento non può essere cristallizzata in un unico testo scritto, sia questo il testo delle *Leges Statutae*, ovvero quello quale risulta dalla Legge n.59 del 1974 con le modifiche derivanti dalla Legge n.95 del 2000 e n.36 del 2002: già questo modo d'identificare lo strumento, cui è ricondotto il nucleo del diritto costituzionale della Repubblica, costituisce la rappresentazione plastica del processo di formazione progressiva della *Dichiarazione dei diritti e dei principi fondamentali dell'ordinamento sammarinese*.

I caratteri originari dell'ordinamento sammarinese, così come li ho enumerati —però senza pretese di completezza—, imprimono un connotato specifico agli strumenti del suo diritto costituzionale e alle relative strutture istituzionali.

Nel *Rapporto* del 1998, facendosi portavoce dell'intera Commissione, Severino Caprioli notava che il persistente vigore del diritto comune potesse costituire fonte di problemi d'indole anche pratica, oltreché concettuale; e tuttavia ricorderò, ancora una volta con Guido Astuti, che esso «*costituisce la base e l'ossatura dell'intero ordinamento giuridico sammarinese*», che ne fa, come già notato, un tratto caratterizzante, parte di quella che si può ritenere sia il nerbo della sua costituzione materiale, che, seguendo l'insegnamento del Barbera risalente al 1996⁴, è compatibile con una costituzione formale, scritta: «*si può avere una costituzione scritta, mantenendo il diritto comune come fonte sussidiaria*»⁵. Del resto, l'art. 1 della recentissima Legge costituzionale sull'ordinamento giudiziario n. 1 del 2021 rivendica espressamente alla conformità agli *Statuti*, oltreché alla *Dichiarazione dei diritti* l'esercizio, da parte dei magistrati della Repubblica, «delle funzioni giudiziarie» e lo svolgimento dei «compiti istituzionali loro affidati nell'interesse dello Stato di diritto e senza vincolo di subordinazione».

⁴ *Oltre gli statuti: una carta costituzionale per la Repubblica di San Marino?*, Atti del convegno (15-16 marzo 1996), a cura di Francesca MICHELOTTI, Repubblica di San Marino (Partito Progressista Democratico Sammarinese), 1997, p. 198.

⁵ *Ibidem*, p. 137; ma v. anche *Rapporto*, p. 31 e nota 38.



20° Anniversario dell'insediamento del Collegio Garante della Costituzionalità delle Norme

Non sfuggerà la dimensione storica di quest'ultimo aspetto strutturale, sicché si deve ribadire come i caratteri originari del pluralismo delle fonti, quello del suo essere aperto, nonché quello della stratificazione, così come sopra identificati, impongono a tutti noi, giuristi che abbiamo la ventura —ma anche, dal mio punto di vista, il privilegio— di dispiegare la nostra attività alle pendici del monte Titano —e per lo più in posizioni di singolare rilievo e responsabilità—impongono, dicevo, di liberarci dal condizionamento derivante dall'esserci formati all'interno di un'esperienza di diritto codificato —nella quale, cioè, la forma "codice", nella sua positività esclusiva, assolve ad una funzione se non totalizzante, per lo meno assai assorbente—; ma impongono anche a non cedere al mimetismo, che si risolve nella introduzione di istituti e di forme, se non proprio di discipline, ma anche di strutture argomentative prese di peso dall'ordinamento italiano e trapiantate senza mediazioni a sostegno di soluzioni legislative e di decisioni operative nella Serenissima, con arrendevole rinuncia a trovare nel materiale normativo qui vigente, positivo o meno, e nei suoi principi, il fondamento delle argomentazioni proposte⁶.

Questo mimetismo, dal quale metteva in guardia a più riprese il *Rapporto* della Commissione del 1998 e il suo stesso Coordinatore Caprioli, è tanto più insidioso e deplorabile in quanto finisce per coinvolgere l'attività di un organo di rango costituzionale, qual è appunto il Collegio Garante. Invero, dall'appiattimento sulle istituzioni di garanzia e di giurisdizione costituzionale di altri ordinamenti, il Collegio riceve una *deminutio* derivante dalla mortificazione della sua specificità, tale da incidere sulla sua fisionomia, e sulla considerazione del suo funzionamento e di minarne le funzioni di garanzia eponime.

Il mimetismo cui alludo porta a obliterare la considerazione delle differenze strutturali che per gli istituti implicati e le relative regole sono conseguenza della fisionomia complessiva che tali istituti e regole hanno all'interno dei rispettivi ordinamenti, e della loro storia specifica.

Né valgono le considerazioni legate alla celerità e all'efficienza dell'azione giudiziaria, che non raramente finiscono per costituire un feticcio (se non un pretesto), soprattutto quando per il loro conseguimento si sacrifica la coerenza interna di un sistema di norme organico, che si fonda sulla specificità storica dell'intero ordinamento. Senza dimenticare che, se è vero che in virtù del terzo comma dell'art. 15 della *Dichiarazione* la *speditezza* e l'*economicità dei giudizi* assumono rilievo costituzionale, è vero anche che questi valori funzionali sono richiamati insieme con quelli relativi alla *indipendenza* di essi giudizi, e che, comunque, tutto ciò è sicuramente subordinato alla effettività della *garanzia della tutela giurisdizionale dei diritti soggettivi e degli interessi legittimi*, anche *dinanzi al Collegio*

⁶ Ignorando, però, le considerazioni di Alan Watson, *Il trapianto di norme giuridiche*, [1974] Napoli, 1984; *Rapporto* 1998, p. 19.



20° Anniversario dell'insediamento del Collegio Garante della Costituzionalità delle Norme

Garante, senza di che né la *speditezza*, né l'*economicità* (ma neanche la *pubblicità* e l'*indipendenza dei giudizi*) avrebbero ragion d'essere.

In ciò si rivela la grande cautela mostrata dal Legislatore che ha dettato nel 2003, la disciplina del funzionamento del Collegio, con la Legge qualificata n.55, senza cedere a tentazioni mimetiche dell'ordinamento italiano; mi riferisco, in particolare, alle norme che disciplinano la procedura che il Collegio deve seguire nello svolgimento di tutte le sue funzioni, procedura coerente con le differenziate funzioni che il Collegio ha quale *garante* dell'osservanza della costituzione.

Ancora una volta, va ricordato qui, e ribadito proprio in questa occasione l'insegnamento di Enrico Redenti, maestro del processo; il quale, riconoscendo il carattere costituzionale che denota ogni giudizio di legittimità sulle norme, sottolineava, al contempo, aldilà di ogni «*concezione classificatoria*», che tutti i giudizi che coinvolgono la costituzione si pongono «*al di fuori [...] della tripartizione tradizionale delle funzioni dello Stato rispetto al diritto*»⁷.

Non c'è dubbio che questo discorso trovi applicazione anche nei confronti del Collegio, vale a dire nei confronti dell'organo di garanzia dell'osservanza della costituzione, che tale continua ad essere per le competenze diverse che si aggiungono al sindacato di legittimità. Tali competenze, tanto sono anch'esse costitutive della garanzia dell'osservanza della costituzione che il legislatore costituzionale —il Legislatore costituente— ha ritenuto di doverle concentrare con notevole coerenza sistematica nel complesso delle funzioni permanenti e tipiche del Collegio, che lo differenziano dai Capitani Reggenti quali «*supremi garanti dell'ordinamento costituzionale*» (art. 3, secondo comma della *Dichiarazione*).

Le competenze alle quali mi riferisco sono non solo le attribuzioni di cui alle lettere *a*, *b*, *c* e *d* del terzo comma dell'art. 16 della *Dichiarazione* —si pensi solo al Sindacato della Reggenza—, ma anche quelle di cui al comma 8 dell'art. 3 della Legge costituzionale n. 1/2021 sull'ordinamento giudiziario, nelle quali la funzione di garanzia dell'osservanza della Costituzione è a chiunque evidente.

In poche parole, il Collegio non può essere assimilato agli organi della giurisdizione ordinaria, che, appunto, assolvono alla funzione, certamente costituzionale, della «*tutela giurisdizionale dei diritti soggettivi e degli interessi legittimi*» (di cui all'art. 15 della *Dichiarazione*, comma 1), e dunque si situano pienamente all'interno della «*tripartizione tradizionale delle funzioni dello Stato rispetto al diritto*» (Redenti), nel quadro della divisione dei poteri —evocato nella sua immanenza sull'intero sistema costituzionale, al terzo comma dell'art. 3 della *Dichiarazione*—, ma deve soddisfare ad una esigenza che discende dalla sua

⁷ E. REDENTI, *Legittimità delle leggi e Corte costituzionale*, Milano, 1957, p. 33 s. (ma v. anche pp. 37, 55) del Rapporto, p. 77, nota 91.



20° Anniversario dell'insediamento del Collegio Garante della Costituzionalità delle Norme

funzione di garante dell'osservanza della costituzione. È fuor di dubbio, infatti, secondo una notazione del *Rapporto* del 1998, che sarebbe grave negligenza trascurare, che «*la distinzione fra gli organi cui competono le funzioni statali tipiche*», postulata dall'art. 3, commi 7, 11 e 16 della *Dichiarazione*, «*richiede per negazione che il giudizio di costituzionalità non competeva ad alcuno fra gli organi che impersonano i diversi poteri dello Stato*»⁸. E se ciò vale pacificamente, io credo, per il giudizio di costituzionalità in senso stretto, cioè quello che concerne il sindacato di legittimità delle norme, non può non valere anche per tutte le competenze di garanzia del Collegio, del quale oggi celebriamo i primi venti anni.

Sono stati anni produttivi di decisioni, nelle quali si è inverte la funzione del Collegio di garante dell'osservanza della costituzione, nel senso magistralmente precisato dal Mortati⁹, che esso esplica tramite giudizi; ma non posso omettere di sottolineare che tale funzione è anche e forse soprattutto frutto di una collegialità che trascende mirabilmente le convinzioni dei singoli membri, nella consapevolezza condivisa e tramandata, da Collegio a Collegio, della strumentalità di tali decisioni alla realizzazione dei principi fondamentali di un ordinamento plurisecolare, conformemente alle funzioni specifiche, tipiche, esclusive, e, ritengo sia utile aggiungere, originarie, nelle quali si compendia il suo essere parte integrante del sistema delle garanzie sammarinesi dell'osservanza della *Dichiarazione dei diritti*, vale a dire della costituzione vigente in San Marino.

Nel qualificarle *originarie*, a conclusione di questo intervento, mi sembra opportuno tornare a Guido Astuti e alla sua *Relazione* del 1972, dalla quale ho iniziato. La sua raccomandazione di grande storico e giurista era che lo studio dei fenomeni istituzionali tenesse sempre presente l'insegnamento di Giovanbattista Vico, secondo il quale tali fenomeni, e i relativi istituti, dovessero essere mantenuti nella dimensione storica, che è loro propria, perché è quella che ne determina la natura: «*Natura di cose altro non è che nascita di esse in certi tempi e con certe guise, le quali sempre sono tali, indi tali e non altre nascono le cose*»¹⁰.

Prof. Giostra

Soltanto due parole per ringraziare il Prof. Crescenzi di questo incisivo affresco storico in ordine alle connotazioni identitarie sia dell'ordinamento sammarinese nel suo complesso, sia del Collegio Garante in particolare. Adesso do la parola al Prof. Bin, membro supplente del Collegio Garante dal 2020, che ho avuto il piacere e la fortuna di avere come collega nell'Università di Macerata, giovanissimo lui, giovanissimo anch'io, ma già autorevole lui. Università di Macerata che mi risulta ancora conservi di lui un ottimo e affettuosissimo ricordo.

⁸ *Rapporto*, p. 78.

⁹ C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, 1962, p. 1017.

¹⁰ G. B. VICO, *La scienza nuova* (1744) lib. I, sez. II, XIV, ed. F. NICOLINI, Bari, 1928, I, p. 78.



Intervento del Membro supplente del Collegio Garante

Prof. Roberto Bin

Sarò veramente breve, innanzitutto perché la mia esperienza nel Collegio è breve; da pochi anni sono Membro supplente anche se conoscevo il Collegio e la sua giurisprudenza sin da prima per eventi di tipo paraprofessionale.

Per cui ero rimasto molto colpito, studiando senza una guida, dalla ricchezza, dalla complessità e anche un po' dalle novità dell'ordinamento di San Marino. Tra l'altro essendo membro supplente, come tale non ho mai goduto del dibattito collegiale sulle decisioni più importanti.

La mia attività è rimasta monocratica legata ad un interminabile sequela di questioni di incompatibilità, astensione, imparzialità dei giudici. Non questioni difficili. Non ho mai avuto questioni difficili, ma ho avuto questioni che mi hanno fatto capire che, almeno all'inizio di quest'esperienza, il clima sammarinese non era dei più tranquilli. Il che carica di responsabilità. I casi non erano complicati e nessuno si è sognato di telefonarmi per dirmi qualcosa, forse perché è noto il mio cattivo carattere. Tali casi non hanno costituito un problema, ma mi hanno lasciato un'ulteriore curiosità sul sistema, che poi ho appurato essere una scelta storica, per cui il Collegio sia composto da giudici esterni. È comprensibile che una comunità di 35.000 anime, ovviamente è fatta di un tessuto sociale solido, il che vuol dire compromesso. È inevitabile. Per cui la terzietà del giudice, di tutti i giudici - che il giudice sia imparziale è un *officium* ossia è una di quelle metafisiche promesse fondamentali di un sistema - è un punto di partenza. Per cui comprendo che una realtà così piccola si sia rivolta a giudici esterni.

Ho svolto le mie funzioni del tutto tranquillamente senza la pretesa di dire l'ultima parola su nulla, ma anche perché, ripeto, per lo più erano questioni che da un lato erano abbastanza chiare e dall'altro erano istruite bene.

È una misura saggia, questa di fornirsi di giudici esterni? Direi che lo è perché può garantire una certa lontananza dagli interessi sociali, però toglie anche quello che è la conoscenza del corpo vivo della Repubblica. Lo auspicava stamattina la Presidente di avere una presenza sammarinese, oltre che femminile, dentro il Collegio. Anch'io ne farei un auspicio. Credo che sia necessario. La funzione del Collegio - del quale, anche se non



20° Anniversario dell'insediamento del Collegio Garante della Costituzionalità delle Norme

partecipo alle decisioni, leggo le sentenze - capisco che certe volte sia tecnicamente complicata.

Capisco sia la richiesta degli altri Organi politici di una consulenza da parte del Collegio, ma anche del bisogno del Collegio di avere una consulenza esterna. Tutto ha una sua precedenza. Fu George Washington a chiedere alla Corte suprema un parere su una questione fondamentale e la Corte suprema evidenziò di essere Giudice, non un consulente: la terzietà del giudice non può mescolarsi con la parzialità del consulente. È un pregiudicare la decisione.

Infatti in ogni Corte che si rispetti le due funzioni sono scorporate. D'altra parte l'integrazione delle conoscenze del Collegio - non penso ci siano soluzioni in qualche modo istituzionalizzate - attraverso un organo deputato ad integrare la conoscenza da parte dei componenti del Collegio Garante, significa trasferire fuori dal Collegio Garante un pezzo della decisione. Non mi sembra che questo sia un passo consigliabile. Queste operazioni di integrazione delle conoscenze si svolgono al telefono, con amici, chiedendo il loro pensiero. Interessante è quello che diceva questa mattina il Prof. Buquicchio, ossia la possibilità di rivolgersi alla Commissione di Venezia. Quest'ultima è uno degli organi in qualche modo avvicinabili da parte della Repubblica; quello più deputato a dare suggerimenti e consigli su tutto ciò che riguarda in particolare il problema dei diritti fondamentali. Tra l'altro è un organo che a sua volta ha sviluppato un'ampia giurisprudenza, chiamiamola così, e che normalmente è investito di domande di parere da parte di tutti i Paesi che sono in fase di adesione o, se l'hanno già fatta, che stanno cercando di adeguare il proprio ordinamento. Da questo punto di vista, il rivolgersi alla Commissione di Venezia può essere una soluzione, ma solo se riguarda un certo comparto di problemi che al Collegio Garante può capire di dover affrontare. Per il resto si potrebbe chiedere ai Membri supplenti del Collegio di partecipare a qualche riunione: non so in che forma si possa fare (se non nel modo informale della telefonata ad un amico), ma può essere la via per estendere la istruttoria delle questioni di cui l'Organo viene investito.



20° Anniversario dell'insediamento del Collegio Garante della Costituzionalità delle Norme

Prof. Giostra

Ringrazio Roberto, anzi, scusate, il Prof. Bin per il suo intervento, come ogni suo contributo vivace e intelligente. Certo non cerca di compiacere, ma è sempre molto stimolante. Ho ritenuto una fortuna averlo come Collega, pur attestandoci a volte su posizioni dialettiche. Come, ad esempio, in questo caso, perché non capisco per quale ragione consultare l'Istituto Giuridico dovrebbe essere un condizionamento e sentire in segreto l'amico che si intende di tributario, invece, lascerebbe vergine la mente del Giudicante. Stessa considerazione per la Commissione di Venezia. Ad un certo punto tutti sappiamo di essere meno competenti in qualcosa e il cercare di riempire i vuoti di questa conoscenza con un lavoro istruttorio e non con un condizionamento decisorio, dovrebbe essere considerato un valore aggiunto. Ma anche di questa interessante sollecitazione dell'amico e collega Bin avremo occasione di riparlare. Passerei la parola al Presidente Canzio, primo Presidente emerito della Corte di Cassazione e Dirigente del Tribunale di San Marino dal 2020, cui San Marino molto deve per la recente e vasta riforma ordinamentale che non era più differibile dopo i rilievi del GRECO nel 2020. Ascoltiamolo con molta attenzione perché il contributo sarà sicuramente interessante e costruttivo.



Intervento del Dirigente del Tribunale
della Repubblica di San Marino
Presidente Giovanni Canzio

“Rule of Law e microStati.

Un caso paradigmatico: la Repubblica di San Marino”

1.- La Repubblica di San Marino ha approvato negli ultimi anni una serie di riforme legislative, di tipo costituzionale, ordinamentale e processuale, al fine di efficientare il sistema di giustizia e rafforzare i valori di indipendenza e autonomia della giurisdizione. L’esperienza riformatrice - che non è stata (e non è tuttora) priva di resistenze, dubbi e ostacoli - ben può essere segnalata come paradigmatica con riguardo ai microStati europei, le cui peculiari specificità di sistema esigono un più solido ancoraggio delle regole dello Stato di diritto ai principi di fonte sovranazionale.

Quanto alla genesi del movimento riformatore va ricordato che la giustizia sammarinese ha attraversato drammatiche vicende negli anni 2017-2020, con visibili effetti di sostanziale destrutturazione e di caotico stato della giurisdizione e della rete di relazioni istituzionali. Di qui l’esigenza di segnare una linea di radicale discontinuità rispetto al quadro dei conflitti politico-giudiziari che avevano caratterizzato quel periodo, essendo evidente il rischio che potessero essere travolti i valori dell’indipendenza e dell’autonomia della Magistratura e potesse venir meno irrimediabilmente la fiducia dei cittadini nella giustizia.

È stata determinante in proposito, la decisa azione esercitata dal GRECO che, con il Rapporto del 25 settembre 2020 sul Quarto Ciclo di Valutazione, ha ritenuto di prescrivere puntuali raccomandazioni (ben 14), da recepire entro marzo 2023. La rilevazione delle criticità delineate dal GRECO ha comportato l’apertura di un vasto “cantiere” di riforme per sterilizzare le distorsioni più evidenti. Attraverso la costituzione di appositi gruppi di lavoro, composti da giuristi anche italiani, e in un dialogo costante con gli organi consiliari e di governo, si è pervenuti in un tempo relativamente breve, nell’arco di un biennio da dicembre 2020 a dicembre 2022, all’elaborazione di una serie di leggi di riforma del sistema di giustizia, approvate dal Consiglio Grande e Generale con una larghissima maggioranza, delle quali s’intende offrire un sintetico anche se non esaustivo quadro d’assieme.



20° Anniversario dell'insediamento del Collegio Garante della Costituzionalità delle Norme

- Giudici per l'azione di responsabilità civile. La legge costituzionale n. 2 del 3 dicembre 2020 ha affidato ai nuovi giudici per l'azione di responsabilità civile la competenza a giudicare nei procedimenti civili, penali o amministrativi *"qualora tutti i competenti giudici si siano legittimamente astenuti o siano stati legittimamente recusati o comunque non possano più giudicare per essersi già pronunciati"*. Di talché si è consentito di sbloccare la trattazione di un notevole numero di cause (instaurate da magistrati o nei confronti di magistrati), ferme e non giustiziabili, rispetto alle quali – a causa delle modeste dimensioni del Tribunale e del territorio statale – tutti i magistrati versavano in una situazione di incompatibilità "a catena".

- Ordinamento giudiziario, Consiglio giudiziario e Commissione consiliare per gli affari di giustizia. La Legge costituzionale n. 1 del 7 dicembre 2021 reca la riforma organica dell'Ordinamento giudiziario e del Consiglio giudiziario, nel rispetto sia degli standard europei che della storia e delle specifiche tradizioni del sistema sammarinese, in un contesto caratterizzato dalle pressanti istanze di adeguamento ai parametri sovranazionali provenienti anche dalla Commissione di Venezia. In particolare, le raccomandazioni del GRECO hanno orientato sia l'attrazione della disciplina nella più elevata fonte normativa, quella di rango costituzionale, sia la funzionalizzazione dei relativi istituti alla stabilizzazione e al rafforzamento dell'organo garante – il Consiglio Giudiziario – dell'indipendenza e dell'autonomia della Magistratura, di cui sono compiutamente delineati i criteri di reclutamento, i doveri, le valutazioni di professionalità, le responsabilità e le relative sanzioni. Il Consiglio Giudiziario ha approvato, a sua volta, il Regolamento interno che ne disciplina l'attività e il funzionamento. La legge costituzionale n. 1 del 2021, a sua volta, è integrata dalle previsioni relative alla composizione, alle funzioni e ai poteri della Commissione consiliare per gli affari di giustizia, di cui alla contestuale legge qualificata n. 2 del 7 dicembre 2021.

- Procedura penale. La legge ordinaria n. 24 del 2 marzo 2022 reca una serie di disposizioni dirette ad implementare le garanzie e l'efficienza del processo penale, con particolare riguardo ai settori più delicati e alle aree maggiormente esposte al deficit di effettività delle garanzie, quali l'istruttoria, le misure cautelari, il sequestro e la confisca, i rimedi e i riti alternativi, l'appello e la terza istanza.

- Astensione e ricusazione dei giudici. La disciplina dei due istituti necessitava di un urgente intervento di revisione, realizzato con la Legge 2 marzo 2022 n. 23, poiché la sua applicazione aveva evidenziato l'eccessiva complessità e farraginosità dei meccanismi, in contrasto con i principi di speditezza ed economicità processuale e con le garanzie difensive.



20° Anniversario dell'insediamento del Collegio Garante della Costituzionalità delle Norme

- Codice etico. In ossequio a una specifica raccomandazione del GRECO, che attribuisce rilievo alle regole deontologiche – distinte da quelle strettamente disciplinari – della condotta professionale ed extraprofessionale dei magistrati, e a quanto disposto dall'art. 15, comma 12, della Legge costituzionale n. 1 del 2021, i magistrati sammarinesi hanno ammodernato e ri-elaborato dopo circa un decennio il proprio codice etico, ispirato ai valori e agli standard internazionali in materia, che è stato recepito dal Consiglio Giudiziario con un'apposita delibera.

Si è inoltre ottenuto di implementare adeguatamente l'organico dei diversi ruoli della magistratura (fino a circa trenta magistrati, di cui la metà esterni), anche mediante l'ingresso di giuristi italiani di indubbio prestigio accademico e professionale nelle funzioni di maggior rilievo, in coerenza con la lunga, antica e originale tradizione sammarinese.

Resta infine singolare e funzionalmente ibrida, nel panorama europeo, la figura storicamente risalente del Procuratore del Fisco, nella veste di garante della legalità e di organo requirente nei diversi gradi di giudizio, nonostante le non poche novità ordinamentali che ne hanno mitigato la storica separatezza istituzionale.

Infine, il tradizionale ordinamento statale, che prevede il Tribunale "*unico*" e giudici - tutti - "*monocratici*" per ogni grado di giudizio, non poteva non contemplare una serie di robusti rimedi straordinari, di tipo preventivo o, se occorra, di tipo impugnatorio, contro possibili forme di autoreferenzialità o macroscopica abnormità del provvedimento del giudice monocratico o contro il rischio di parzialità da parte di questi: un "*bastione contro l'arbitrio*" (*rempart contre l'arbitraire*).

All'esito del descritto processo riformatore si è registrato il lusinghiero Rapporto di Conformità adottato dal GRECO durante la 91^a riunione plenaria del 13-17 giugno 2022, che esprimeva ampia soddisfazione (come è stato riconosciuto anche dai componenti della Commissione di Monitoraggio dell'Assemblea Parlamentare del Consiglio d'Europa -APCE- nell'ottobre 2022) per il notevole sforzo messo in opera dalle Autorità sammarinesi, "*con determinazione e in maniera approfondita*", al fine di migliorare e razionalizzare il funzionamento del sistema giudiziario.

Nessuna riforma è in grado da sola di risolvere i problemi strutturali di un sistema. Ma esse, tutte insieme, sono destinate a mutare il quadro istituzionale di riferimento in direzione di più solidi approdi europei della Repubblica di San Marino, le cui istituzioni e articolazioni della società e dell'economia sono determinate a stare e operare in Europa, nel prisma della *Rule of Law* e dello Stato di diritto, ferma restando la necessità di monitorare



20° Anniversario dell'insediamento del Collegio Garante della Costituzionalità delle Norme

sistematicamente, col tempo e con l'esperienza, l'empirica praticabilità dell'impianto riformatore e delle nuove regole.

2.- Le riforme dell'ordinamento giudiziario che assicurano il consolidamento dello Stato di diritto, a fronte delle variazioni congiunturali di carattere politico, economico e sociale, costituiscono un portato di lunga durata della esperienza sovranazionale. Nella letteratura comparata che studia le forme delle istituzioni si riscontra, tuttavia, una lacuna quanto all'analisi delle diverse variabili in gioco quando la grandezza dello Stato in cui le riforme vengono attuate si riduce al di sotto di una certa soglia.

La recente esperienza riformatrice della Repubblica di San Marino appare perciò esemplare per l'analisi empirica con riguardo a tutti i microStati che sono nel perimetro del Consiglio d'Europa - Andorra, Liechtenstein, Malta, Montecarlo, Lussemburgo, Cipro - e la cui realtà pure si configura come soggetta a peculiari specificità di sistema.

La storia e la tradizione sammarinesi, come quelle di ogni piccolo Stato di modeste dimensioni per territorio e popolazione, sono infatti contraddistinte da forti identità, autonomia, rete di relazioni, contiguità fra i poteri e le *élite*, densità di interessi economici e finanziari, che si presentano inversamente proporzionali al limitato peso del sistema sociopolitico, fra l'altro in un ordinamento che continua a vivere l'esperienza ermeneutica civilistica dell'adattamento dello *ius commune* ai rapporti giuridici attuali.

Sicché, la giurisdizione, siccome esposta, a causa della modesta grandezza dello Stato, in uno spazio "vulnerabile", esige un più solido ancoraggio di qualità, valoriale ed etico, di matrice prevalentemente esterna ed europea, per garantire la piena adesione e l'efficace tenuta dei meccanismi della *Rule of Law* circa lo statuto delle garanzie di autonomia e imparzialità del giudice.

Sicché, nella concreta attuazione delle riforme e al fine di sterilizzare la potenziale reversibilità di fatto dei loro effetti, sembrando insufficiente la mera proceduralizzazione del fenomeno vanno ripristinate la cogenza e l'effettività dei baluardi formali che definiscono il perimetro "non vulnerabile" da interessi eteronomi.

3.- Le considerazioni fin qui svolte in tema di rapporti fra *Rule of Law* e microStati giustificano e legittimano per il Collegio Garante della costituzionalità delle norme la rinnovata conferma, da parte del legislatore, di una serie di funzioni "*speciali*", rispetto alla storica -



20° Anniversario dell'insediamento del Collegio Garante della Costituzionalità delle Norme

peraltro mai davvero integrale - purezza delle ordinarie attribuzioni di un organo di giustizia costituzionale.

Ancora una volta è la modesta dimensione dello Stato, con le sue tradizioni e identità, a pretendere talune peculiarità e specificità del disciplinamento complessivo del sistema di giustizia, riscontrandosi una proporzionalità inversa tra il pur limitato *size* dello Stato e l'elevata intensità del fenomeno di contiguità tra i poteri e l'*élite*, che rende ogni spazio istituzionale, anche quello giudiziario, vulnerabile sul terreno delle garanzie, della terzietà e dell'indipendenza.

Queste le ragioni profonde per le quali anche la Legge costituzionale 7 dicembre 2021 n. 1, recante la riforma organica dell'ordinamento giudiziario e del Consiglio Giudiziario, proprio al fine di rafforzare i baluardi di legalità e rendere coerente il sistema giudiziario sammarinese con gli standard europei, dettati in particolare dalle raccomandazioni del GRECO, ha dovuto farsi necessariamente carico di alcuni aspetti riguardanti la posizione ordinamentale del supremo organo di garanzia costituzionale.

Il Collegio Garante, del quale – in disparte le rare e opportune competenze monocratiche del Presidente per taluni profili organizzativi e amministrativi - si apprezza innanzitutto la solida e collegiale compartecipazione di prestigiose figure estranee al sistema sammarinese, si configura nel disegno riformatore anche come il giudice dell'impugnazione delle sentenze del Consiglio Giudiziario in materia di responsabilità disciplinare dei magistrati. In assenza di una corte collegiale di vertice della giurisdizione ordinaria (come, ad esempio, le Sezioni unite civili della Cassazione italiana) e in luogo di prevedere la definitività della decisione dell'organo di governo autonomo della Magistratura o un anacronistico (e insostenibile) sindacato domestico e interno al Tribunale monocratico, il legislatore costituzionale ha ritenuto necessario fare appello all'intervento – stavolta collegiale e di tipo impugnatorio – del più alto organo di garanzia della Repubblica.

Il Collegio Garante, estraneo alla giurisdizione ordinaria, è chiamato a contribuire alla definizione della procedura disciplinare con una deliberazione apparentemente eccedente la purezza della funzione di controllo di costituzionalità delle leggi, così che il sistema delle garanzie proprie di ogni fase dell'intera procedura disciplinare trovi la sua massima espressione e la sua definitiva conformazione in ogni aspetto di legittimità e di merito.

Analoga soluzione si è prospettata, in sede di riforma legislativa, per l'apprestamento della più alta garanzia collegiale di legalità e imparzialità in materia di procedure di astensione o ricusazione dei Giudici per i rimedi straordinari e dei Giudici per l'azione di responsabilità



20° Anniversario dell'insediamento del Collegio Garante della Costituzionalità delle Norme

civile dei magistrati, in assenza di altre figure giudiziarie di rango superiore nell'ambito della giurisdizione ordinaria e monocratica del Tribunale.

Nella duplice veste di organo collegiale di vertice sia della giurisdizione disciplinare che di quella in tema di astensione o riconsuazione di taluni giudici superiori, il Collegio Garante è destinato, con i suoi autorevoli arresti giurisprudenziali, a formare il "diritto vivente" nelle rispettive materie, al quale i giudici ordinari dovranno fare costante riferimento nell'applicazione della legge nel caso concreto. E anche in tale veste ben potrà il Collegio Garante avvalersi, se lo riterrà opportuno, della procedura consultiva prevista dal Protocollo n. 16 della CEDU, ratificato dalla Repubblica di San Marino.

4.- A fronte della pluralità ed eterogeneità delle funzioni attribuite al Collegio Garante, non può non convenirsi sulla opportunità di dotare l'organo di uno staff di funzionari con specifica caratura tecnico-giuridica (una sorta di ufficio studi), incaricato di organizzare, studiare e istruire le varie questioni sottoposte all'esame dei Giudici costituzionali. Tale potrebbe essere senz'altro uno speciale settore dell'Istituto Giuridico Sammarinese, che andrebbe tuttavia valorizzato e arricchito di professionalità plurali, qualificate nei diversi saperi e giustamente remunerate.

Non si è viceversa favorevoli alla previsione, pure da taluno prospettata in sede di riforma, della procedura di "*amparo*", cioè di accesso diretto al Collegio Garante, poiché le Corti costituzionali che hanno sperimentato tale procedura hanno dovuto affrontare straordinari problemi di funzionamento, di tipo pratico e organizzativo, che costituirebbero un peso sicuramente non sostenibile dal microStato sammarinese.

La piccola (e vulnerabile) Repubblica di San Marino ha bisogno di un forte e davvero collegiale Collegio Garante perché restino solidi i baluardi di garanzia della legalità e della effettiva osservanza della *Rule of Law*, pur nel dinamico fluire della società, della politica e dell'economia della comunità sammarinese.



20° Anniversario dell'insediamento del Collegio Garante della Costituzionalità delle Norme

Prof. Giostra

Gianni, anzi Presidente, grazie per questo denso e propositivo contributo. A cominciare da quella che hai chiamato felicemente "sfida culturale" dell'iscrizione del micro Stato in modo ancor più compenetrato nella realtà europea. Importante, poi, il richiamo alle inevitabili contiguità tra poteri che, se ho ben capito, e comunque così le intendo, non debbono comportare un'accettazione, una rassegnazione alle eventuali esondazioni di un potere verso l'altro, ma, semmai, a delimitare ancor meglio i perimetri delle prerogative e delle responsabilità di ogni singolo potere. Adesso abbiamo l'Avv. Sabrina Bernardi, Dirigente facente funzioni per l'Avvocatura dello Stato dal 2021, che ci offrirà, ne sono certo, preziose indicazioni perché la sua è un'esperienza sul campo e avrà potuto verificare ciò che funziona e ciò che è decisamente migliorabile.



Intervento del Dirigente Avvocatura dello Stato

Dott.ssa Avv. Sabrina Bernardi

Desidero ringraziare il Presidente del Collegio Garante della Costituzionalità delle Norme, Avv. Kristina Pardalos, per l'invito che mi ha rivolto. È per me un onore e un privilegio poter prendere la parola in un'occasione così importante.

Intervengo in questa sede quale rappresentante dell'Avvocatura di Stato, Ufficio che, come è noto, assume la difesa degli Organi istituzionali oltre che degli Uffici della Pubblica Amministrazione in tutti i giudizi, ivi compreso quelli dinanzi al Collegio Garante e alla Corte Europea per i diritti dell'uomo: in tale veste mi accingo quindi a sottoporre, nell'ottica di una possibile revisione del funzionamento del Collegio Garante, alcune problematiche e difficoltà incontrate dall'Ufficio nell'ambito delle funzioni di istituto inerenti all'applicazione della Legge n.55/2003 .

Sono trascorsi ventuno anni dall'approvazione della Legge n.36/2002 che, riformando la Dichiarazione dei diritti, ha istituito il Collegio Garante della Costituzionalità delle Norme quale organo della giustizia costituzionale, e venti anni dall'entrata in vigore della Legge n.55/2003 che ne disciplina e regola l'organizzazione e le funzioni.

L'approvazione della Legge n.36/2002 è stata preceduta da un intenso lavoro in seno alla Commissione Tecnica Scientifica, presieduta dal compianto Prof. Severino Caprioli e composta da illustri giuristi, sfociata nell'elaborazione del *Rapporto sull'ordinamento sammarinese nella sua effettività e nelle sue linee evolutive*.

Già all'indomani dell'approvazione delle Leggi che ho poc'anzi citato, e anche successivamente, sono intervenute numerose e profonde riforme in particolar modo in materia di ordinamento giudiziario, riforme che hanno toccato e inciso profondamente sulle competenze affidate a tale Organo.

La maggior parte delle funzioni transitorie affidate al Collegio Garante – previste dall'articolo 16 della Dichiarazione dei diritti, nel testo novellato dalla Legge n. 36/2002 e declinate dalla Legge qualificata 55/2003 – sono state, infatti, attribuite ad altri Organi del potere giudiziario; tuttavia, il trasferimento della competenza, la disciplina dei giudizi attraverso cui tali funzioni sono esplicate è tuttora contenuta nella Legge qualificata n.55/2003.

Mi riferisco in particolare alla disciplina dei giudizi relativi ai conflitti di giurisdizione (civile, amministrativa), dei giudizi inerenti all'eccezione di difetto di giurisdizione dell'Autorità giudiziaria sammarinese, dei giudizi per la terza istanza civile ed amministrativa, dei giudizi per la terza istanza in materia penale aventi ad oggetto la legittimità delle misure cautelari



20° Anniversario dell'insediamento del Collegio Garante della Costituzionalità delle Norme

reali e personali e all'esecuzione della pena, dei giudizi per la *restitutio in integrum* e per la *querela nullitatis*. Tali funzioni, come ricordavo poc'anzi, sono attualmente attribuite, ai sensi della Legge costituzionale n.1/2021, ai Giudici per la Terza Istanza (civile, amministrativo e penale) e ai Giudici per i Rimedi Straordinari competenti in materia civile e penale; l'articolo 3 di detta Legge prevede che ai procedimenti ed ai giudizi di competenza di detti Giudici si applichino le disposizioni processuali vigenti, ivi comprese quelle della L.q. n.55/2003.

La disciplina di tali giudizi dovrebbe, a mio parere, trovare la sua naturale collocazione in altro contesto ovvero nella disciplina generale che attiene alla procedura civile, penale e amministrativa; ciò tanto più se si considera che, attualmente, essendo tali riti disciplinati attraverso Legge qualificata – la n.55/2003 – le modifiche che si dovessero rendere necessarie andrebbero approvate a maggioranza assoluta dei componenti il Consiglio Grande e Generale, contrariamente a quanto accade per le modifiche di altre disposizioni a carattere processuale che, trovando la disciplina di riferimento in leggi ordinarie, richiedono, invece, la maggioranza semplice.

Relativamente alla competenza residua e tuttora affidata al Collegio Garante in materia di astensione e ricazione dei Giudici per i Rimedi Straordinari e per la Responsabilità civile dei magistrati sarebbe auspicabile, a mio avviso, una riflessione circa la necessità di uniformare il giudizio che si svolge ancora dinanzi al Collegio Garante a quello previsto dalla Legge n.139/2011, così come recentemente modificata ed integrata dalla Legge n. 23/2022, per l'astensione e la ricazione dei Giudici di grado non straordinario. Tale valutazione mi pare opportuna anche considerando le funzioni in surroga, affidate ai sensi dell'articolo 3 della L.c. n.1/2021, ai Giudici per la Responsabilità Civile dei magistrati in riferimento alla trattazione e decisione dei giudizi (civili, penali e amministrativi) qualora tutti i giudici ordinariamente competenti si siano legittimamente astenuti, siano stati legittimamente riciusati ovvero non possano più giudicare per essersi già pronunciati.

Con riferimento, invece, alla rappresentanza in giudizio osservo come l'articolo 9 della stessa Legge qualificata n.55/2003 disponga, in via generale, che ai fini della partecipazione ai procedimenti dinanzi al Collegio Garante, le parti devono farsi rappresentare ed assistere da avvocati iscritti all'Albo degli Avvocati e Notai della Repubblica e, con specifico riferimento al sindacato di legittimità costituzionale, che lo Stato ha diritto d'intervenire in giudizio. L'articolo dispone altresì che lo Stato e i suoi organi siano assistiti, di norma, dall'Avvocatura dello Stato.

L'aspetto della rappresentanza e della difesa tecnica nei giudizi che si svolgono dinanzi al Collegio Garante può generare alcune problematiche, in particolare nei ricorsi per conflitto fra organi costituzionali. Detti ricorsi, ai sensi dell'articolo 16 della Legge qualificata, possono



20° Anniversario dell'insediamento del Collegio Garante della Costituzionalità delle Norme

essere presentati, per gli organi del potere giudiziario, dal Magistrato l'attività del quale dà luogo o è interessata dal conflitto, Magistrato che tuttavia, paradossalmente, ai sensi del combinato disposto dell'articolo 9 della medesima Legge e dell'articolo 47 del Regolamento n.1/2004, non può difendersi personalmente in giudizio.

Volgendo lo sguardo alle funzioni tuttora affidate al Collegio Garante vorrei focalizzare la mia attenzione sul ruolo delle parti e sulla tutela del contraddittorio nei giudizi di legittimità costituzionale.

Come è noto la verifica di legittimità può essere richiesta in via diretta da almeno venti Consiglieri, dal Congresso di Stato, da cinque Giunte di Castello, dalla Commissione per le Pari Opportunità da un numero di cittadini elettori rappresentanti almeno l'1,5% del corpo elettorale.

L'articolo 13 della medesima Legge qualificata prevede, invece, che la verifica di legittimità costituzionale possa 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.

L'ordinanza con cui la questione di legittimità costituzionale viene dichiarata ammissibile è immediatamente notificata alle parti ed al Procuratore del Fisco e trasmessa, unitamente al fascicolo processuale, al Collegio Garante. Da quel momento il giudizio rimane sospeso sino alla decisione rimessa a detto ultimo organo. Ricevuta l'ordinanza, il Presidente del Collegio Garante dopo aver valutato la ricevibilità della questione sollevata, dispone la trasmissione del provvedimento di ammissibilità alla Reggenza e la relativa pubblicazione *ad valvas* e nel Bollettino Ufficiale, assegnando alle parti e al Procuratore del Fisco apposito termine per la presentazione di memorie e deduzioni all'esito del quale è fissata l'udienza di discussione.

L'articolo 29 del Regolamento n.1/2004, in riferimento al sindacato in via diretta, riconosce poi all'organo statale autore dell'atto impugnato la possibilità di costituirsi con il deposito di memorie come controricorrente, mentre, l'articolo 37 del medesimo Regolamento, avuto riguardo al sindacato sollevato in via incidentale, riconosce alle parti, al Procuratore del Fisco, e allo Stato la facoltà di esaminare gli atti depositati e di presentare memorie e deduzioni, il cui deposito vale quale costituzione in giudizio. Tale ultima previsione è estesa, per effetto del rinvio operato dall'articolo 33 del Regolamento, anche al sindacato di legittimità costituzionale in via diretta.

Avuto riguardo alla Parte pubblica, l'articolo 9 della Legge qualificata n.55/2003, che ho già richiamato in precedenza, prevede altresì che nei giudizi di legittimità costituzionale lo Stato ha diritto di intervenire; intervento che dal 2003 ad oggi è sempre stato svolto tenendo



20° Anniversario dell'insediamento del Collegio Garante della Costituzionalità delle Norme

prevalentemente una posizione di difesa della norma di volta in volta sospettata di essere in contrasto con la Dichiarazione dei diritti.

Su tale punto devo, tuttavia, segnalare come sia la Legge qualificata n.55/2003 sia le leggi afferenti al funzionamento del Congresso di Stato e del Consiglio Grande e Generale nulla dispongano in ordine alle modalità con cui valutare e decidere l'intervento in giudizio dello Stato, decisione che, a mio parere, richiederebbe una più approfondita, ma spesso sottovalutata, ponderazione della Parte pubblica ovviamente con il supporto dell'Avvocatura di Stato. Ciò non solo per le implicazioni di tipo politico che molto spesso si accompagnano a talune questioni di legittimità costituzionale, ma anche per valutare l'opportunità dell'intervento stesso. Si pensi a solo titolo di esempio – sono fattispecie in passato già verificatesi – al caso in cui la norma oggetto del sindacato appaia, effettivamente, non più in linea con i principi della Dichiarazione dei diritti, all'ipotesi in cui sia stato già avviato un percorso di riforma della norma censurata nel senso prospettato nella questione di legittimità costituzionale; ed ancora al caso in cui la difesa della norma possa essere assicurata dalla costituzione in giudizio di altri soggetti. Quest'ultimo è, ad esempio, il caso in cui il giudizio principale veda quali parti Enti pubblici ovvero l'Ecc.ma Camera, Ente rappresentativo dello Stato nella sua dimensione patrimoniale, che, nel corso dei vent'anni di applicazione della Legge qualificata n.55/2003, ha addirittura sollevato una questione di legittimità costituzionale parzialmente accolta dal Collegio Garante.

Con specifico riferimento al sindacato in via incidentale la Legge qualificata n. 55/2003 così come il Regolamento n.1/2004 introducono inoltre una rigorosa simmetria fra le parti del giudizio *a quo* e le eventuali parti del giudizio incidentale.

Tuttavia, se l'ammissibilità della costituzione nel giudizio incidentale rimane ancorata alla qualifica formale di parte del processo principale, allo stato attuale sembra doversi escludere la possibilità di una partecipazione al giudizio dinanzi al Collegio di chi, pur estraneo al giudizio principale, vanti un interesse al rapporto sostanziale dedotto in giudizio.

Si pensi, a solo titolo di esempio, alla possibile richiesta di intervento di un soggetto terzo quando la norma sospettata di illegittimità costituzionale escluda il suo "essere parte" nel giudizio *a quo*.

E ancora al caso di un soggetto che non si sia costituito nel giudizio *a quo*, pur essendo parte necessaria, perché non posto nelle condizioni di conoscere l'atto introduttivo dello stesso.

Si tratta di un aspetto che, in una prospettiva di riforma del giudizio costituzionale, andrebbe affrontato al fine di valutare la possibile apertura, su prudente apprezzamento del



20° Anniversario dell'insediamento del Collegio Garante della Costituzionalità delle Norme

Collegio, di un intervento nel giudizio incidentale di soggetti che non sono parte del giudizio *a quo*.

Detta apertura, se subordinata a specifiche condizioni e presupposti previsti dalla Legge, avrebbe, a mio parere, il pregio di valorizzare ulteriormente il contraddittorio sulla questione di legittimità costituzionale posta all'attenzione del Collegio Garante, senza tuttavia stravolgere la natura del giudizio che si svolge dinanzi al Collegio medesimo.

L'apertura a contributi esterni potrebbe essere valutata anche in favore di soggetti istituzionali o formazioni sociali portatrici di interessi collettivi e diffusi comunque attinenti ai profili sottesi alla questione di legittimità costituzionale, così da consentire la possibilità di far confluire nel giudizio incidentale visioni ed argomenti attinenti alla materia oggetto di esame da parte del Collegio diverse e più generali rispetto a quelle rappresentate dalle parti del giudizio *a quo*.

A tal fine interessanti spunti di riflessione può offrire il processo dinanzi alla Corte Europea dei diritti dell'uomo la quale guarda con favore agli interventi spiegati sia da terzi che dagli *amici curiae*, la cui disciplina di riferimento è contenuta negli articoli 36 e seguenti del Regolamento della Corte medesima.

Il medesimo problema è stato altresì affrontato e risolto nella vicina Italia, dapprima in via giurisprudenziale e successivamente nel gennaio 2020, con la riforma delle "Norme integrative e per i giudizi davanti alla Corte costituzionale" ove è stata introdotta una disciplina dedicata, oltre che differenziata, per l'intervento dei terzi portatori di un interesse qualificato e diretto alla questione sostanziale esaminata e per gli *amici curiae*.

La possibilità di una apertura, seppur entro un perimetro ben delineato dalla legge, del processo costituzionale a soggetti diversi dalle parti del giudizio principale – siano essi portatori di un interesse concreto e diretto ovvero rappresentativi di interessi collettivi e diffusi comunque attinenti ai profili sottesi alla questione di legittimità costituzionale – credo possa ulteriormente valorizzare il momento del contraddittorio e costituire un importante strumento per acquisire dati scientifici, tecnici e statistici utili al Collegio per la soluzione di questioni particolarmente complesse, non solo dal punto di vista giuridico, in particolar modo legate ai c.d. nuovi diritti che si stanno affermando a seguito dello sviluppo tecnologico e scientifico, questioni sulle quali il Collegio Garante, con molta probabilità, sarà chiamato in futuro a pronunciarsi.

Desidero infine svolgere alcune considerazioni in ordine al tema dell'accesso individuale diretto alla Corte costituzionale.

Negli ultimi decenni, a causa della forza espansiva che i diritti hanno assunto nelle moderne società pluralistiche, l'originario modello accentrato di giustizia costituzionale



20° Anniversario dell'insediamento del Collegio Garante della Costituzionalità delle Norme

adottato nella quasi totalità dei Paesi europei si è progressivamente evoluto in una forma più soggettiva di controllo di costituzionalità, così che gli organi investiti delle funzioni di giustizia costituzionale hanno assunto un ruolo centrale nella tutela dei diritti sia negli ordinamenti a democrazia più consolidata, sia in quelli in cui il regime democratico costituisce una conquista relativamente (più) recente.

Numerosi Stati hanno, dunque, sottoposto a revisione le proprie Costituzioni ovvero ne hanno adottate di nuove introducendo nei propri sistemi giuridici il ricorso diretto individuale alla Corte costituzionale pur modulando, con maggiore o minore ampiezza, il relativo meccanismo di accesso e quindi le condizioni di ammissibilità, l'oggetto dell'impugnazione, le sue tempistiche. Si tratta di un fenomeno che ha investito anche alcuni piccoli Stati; ricordo a tal proposito l'intervento svolto dal Presidente della Corte costituzionale del Principato di Andorra in occasione della cerimonia per il 15° anniversario dall'insediamento del Collegio Garante.

L'ordinamento sammarinese come già ricordato prevede unicamente il sindacato di legittimità costituzionale, in via incidentale e in via diretta, sulle leggi ed atti aventi forza di legge; il sindacato in via diretta, che più si avvicina al ricorso diretto individuale, prescinde però dall'esistenza di un interesse diretto, concreto ed attuale dei richiedenti. Nella esperienza concreta maturata in questi venti anni tale ultima modalità di accesso alla giustizia costituzionale è stata perlopiù utilizzata dall'opposizione parlamentare.

Il meccanismo di ricorso diretto individuale al giudice costituzionale, se ben costruito, potrebbe, a mio parere, integrare le vie di accesso già esistenti al Collegio Garante fornendo, da un lato, tutela ai diritti fondamentali in quelle zone grigie che non risultano già coperte dalle tipologie di accesso già esistenti e, dall'altra, in un'ottica di tutela multilivello dei diritti, costituire un efficace filtro per tutti i casi in cui si lamenti la violazione di un diritto fondamentale prima che questi raggiungano la Corte europea dei diritti dell'uomo conformemente al principio di sussidiarietà previsto dalla Convenzione Europea dei diritti dell'uomo.

Prof. Giostra

Come avevo agevolmente previsto l'Avv. Bernardi ha portato un contributo molto nitido e costruttivo su cui non potremo non riflettere. A cominciare dall'ultima delle indicazioni: quella, cioè, del ricorso diretto individuale. È un istituto, di cui è facilissimo evidenziare i limiti e i vantaggi. Molto si giocherebbe, quindi, sulla capacità di regolare attentamente, ove lo si volesse introdurre, le contromisure rispetto a quei pericoli di abuso che sono evidenti a tutti e dagli stessi sostenitori del ricorso diretto. Adesso abbiamo con noi l'Avv. Alfredo Nicolini, Presidente dell'Ordine degli Avvocati e Notai da poco più di un anno. A lui chiediamo di portarci, nell'ottica di quella polifonia di cui parlavamo, l'insostituibile voce dell'Avvocatura privata professionale.



Intervento del Presidente Ordine Avvocati e Notai

Dott. Avv. Alfredo Nicolini

Gli interventi degli illustri relatori che mi hanno preceduto, docenti e magistrati di chiaro prestigio, mi hanno spinto ad elaborare diverse considerazioni. Non sono mai stato un teorico del diritto, essendomi, da avvocato e notaio, sempre approcciato ad esso in maniera pragmatica, toccandolo con mano. E proprio da artigiano del diritto ho potuto verificare, negli anni, l'impatto che il Collegio Garante e la sua giurisprudenza hanno avuto all'interno del diritto sammarinese. E, a distanza di vent'anni, pare assurdo oggi pensare ad un sistema privo di coerenza che è, a tutti gli effetti, la nostra Corte costituzionale.

Già nel 1974 il Legislatore decise di adottare la "Dichiarazione dei diritti dei cittadini e dei principi fondamentali dell'ordinamento sammarinese", con estremo coraggio, in quanto, estremamente dibattuta era la vicenda. Basti pensare che la Commissione Tecnica, presieduta dal Prof. Valerio Astuti, si era espressa in senso non totalmente favorevole all'adozione di un testo di carattere costituzionale, soprattutto alla luce del fatto che i principi democratici sammarinesi erano, sia per Statuti che per consuetudine, assodati e ben radicati nel tessuto politico e sociale sammarinese. Il timore era, quindi, quello di perdere la propria tradizione: timore che emerge ogni volta che a San Marino si propongono modifiche di carattere istituzionale.

L'adozione del testo della Dichiarazione dei diritti, grazie al suo carattere recettivo dei principi ordinamentali sammarinesi, tuttavia, ha dimostrato come sia possibile ammodernarsi, ricordandosi tuttavia le radici da cui si deriva: un testo di carattere costituzionale, che trascende, dato il suo contenuto, quello tipico delle carte dei diritti, breve ma rigido nei quorum modificativi previsti.

Discorso analogo vale anche per le modifiche operate alla Dichiarazione dei diritti attraverso l'adozione della Legge costituzionale 26 febbraio 2002, n.36, la quale, modifica l'art. 1 della Dichiarazione prevedendo espressamente che l'ordinamento sammarinese *"riconosce, garantisce ed attua i diritti e le libertà fondamentali enunciate nella Convenzione Europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali"*, rendendola una delle pochissime costituzioni al mondo a possedere un richiamo così esplicito e diretto ad una Convenzione internazionale in materia di diritti umani, appalesando, quindi, l'importanza primaria che essi ricoprono all'interno della Repubblica di San Marino. Riformulando poi l'art. 16 veniva istituito il Collegio Garante della Costituzionalità delle Norme: una vera e propria



20° Anniversario dell'insediamento del Collegio Garante della Costituzionalità delle Norme

Corte costituzionale in grado di esprimersi sulla conformità dell'apparato normativo rispetto a quello costituzionale. Anche solo il posizionamento di questo articolo, al termine della Dichiarazione, appare estremamente indicativo di come il Legislatore intendesse il Collegio Garante: un guardiano dei principi di rango costituzionale della Repubblica di San Marino. In principio, dunque, il riconoscimento diretto della Cedu e quindi della sua Corte, in grado di emettere pronunce idonee a modificare il diritto degli stati contraenti, e, in fondo, una Corte costituzionale vera e propria per tutelare i valori fondamentali della Repubblica espressi dal proprio corredo costituzionale.

Come dicevo pocanzi il discorso di questi due passaggi storici è analogo in quanto, se in prima battuta non dovette essere affatto semplice adottare la Dichiarazione dei diritti, approvata infatti in Consiglio Grande e Generale con una maggioranza relativamente esigua, in seconda battuta non credo fu nemmeno altrettanto semplice spogliare il Consiglio Grande e Generale della funzione allora prevista di giudice costituzionale. La separazione dei poteri è sempre stata complicata all'interno di San Marino, date le dimensioni territoriali ed i numeri di cui disponiamo; tuttavia, proprio per preservare ciò che San Marino è e rappresenta, ritengo siano state scelte sagge e che sia doveroso proseguire in questo percorso riformatore. È solo guardando indietro, in questo caso a distanza di un ventennio, che è possibile valutare se il sentiero intrapreso abbia portato o meno un risultato positivo. Indubbiamente, grazie alla giurisprudenza fornita dal Collegio Garante, in molti casi, possiamo affermare come essa abbia giovato al diritto sammarinese e gli abbia permesso di evolversi, ottenendo una visione differente e più moderna, dato che il rischio di vivere in una piccola realtà è proprio quello della sedimentazione di idee e convinzioni.

A tal fine è doveroso ricordare anche di come all'interno del Collegio Garante, nel corso del tempo, accanto ad illustri membri di nazionalità italiana, abbiano iniziato a susseguirsi anche le primi cittadine e cittadini sammarinesi come membri e Presidenti del Collegio Garante.

Se dunque, per confermare le tradizioni democratiche, è necessario tutelare e rafforzare la tripartizione dei poteri, va sempre ricordato che, ove il potere legislativo e quello esecutivo risultino dilettevoli, il potere giurisdizionale rappresenta l'ultimo argine possibile per la preservazione della democrazia. E, in particolare, il Collegio Garante, grazie alla sua funzione di magistrato costituzionale in grado di reinterpretare o dichiarare non conformi le normative sammarinesi, rappresenta sempre l'ultima barricata possibile per la giustizia, elemento indefettibile di una Repubblica democratica.



20° Anniversario dell'insediamento del Collegio Garante della Costituzionalità delle Norme

Mi occorre dunque, a tal proposito, rappresentare la difficile situazione che gli artigiani del diritto si trovano tutt'ora a fronteggiare: la gravosa possibilità, in caso di sindacato di costituzionalità in via incidentale, di ottenere una pronuncia da parte del Collegio Garante.

Il filtro operato dal Giudice *a quo*, infatti, appare estremamente invasiva all'interno di una dinamica processuale. Non è intenzione del sottoscritto, e nemmeno dell'Ordine Professionale che ho l'onore di rappresentare, contestare la necessità di un vaglio preventivo, per evitare situazioni di manifesta infondatezza o mera dilatorietà di un ricorso incidentale; è doveroso rappresentare come questo non possa risolversi in una sorta di pronuncia di merito da parte del magistrato *a quo*, il quale appunto, non è, per espressa previsione normativa e volontà del Legislatore, l'organo deputato al vaglio definitivo di costituzionalità.

Questa disparità di trattamento tra la relativa (dati comunque gli alti numeri previsti) facilità nel potere, entro tempi comunque stringenti, adire in via diretta il Collegio Garante e, invece, l'estrema complessità, nella pratica, di poterlo fare in via incidentale, soprattutto da parte di chi, sta venendo giudicato sulla base di atti normativi che potrebbero essere viziati da profili di incostituzionalità, non ritengo giovi in alcun modo all'ordinamento giudiziario sammarinese e che, anzi, possa essere un pericoloso cortocircuito nel sistema democratico sammarinese.

Pertanto, appare opportuno, oggi più che mai, anche alla luce delle recenti e positive riforme in materia di giustizia, con particolare riferimento Legge costituzionale n. 1/2021, appalesare quello che, ad ora, resta una visione onirica per l'Ordine degli Avvocati, ovvero quello di riformare l'istituto del sindacato di legittimità costituzionale in via incidentale, rendendo più agevole la possibilità di ottenere una pronuncia definitiva da parte del Collegio Garante. Ciò potrebbe essere, almeno idealmente, realizzato in maniera abbastanza semplice, inviando, una volta che una parte processuale dovesse sollevare incidentalmente una questione di legittimità costituzionale, direttamente al Collegio Garante, anche in composizione monocratica (magari ad un membro definito impropriamente supplente), la pratica, affinché si esprima sul vaglio di ammissibilità, e, solo in caso positivo, giungere infine per la pronuncia nel merito dinnanzi al Collegio Garante in composizione collegiale. Tutto ciò con possibilità, al fine evitare distorsioni processuali, di prevedere ogni strumento idoneo, come ad esempio: la previsione di sanzioni per l'utilizzo meramente dilatorio dello strumento. Grazie.



20° Anniversario dell'insediamento del Collegio Garante della Costituzionalità delle Norme

Prof. Giostra

Grazie Avvocato per il suo contributo, per aver riaffermato ruolo e importanza del Collegio e per aver anche riproposto la preoccupazione dell'Avvocatura, evidentemente molto sentita: non è da escludere che ci sia un filtro anche eccessivo. Sicuramente se ne dovrà riparlare. Il Collegio sicuramente assumerà un atteggiamento propositivo, cercando di compendiare un quadro di possibili riforme, poi vedrà il Legislatore se e quali prendere in considerazione. L'aggettivazione "onirica" da lei stesso utilizzata in riferimento alla visione dell'Ordine degli Avvocati e Notai dà l'idea di una consapevolezza delle controindicazioni che possono anche presentarsi. D'altro canto l'insistenza sulla proposta evidentemente ne fa uno dei fatti più sentiti da parte dell'Avvocatura perché un accesso forse meno filtrato dà maggiori garanzie. Come intuito e già detto c'è bisogno di un po' di forti filtri dopo se non ci sono prima perché altrimenti. Adesso la parola al padrone di casa, Prof. Paolo Pascucci, Professore ordinario di diritto del lavoro all'Università di Urbino, dal 2018 alla direzione dell'Istituto Giuridico Sammarinese, che è stata a lui affidata in sostituzione del compianto Lanfranco Ferroni, mio molto stimato amico.



Intervento del Direttore Istituto Giuridico Sammarinese

Prof. Paolo Pascucci

In questo incontro di studio l'Istituto Giuridico Sammarinese è stato più volte evocato in particolare per il ruolo di supporto che esso potrebbe svolgere in relazione alle attività del Collegio Garante.

Viene qui alla mente quella determinazione della Corte costituzionale italiana del 2020 richiamata dall'Avvocato Bernardi in merito al contributo che soggetti esterni (*amici curiae*, esperti, terzi) possono fornire alla Corte, così come il carattere pluralistico del giudizio costituzionale nell'esperienza tedesca quando il Tribunale costituzionale si avvale dell'apporto di soggetti terzi esperti.

Ovviamente c'è da chiedersi se strumenti di questo tipo possano essere inseriti nell'attività di un organo – come il Collegio Garante – già innervatosi in un sistema particolarmente originale e complesso come quello sammarinese.

A me pare che una possibile prospettiva sia quella organizzativa, non dovendosi trascurare che oggi la giustizia, a tutti i livelli, ha sempre più necessità di essere strutturata secondo modalità organizzative che puntino all'efficienza. Sotto questo profilo l'attuale struttura del Collegio Garante sconta non solo la dimensione non particolarmente ampia dei suoi componenti, per quanto autorevoli, ma anche la carenza di supporto per l'elaborazione delle proprie attività.

A tale proposito il Prof. Giostra richiamava la recente legge che ha riformato la disciplina dell'Istituto Giuridico Sammarinese (Legge 13 dicembre 2022, n. 165). Un Istituto – vale la pena di rammentarlo – che, pur essendo da tempo parte integrante dell'Università della Repubblica di San Marino, è nato alla fine degli anni Sessanta del secolo scorso come un organismo all'interno del Tribunale sammarinese e che ancora oggi vanta un legame con il mondo giudiziario di questo Paese, come dimostra, tra l'altro, la sistematica raccolta selezionata della giurisprudenza sammarinese che l'Istituto svolge avvalendosi di un apposito sito web.

Come è noto, la legge di riforma del 2022, valorizzando quanto era già previsto nella disciplina precedente, contempla la possibilità per l'Istituto di esprimere pareri tecnico-giuridici nella fase di predisposizione dei progetti di legge, tanto che già varie amministrazioni



20° Anniversario dell'insediamento del Collegio Garante della Costituzionalità delle Norme

statali si sono avvalse e si stanno avvalendo di questa possibilità coinvolgendo gli esperti dell'Istituto.

Per quanto riguarda il possibile rapporto dell'Istituto con il Collegio Garante, che peraltro richiederebbe modifiche costituzionali, si potrebbe forse prevedere che l'Istituto, più che veri e propri pareri da rendere ad un'Autorità giurisdizionale di così alto livello, svolga un'attività di supporto nella fase istruttoria del lavoro del Collegio, un po' sulla falsariga di quanto accade nella Corte costituzionale italiana i cui componenti si avvalgono del supporto dei cosiddetti assistenti di studio, dotati di particolare competenza scientifica, incaricati di preparare le ricerche sulle questioni da decidere.

Ferma restando la necessità di adattare in una realtà *micro* come quella sammarinese esperienze di Paesi con caratteristiche e dimensioni ben differenti, tuttavia non sembra così azzardato ipotizzare scenari come quello appena evocato.

A tal fine occorrerebbe peraltro irrobustire la struttura dell'Istituto Giuridico Sammarinese, il quale a tutt'oggi può contare su risorse assai esigue tanto di personale quanto finanziarie, facendo sì che possa ampliare la cerchia dei propri collaboratori, da attingere in particolare dalle università e costituendo così un *panel* a cui riferirsi in considerazione delle varie esigenze, che, a ben guardare, potrebbero essere anche non solo giuridiche, come potrebbe accadere in relazione a questioni di carattere etico o medico, ecc.

Mi sentirei quindi di perorare la causa di una riforma legislativa "leggera", da realizzare ovviamente mediante le fonti opportune, che, prevedendo il supporto dell'Istituto nella fase istruttoria dell'attività del Collegio Garante, possa valorizzare la circolarità di saperi tra il sistema universitario, non solo sammarinese, e lo stesso Collegio.

In conclusione non posso non ricordare come l'Istituto debba prestare sempre maggiore attenzione alla dottrina del diritto sammarinese, come un tempo accadeva con la gloriosa "Miscellanea". Da qualche tempo, grazie anche alle possibilità offerte dal suo sito web, l'Istituto sta pubblicando tutti gli atti dei vari convegni organizzati, così come ha di recente inserito tra le proprie pubblicazioni una corposa monografia sul diritto civile sammarinese curata dalla professoressa Valeria Pierfelici.

Stamani, durante l'udienza concessa dagli Eccellentissimi Capitani Reggenti, è stata evocata l'esigenza di realizzare attività – come la massimazione, il commento, l'annotazione – delle pronunce del Collegio Garante.

Si tratta di attività che rientrano nella naturale vocazione dell'Istituto e che, gestite opportunamente anche mediante il supporto dei canali informatici dell'Istituto, potrebbero



20° Anniversario dell'insediamento del Collegio Garante della Costituzionalità delle Norme

contribuire a ravvivare, anche oltre confine, quel dibattito giuridico che a San Marino vanta da sempre un'importante tradizione.

Prof. Giostra

Grazie Paolo per il contributo e grazie per aver precisato, ma così avevo inteso la proposta, che l'eventuale collaborazione consisterebbe nel supporto istruttorio di tipo giuridico-scientifico che potrebbe dare l'Istituto. E comunque, al di là di quello che si deciderà insieme, sentiremo tutte le voci, cercheremo di compendiare i diversi contributi, quello che abbiamo capito questa sera è che se busseremo alla tua porta, ci sarà aperta.

Sono stato accolto quando sono arrivato dal Prof Giuseppe de Vergottini, allora Presidente del Collegio, con la gentilezza e l'affabilità che lo contraddistingue. Mi è stato facile inserirmi e tra noi e la Presidente Pardalos c'è un confronto molto costruttivo, aperto e sereno. A Giuseppe, dunque, il compito di concludere questa molto interessante sessione.



Conclusioni del Membro effettivo del Collegio Garante

Prof. Giuseppe de Vergottini

Sono trascorsi ventuno anni dall'approvazione della Legge n. 36/2002 che, riformando la Dichiarazione dei diritti, ha istituito il Collegio Garante della Costituzionalità delle Norme quale organo della giustizia costituzionale, e venti anni dall'entrata in vigore della Legge qualificata n. 55/2003 che ne disciplina e regola l'organizzazione e le funzioni. L'importanza della ricorrenza è stata opportunamente sottolineata negli interventi istituzionali dei Segretari di Stato Ugolini, Berti e Belluzzi.

La ricorrenza del ventennale consente di riflettere sulla esperienza trascorsa e di svolgere qualche riflessione sul presente e sul futuro del Collegio. È questa l'impostazione seguita dai relatori della nostra tavola rotonda.

Tutti si sono trovati concordi nel valutare il Collegio e i suoi interventi in un quadro complessivo in cui a livello transnazionale sono ormai presenti numerosi esempi di giurisdizioni costituzionali. In questa cornice sono stati richiamati il rapporto con la Corte EDU e, inevitabilmente, la influenza attribuibile alla Corte costituzionale italiana.

1) La Repubblica di San Marino come Stato costituzionale

Il Collegio Garante di San Marino si inserisce in un panorama costituzionale comune alla maggior parte degli ordinamenti di democrazia liberale in cui gli organi investiti delle funzioni di giustizia costituzionale hanno assunto un ruolo centrale nella tutela dei diritti. E ciò vale sia negli ordinamenti a democrazia più consolidata, sia in quelli in cui il regime democratico costituisce una conquista relativamente recente.

Oggi è diffusa la convinzione che l'insieme dei valori costituzionali include in modo necessario sia i principi classici del costituzionalismo liberale (costituzione scritta e rigida, separazione dei poteri, controllo di costituzionalità) sia soprattutto le discipline dei diritti dell'uomo in tutta la sua differenziata gamma (diritti civili e politici, diritti economici e sociali) e la loro garanzia. La costituzione è il massimo contenitore positivizzato di tali valori e ad un tempo deve essere legittimata dal consenso popolare. In tal modo si unisce strettamente garantismo costituzionale e concezione democratica della forma politica.

A questa sintesi ci si riferisce quando si qualifica lo Stato odierno come "Stato costituzionale".



20° Anniversario dell'insediamento del Collegio Garante della Costituzionalità delle Norme

Questa formula definitoria serve per qualificare l'insieme delle trasformazioni offerte dal costituzionalismo nelle democrazie pluralistiche che hanno sviluppato un modello di costituzione che ha avuto una straordinaria capacità di propagazione su scala mondiale, anche per effetto di convenzioni internazionali, processi di integrazione sovranazionale e di recezione incrociata fra le costituzioni statali. È anche affermazione corrente che con tale modello si sia affermata in modo compiuto la supremazia della costituzione, soprattutto grazie allo sviluppo degli istituti del controllo di costituzionalità e di un diritto giurisprudenziale vivente anche attraverso la sempre più fitta rete comunicativa del dialogo tra le corti. Ciò ha comportato, tra l'altro, la confluenza del dibattito sullo Stato costituzionale con quello sul neocostituzionalismo.

Sarebbe tuttavia errato dare una portata universalizzante alla attuale concordanza sul ruolo condiviso della preminenza dei diritti nel quadro costituzionale. Indubbiamente nei decenni recenti la circolazione dei modelli costituzionali ha subito un'espansione ed una intensificazione sconosciute nel passato. Essa ha investito soprattutto i diritti umani anche attraverso l'espandersi delle convenzioni internazionali che hanno dato origine nei diversi continenti ad assetti multilivello di protezione dei diritti fondamentali. Ne è derivato anche un miglioramento delle garanzie costituzionali tramite l'accentuazione del ruolo delle giurisdizioni. Ma permangono pur sempre incertezze e situazioni di mancata tutela anche in aree geografiche considerate progredite. Tra l'altro è illusorio ritenere che basti la formale diffusione su larga scala della giustizia costituzionale a dischiudere nuove frontiere al costituzionalismo. Nell'insieme appare evidente che non tutte le costituzioni dimostrano la capacità di offrire reali garanzie in quanto la supremazia di una costituzione, dipende da fattori extracostituzionali, quali discendono dalla cultura politica, da prassi politiche e sociali consolidate, dai caratteri del tessuto sociale, da tradizioni culturali e religiose consolidate nel tempo.

2) Il significato del Collegio Garante

Le riforme hanno costituito il Collegio come organo deputato ad assicurare la continuità dei valori fissati in costituzione dal potere costituente.

Il Collegio Garante è al di fuori della ripartizione dei poteri ma si relaziona strettamente con gli stessi.

Di particolare significato è la collaborazione col parlamento. Infatti nell'ordinamento sammarinese si realizza con particolare incisività la funzione di miglioramento della legislazione tramite l'abilitazione ad adottare sentenze correttive di quelle leggi di cui si rilevino vizi di violazione costituzionale con un accorgimento importante: tramite una soluzione sconosciuta ad altri Paesi, tra cui l'Italia, la vocazione a realizzare una proficua collaborazione tra Garante della costituzionalità e potere legislativo comporta che "l'effetto di



20° Anniversario dell'insediamento del Collegio Garante della Costituzionalità delle Norme

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". Saggiamente quindi la Costituzione sammarinese sollecita e favorisce un dialogo tra il Collegio Garante e il Legislatore.

Come accennato, negli anni trascorsi l'ordinamento giuridico sanmarinese si è progressivamente evoluto verso un modello di aggiornato Stato costituzionale. È in questo quadro che va inserito il Collegio.

Con la Dichiarazione dei diritti e l'inserimento nel sistema Cedu risulta evidente come si sia ottenuto un passo in avanti nell'ampliamento delle garanzie.

Con queste innovazioni San Marino rimaneva fedele alla sua tradizione garantista inserendosi in un quadro costituzionale europeo di grande respiro. Ormai i diritti sono quelli voluti e assicurati nei più aggiornati ordinamenti contemporanei.

Occorreva ancora ripensare la struttura giurisdizionale che si sarebbe posta a confronto col potere politico consolidatosi nel tempo. Occorreva ripensare l'equilibrio fra poteri costituzionali. Occorreva ribadire il principio della subordinazione del potere politico attivo ai principi fondamentali della costituzione.

3) Attraverso il Collegio si è ripensato l'assetto dei poteri costituzionali

Nel solco del costituzionalismo delle liberal-democrazie più avanzate, con l'istituzione del Collegio Garante, peraltro, non ci si è limitati ad introdurre un controllo sull'attività legislativa dell'organo della rappresentanza politica – con l'ulteriore innovazione di consentire forme di accesso dirette anche ai cittadini.

Accanto al controllo sugli atti normativi – in qualche misura già adombrato dall'originaria versione dell'art. 16 della Dichiarazione (seppure nella forma della segnalazione all'organo parlamentare) – si è, infatti, introdotto un controllo sugli organi politico-costituzionali di vertice dell'ordinamento e sulle loro rispettive attribuzioni.

Se riflettiamo su quale sia oggi il modello costituzionale condiviso dalle democrazie, possiamo constatare come in queste si richieda non soltanto l'equilibrio dei poteri ma anche, sotto diversi profili, la introduzione di un giudice che vigili sul rispetto dei diritti. A questo obiettivo ci si riferisce quando si fa riferimento allo Stato di diritto, alla presenza del controllo della legalità costituzionale, all'equilibrio fra i poteri e in generale alle garanzie per i diritti dei



20° Anniversario dell'insediamento del Collegio Garante della Costituzionalità delle Norme

cittadini.

Questo modello è oggi osservato nella Repubblica di San Marino dovendosi notare come in un piccolo Stato l'inserimento del controllo accentrato di costituzionalità affidato ad apposito giudice si trovi ad incontrare particolari complicazioni.

4) Importanza di solide garanzie nel piccolo Stato. Cedu e supporto esterno

Come già messo in risalto dal Dirigente Giovanni Canzio (in Saggio "*La 'stagione delle riforme' nel micro-Stato di San Marino (2020-2022)*") nel microstato è forte il rischio che i centri di potere economico finanziario tendano a avanzare indebite pressioni sulle istituzioni che si vedono esposte al rischio di condizionamento con la compressione della libertà di decisione del potere politico locale democraticamente rappresentativo. Quindi, in primo luogo, è essenziale avere istituzioni garantiste ben strutturate. In questa prospettiva è importate l'inserimento dell'ordinamento locale nella rete europea della Cedu che fa da puntello esterno al sistema complessivamente considerato.

5) I piccoli stati hanno bisogno di garanzie al pari dei grandi

Si era messa in discussione la possibilità di introdurre il controllo di costituzionalità tramite apposito giudice in un piccolo Stato. Per inciso rimaneva e rimane del tutto problematica la individuazione di simile categoria di comunità politiche che dovrebbero individuarsi in base alla esiguità della estensione territoriale, della componente demografica e della rilevanza economica. Tutti fattori che implicherebbero una dipendenza dello Stato da un altro Stato in qualità di protettore.

Oggi le incertezze del passato rimangono solo sullo sfondo.

È un dato di fatto che, a parte i casi ben noti in Europa di Andorra, Liechtenstein, Lussemburgo, Malta, Monaco di cui per vicinanza parliamo, la giustizia costituzionale è presente in decine di microstati del Pacifico e dei Caraibi. In questi ordinamenti sempre una corte suprema include la competenza specifica del controllo di costituzionalità delle norme, della risposta ai ricorsi diretti a tutela dei diritti, della soluzione dei conflitti fra organi. Questa diffusione conferma come negli ordinamenti di derivazione liberale, a prescindere dalla dimensione territoriale, il panorama degli organi costituzionali non possa non includere un giudice di costituzionalità.

Non esiste quindi in linea di principio una incompatibilità fra controllo di costituzionalità e dimensione dello Stato. Possiamo concordare che questa è, comunque, una questione priva di fondamento. L'unico problema che in questi casi rimane è quello organizzativo in quanto in



20° Anniversario dell'insediamento del Collegio Garante della Costituzionalità delle Norme

un microstato i collegi non possono che essere a composizione ristretta creandosi in concreto situazioni complicate sotto il profilo della funzionalità dell'organo in caso di impegnativi carichi di lavoro. Ma dal punto di vista dei principi la esigenza di assicurare il rispetto delle legalità costituzionale rimane la causa giustificativa determinante.

Quindi sullo sfondo permane, anche a San Marino, la obiettiva problematicità di far fronte in modo funzionalmente soddisfacente allo svolgimento delle attribuzioni previste. Non sempre risulta agevole avere un Collegio in grado di far fronte in modo rapido, e quindi utile, alle domande che gli vengano rivolte per rispondere alle questioni di costituzionalità, alla ammissibilità dei referendum, alla soluzione dei conflitti. Al riguardo non si può escludere che un Collegio di ridotte dimensioni sia letteralmente assediato da un carico di lavoro che ne riduca la rapidità di decisione.

Il Collegio formato da tre membri deve assorbire un carico di impegni che può andare al di là delle sue ragionevoli possibilità di lavoro. È comprensibile come si sia ventilata la configurabilità di aiuto da offrirsi al Collegio sia tramite la previsione di un corredo organizzativo di specialisti alle sue dipendenze, sia la possibilità di ricorso a sussidi esterni tramite i collaboratori dell'Istituto Giuridico sanmarinese e all'intervento in via consultiva della Commissione di Venezia.

Quindi può prospettarsi la ragionevole ipotesi che possa utilizzarsi un concorso esterno allo stesso Collegio per l'analisi e l'approfondimento delle tematiche sottoposte al suo giudizio riguardanti in particolare settori ordinamentali che risultassero fuori dalle competenze dei suoi membri.

Una specifica ipotesi da considerare è poi quella offerta dal concorso prestato dagli *amici curiae*, similmente a quanto oggi previsto dalle Norme integrative per i giudizi della Corte italiana, che potrebbero costituire un importante strumento per acquisire dati scientifici, tecnici e statistici utili al Collegio per la soluzione di questioni particolarmente complesse. E ciò quindi non soltanto con riferimento ai profili giuridici coinvolti nel contenzioso in particolar modo legati ai c.d. nuovi diritti che si stanno affermando a seguito dello sviluppo tecnologico e scientifico.

Infine una ulteriore ipotesi prospettata è quella per cui il Collegio possa avvalersi della prerogativa di richiedere un parere consultivo alla Corte Edu su questioni di principio riguardanti i diritti e le libertà stabiliti nella Cedu, in forza del Protocollo addizionale n. 16.

6) *Le competenze improprie*

In chiusura a queste riflessioni occorre non trascurare come tra le costrizioni gravanti sul microstato nel caso specifico di San Marino sia maturata la esigenza di attribuire al Collegio



20° Anniversario dell'insediamento del Collegio Garante della Costituzionalità delle Norme

funzioni che non ricadono nella cornice naturale di un giudice di costituzionalità.

La Legge costituzionale 7 dicembre 2021 n. 1, recante la riforma organica dell'ordinamento giudiziario e del Consiglio Giudiziario, al fine di rendere coerente il sistema giudiziario sammarinese con gli standard europei, richiesti in particolare dalle raccomandazioni del GRECO, ha condotto a prevedere l'attribuzione al Collegio di compiti altrimenti naturalmente propri della giurisdizione ordinaria ma non certo di un giudice costituzionale. Al Collegio è stata assegnata la impugnazione delle sentenze del Consiglio Giudiziario in materia di responsabilità disciplinare dei magistrati come pure la competenza in tema di astensione o ricazione di taluni giudici superiori. Tutte attribuzioni esulanti da quella che dovrebbe essere la verifica delle garanzie di costituzionalità.

7) Uno sguardo in avanti

Al termine del lavoro odierno si potrebbe tentare di mettere a frutto le nostre riflessioni distinguendo ciò che sarebbe auspicabile poter prospettare per il prossimo futuro del Collegio da ciò che si può in concreto fare. Vi sono state alcune proposte di carattere molto tecnico, limitate a specifici istituti e a specifici problemi fra cui i suggerimenti legati alla procedura delle ricationi e delle astensioni nonché ai procedimenti disciplinari.

Particolarmente interessanti le considerazioni riguardanti i possibili sussidi da offrire al Collegio sotto il profilo organizzativo (previsione di strutture di appoggio utili nella fase istruttoria, ricorso alla consultazione di entità specializzate tra cui la Commissione di Venezia, pareri della Corte di Strasburgo, apertura agli *amici curiae*).

Incomincerei da che cosa si può fare all'interno dell'attuale quadro legislativo per poi valutare tutte le riflessioni che sarebbero auspicabili tenendo conto però del ruolo della politica locale, in quanto se non vi sono orientamenti maggioritari che possono incidere sulle leggi, tali questioni rimangono fuori dalla nostra disponibilità.

Nel passato si è verificato una specie di scivolamento quasi impercettibile, un'evoluzione dell'ordinamento di San Marino verso il modello di aggiornato Stato costituzionale. Questo è il primo punto da tenere presente. Come detto da Victor Crescenzi, vi è stata una modifica progressiva dell'ordinamento sammarinese. È stata data la possibilità di rimanere fedeli alle tradizioni sammarinesi locali. Pensiamo, a tale proposito al ruolo delle consuetudini. Abbiamo consuetudini che possono essere prese come parametro di riferimento nei giudizi, e consuetudini che possono essere eventualmente messe in discussione in un controllo di costituzionalità rispetto a normative più recenti.

Non si sono buttati via secoli di esperienza sammarinese, ma questa si è conciliata con



20° Anniversario dell'insediamento del Collegio Garante della Costituzionalità delle Norme

quella che è stata un'esigenza di positivizzazione in certi settori dell'intervento pubblico. Il quadro costituzionale europeo di grande respiro in cui oggi è inserito San Marino segna indubbiamente un punto di grande vantaggio.

Oggi come oggi il fatto che San Marino faccia parte tramite la Cedu di un quadro europeo di tutela dei diritti è veramente fondamentale e su questo dobbiamo lavorare senza dimenticare i risultati già ottenuti. Siamo arrivati ad un punto più che soddisfacente che va valorizzato e sviluppato.

Le modifiche di cui abbiamo parlato, in realtà, non toccano soltanto in modo diretto il ruolo del Collegio Garante, ma hanno provocato una vera e propria riconsiderazione dell'assetto del potere costituzionale sanmarinese. Attraverso queste modifiche si è arrivati a ottenere anche a San Marino un controllo da parte di un giudice degli indirizzi, degli organi politico-istituzionali. Vi è stato, pertanto, un progressivo livellamento a quello che possiamo definire come modello costituzionale di democrazia condiviso a livello europeo.

Siamo, dunque, in una forma di Stato comune a tutta una serie di ordinamenti che sono parte di un certo panorama storico-culturale. Quando parliamo di Stato di diritto, di controllo di legalità costituzionale, di equilibrio tra i poteri, di garanzie dei diritti, tutto questo è indice del fatto che siamo storicamente in un momento molto significativo dal punto di vista costituzionale.

Uno dei punti che è emerso nella generalità degli interventi, tra cui quello del Dirigente del Tribunale, molto incisivo, è la vocazione di San Marino di consolidare l'attuazione condivisa di questo modello. Ma a questo punto è emersa in modo esplicito o soltanto indiretto una preoccupazione legata alla peculiarità della statualità sanmarinese: la forma di Stato costituzionale che abbiamo ricordato è qualcosa di credibile e quindi destinata a consolidarsi oppure tutto ciò può essere messo in discussione per il fatto che San Marino è un piccolo Stato? E di questo dilemma abbiamo visto quali sono i dati positivi e i dati critici.

A livello di studi internazionalistici, ci sarebbe una prima differenza tra piccolo Stato e micro Stato, ossia ci sarebbero diversi livelli di restringimento di quelle che sono le capacità di uno Stato a seconda della popolazione, della superficie territoriale, dell'autosufficienza o della dipendenza economica da altri, della protezione o della tutela di uno Stato limitrofo. Vi sono diversi criteri che gli specialisti hanno esaminato e preso in considerazione.

Quello che credo sia determinante è il fatto che un cosiddetto piccolo stato possa trovarsi in difficoltà quando si passi dalla impostazione teorica di uno schema politico-costituzionale alla fase della operatività della sua costituzione.

Il Presidente Canzio è stato molto chiaro. Ricordo un suo saggio, *"La 'stagione delle riforme' nel micro-Stato di San Marino (2020-2022)"*, in cui osservava come in un piccolo Stato i centri di potere economico-finanziario possano superare quelle che sono le capacità di



20° Anniversario dell'insediamento del Collegio Garante della Costituzionalità delle Norme

resistenza e di partecipazione del potere politico locale e quindi a San Marino anche del Consiglio Grande e Generale. C'è il rischio che questi interessi opprimano quello che è il livello della democrazia politica. Questa è un'osservazione indubbiamente corretta. Questo rischio c'è ed è proprio per questo che c'è una specie di prova di resistenza. Il fatto di essere entrati nella rete della Cedu, e quindi di avere la possibilità di entrare in un sistema di garanzia che va al di là delle capacità dirette dell'ordinamento sammarinese, è veramente importante. Questo baluardo della legalità dato dalla Cedu e dal ruolo della Corte di Strasburgo finisce per rivelarsi determinante per il consolidamento del modello.

In proposito fra gli interventi della giornata ricordo quelli di Kristina Pardalos, di Glauco Giostra, cui voglio aggiungere quello dell'Avvocato Sabrina Bernardi e dell'Avvocato Alfredo Nicolini. Tutti sottolineano come la confluenza in uno spazio ristretto di interessi e di modalità attuative tra Governo, Parlamento, Organi della Giustizia costituisca un'area di rischio che trova un'utile tutela nel puntello esterno delle garanzie dato dalla Cedu e dalla Corte di Strasburgo. Questo rimane uno degli argomenti, anche dal punto di vista della speculazione scientifica, oltre che della prassi applicativa, molto rilevanti.

Per quello che mi riguarda, il problema dei piccoli Stati, dal punto di vista teorico, delle capacità di un piccolo Stato rispetto ad un grande-medio Stato, lascia il tempo che trova; da un punto di vista pratico invece è interessante come negli ultimi quindici anni – ho fatto una verifica statistica – sono più di venti i cosiddetti piccoli Stati dei Caraibi e del Pacifico. Tutti questi piccoli Stati, a parte le Seychelles che hanno adottato una vera e propria Corte costituzionale, hanno Corti supreme, Giudici che in realtà uniscono la verifica di costituzionalità alla tutela dei diritti in generale, per cui sono organismi presenti in ordinamenti di estensione ristretta, ove vi è un giudice superiore con più competenze.

Qual è il problema della giustizia costituzionale in un piccolo Stato? In proposito non vi sono solitamente incertezze per quanto riguarda l'impostazione costituzionale seguita nell'adottare il principio dei poteri separati o equilibrati: il fatto di avere riconosciuto lo Stato di diritto è assolutamente naturale. Il vero problema è come assicurare, in concreto nella pratica, la possibilità di offrire effettivamente le garanzie ad opera di un Collegio a composizione ristretta in cui non è agevole sempre assicurare la presenza di una competenza giuridica enciclopedica che consenta di riscontrare in un limitatissimo numero di giudici un fascio di competenze che in pratica riguardano tutto lo scibile giuridico, come sottolineato da Glauco Giostra. Il problema dunque è organizzativo-operativo, in quanto la funzionalità di un organo di tre persone non sarà mai la medesima di un organo composto da quindici persone, come la Corte costituzionale italiana. Per una serie di utili raffronti in proposito vorrei ricordare gli interventi di Sciarra, Barbera, Bin.

Significativa attenzione hanno manifestato sui profili della funzionalità organizzativa gli



20° Anniversario dell'insediamento del Collegio Garante della Costituzionalità delle Norme

interventi riferiti alla assistenza del Collegio tramite professionalità esterne. A questo proposito possono richiamarsi tutte le questioni sollevate, ossia che il Collegio debba trovare una forma di assistenza in soggetti esterni allo stesso, come può essere la Commissione di Venezia (Buquicchio), i competenti esterni *amici curiae* (Bernardi) o l'Istituto Giuridico Sammarinese (Pascucci). Realisticamente il vero problema non è che non ci possa essere una giustizia costituzionale in un piccolo Stato. Questa è inevitabile che ci sia se si vuole rimanere in una certa forma di Stato garantista. Il problema è pratico. Non si possono avere strutture organizzative che vanno al di là di certe possibilità e pertanto ci vogliono degli appoggi anche esterni, di assistenza e consulenza.

8) Essenzialità del controllo per evitare regressioni verso una autocrazia

L'ultimo aspetto su cui tenevo a soffermarmi è sempre in merito alla diffusione del controllo di costituzionalità nei micro Stati e alla sua effettività.

Oggi la presenza effettiva del controllo è indice sicuro della continuità della vigenza di un regime democratico. Se tale controllo non vi fosse o fosse messo in discussione, rinunciare a questo tipo di garanzie significherebbe che staremmo scivolando dalla democrazia in una autocrazia. L'attacco di un'autocrazia che si afferma per sconvolgere un ordinamento democratico passa attraverso la decapitazione delle Corti supreme o delle Corti costituzionali. Ce lo ricordano gli esempi di Polonia, Ungheria, e Israele. Pertanto se si ottiene la conquista delle garanzie tramite un giudice costituzionale vuol dire che stiamo consolidando la democrazia. Se dovessimo tornare indietro vuol dire che assisteremmo a una drammatica regressione verso l'autocrazia.

Grazie a tutti