



REPUBBLICA DI SAN MARINO

COLLEGIO GARANTE DELLA COSTITUZIONALITÀ DELLE NORME

SENTENZA 31 GENNAIO 2011 N. 1

Nel Nome della Serenissima Repubblica di San Marino

Il Collegio Garante della Costituzionalità delle Norme

nel Sindacato di Legittimità Costituzionale n.0003/2010, sollevato, in via incidentale, con ordinanza del 18 ottobre 2010 nel ricorso d'appello amministrativo R.G. n. 12/2010

nell'Udienza Pubblica del 14 dicembre 2010
sentita la relazione del Prof. Angelo Piazza
uditi gli avvocati delle parti costituiti come da verbale

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

FATTO

1. Con ricorso proposto innanzi al Giudice Amministrativo (R.G. n. 23/2010), il Credito Sammarinese S.p.A. ha impugnato il provvedimento del 27 maggio 2010, prot. n. 10/3409, della Banca Centrale della Repubblica di San Marino avente ad oggetto la revoca dell'esercizio di attività riservate, chiedendone l'annullamento parziale previa sospensione dell'esecutorietà.

Con ordinanza del 9 agosto 2010, il Giudice Amministrativo ha accolto la domanda cautelare proposta e finalizzata ad ottenere un termine più congruo rispetto al ristrettissimo termine perentorio di trenta giorni e ha disposto che la Banca Centrale assegni al Credito Sammarinese un termine ragionevole che, in luogo dei trenta giorni, sia di almeno tre mesi a decorrere dalla data di notifica dell'ordinanza medesima.

2. Avverso l'ordinanza sospensiva del 9 agosto 2010, la Banca Centrale della Repubblica di San Marino ha proposto il reclamo R.G. n. 12/2010. Nel corso di tale giudizio, il Credito Sammarinese ha sollevato, all'udienza del 13 settembre 2010, questione di legittimità costituzionale in relazione all'introduzione, per via consuetudinaria, della reclamabilità dei provvedimenti cautelari di primo grado.



REPUBBLICA DI SAN MARINO

COLLEGIO GARANTE DELLA COSTITUZIONALITÀ DELLE NORME

3. Con ordinanza emessa in data 18 ottobre 2010, il Giudice Amministrativo d'Appello, Prof. Guido Guidi, ha ritenuto non manifestamente infondata o semplicemente dilatoria la questione di costituzionalità proposta sulla base dell'art. 16, comma 3, lett. a) della Dichiarazione dei Diritti ed ai sensi dell'art. 13 della L.Q. del 25 aprile 2003 n. 55.

In via preliminare, il Giudice ha ricordato che la reclamabilità della decisione sospensiva assunta in un processo di primo grado, in assenza di espressa disposizione di legge legittimante, è stata affermata per la prima volta nella storia del processo amministrativo sammarinese con ordinanza del G.A. d'Appello del 2 aprile 2003 e che, successivamente, è stata cautamente recepita anche in altri contesti giurisprudenziali. Lo stesso Giudice ha ritenuto che l'introduzione di un rimedio procedimentale non previsto per legge – e, in particolare, dalla legge 28 giugno 1989 n. 68 – da parte del Giudice Amministrativo d'Appello contrasta con alcuni principi di carattere costituzionale:

a) art. 3 bis della Dichiarazione dei diritti, in quanto, a seguito della revisione costituzionale del 2002, il sistema delle fonti è chiuso, protetto da una costituzione rigida e garantita, in cui è ammessa solo la consuetudine integrativa in assenza di disposizioni di legge. Quale fonte consuetudinaria con forza di legge, la decisione novativa introduttiva del reclamo sui provvedimenti cautelari amministrativi, risalente al 2 aprile 2003, nella sua pur limitatissima applicazione casistica e temporale, si pone in contrasto con l'art. 3 bis che esclude, a far tempo dal 2002, la possibilità di qualificare il precedente giurisprudenziale in esame come precedente normativo.

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

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

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



REPUBBLICA DI SAN MARINO

COLLEGIO GARANTE DELLA COSTITUZIONALITÀ DELLE NORME

L'organo remittente ha, in conclusione, chiesto *“all'Ecc.mo Collegio Garante della costituzionalità delle norme, la verifica della legittimità costituzionale della norma consuetudinaria avente forza di legge, introdotta con ordinanza del Giudice Amministrativo d'Appello del 2 aprile 2003, successivamente recepita nella prassi, che ammette la reclamabilità dei procedimenti cautelari assunti in primo grado, ai sensi dell'art. 11 della legge 28 giugno 1989 n. 68”*.

4. Nei termini di cui all'art. 13, comma 7, Legge Qualificata n. 55/2003, le parti hanno presentato le proprie memorie e deduzioni.

La Banca Centrale della Repubblica di San Marino (brevemente *“Banca Centrale”*), con memoria depositata in data 26 novembre 2010, ha chiesto che la questione venga dichiarata irricevibile e/o inammissibile o, in subordine, manifestamente infondata e comunque dilatoria.

Innanzitutto, secondo la Banca Centrale, la questione è irricevibile e/o inammissibile, in quanto difetta, nel caso di specie, la norma consuetudinaria da sottoporre al vaglio di legittimità sia per la non ricorrenza degli elementi costitutivi della consuetudine, sia per la mancanza di una lacuna giuridica colmabile con una consuetudine ai sensi dell'art. 3-bis, comma 6, della Dichiarazione dei diritti.

In via subordinata, la Banca Centrale ha dedotto la manifesta infondatezza della questione, poiché la reclamabilità risponde al principio del giusto processo, di cui all'art. 6 CEDU, del doppio grado di giurisdizione – sancito nel processo amministrativo sammarinese dall'art. 2, comma 2, legge cost. n. 144/2003 – che non può essere limitato alle sole pronunce di merito, come emerge anche dal contesto europeo.

A detta della Banca Centrale, del resto, sono assolutamente inconsistenti le argomentazioni impiegate a sostegno della proposizione della verifica di costituzionalità per i seguenti motivi: la legge n. 68/1989 ha riconosciuto al Giudice Amministrativo d'Appello le competenze in parola, senza violazione del principio del giudice naturale precostituito per legge anche perché la reclamabilità non deriva da consuetudine, ma da una interpretazione della normativa sull'appello delle decisioni del Giudice Amministrativo di primo grado; non vi è alcuna violazione del principio di legalità, trattandosi di una mera estensione interpretativa delle regole e principi fissati dalla legge n. 68/1989 e, infine, non esiste un principio di tassatività delle impugnazioni con riferimento alla tutela cautelare.

5. Con memoria depositata in data 29 novembre 2010, lo Stato, rappresentato e difeso dall'Avvocatura, ha eccepito, preliminarmente, l'irricevibilità ed inammissibilità dell'ordinanza di rinvio per contrasto con l'art. 13 legge qualificata 25 aprile 2003 n. 55,



REPUBBLICA DI SAN MARINO

COLLEGIO GARANTE DELLA COSTITUZIONALITÀ DELLE NORME

non avendo l'ordinanza di rinvio le caratteristiche richieste dalla normativa vigente ed essendo la stessa assolutamente generica.

Quanto al merito, l'Avvocatura dello Stato ha concluso per il rigetto dell'istanza di verifica della legittimità costituzionale, in quanto non si può qualificare la reclamabilità dei provvedimenti cautelari come norma consuetudinaria ed, inoltre, il reclamo non costituisce violazione né del principio del giudice naturale, volto ad assicurare che a pronunciarsi sulla singola vertenza non sia un giudice della cui imparzialità si possa dubitare, né dell'art. 6 CEDU, richiamata dall'art. 1, comma 3, della Dichiarazione dei Diritti, ma, anzi, è affermazione del principio del c.d. giusto processo, in quanto tra i diritti delle parti assume un valore primario il principio del doppio grado di giudizio, sul quale è incardinato il sistema processuale sammarinese.

Non sono, del resto, neppure pertinenti i richiami sia all'art. 3, comma 18, della Dichiarazione dei diritti, avendo la norma in questione trovata attuazione nella legge n. 55/2003, sia alla tipicità delle forme di ricorso di cui alla citata legge qualificata, non essendo la decisione sul reclamo suscettibile di esame in terza istanza.

6. Con memoria depositata in data 29 novembre 2010, il Credito Sammarinese S.p.A. ha chiesto l'accoglimento della sollevata questione di legittimità costituzionale, chiarendo, preliminarmente, che l'interpretazione giurisprudenziale della legge n. 68/1989, di cui all'ordinanza del Giudice Amministrativo d'Appello del 2 aprile 2003 pronunciata nel ricorso n. 2/2003, ha acquisito lo spessore di norma consuetudinaria, come attestato dai copiosi precedenti giurisprudenziali conformi sul punto.

A detta del Credito Sammarinese S.p.A., la consuetudine in parola determina un vero e proprio *vulnus* dell'intero giudizio amministrativo, potendo, in caso di decisione difforme tra i magistrati di primo e secondo grado, determinare un pregiudizio alla libera formazione del convincimento del Giudice Amministrativo di primo grado.

Inoltre, l'introduzione per prassi giurisprudenziale di un rimedio impugnatorio contrasta con le norme che prevedono che l'esercizio del potere legislativo sia esclusivamente riservato al Consiglio Grande e Generale, limitando alla puntuale interpretazione ed applicazione del diritto vigente l'operato degli Organi del potere giudiziario ed impedendo che le norme del diritto positivo possano essere integrate o addirittura modificate in senso additivo mediante il ricorso a precedenti giurisprudenziali o attraverso l'adozione di prassi.

7. Ad esito dell'Udienza pubblica, tenutasi il giorno 14 dicembre 2010, la causa è stata trattenuta in decisione.



REPUBBLICA DI SAN MARINO

COLLEGIO GARANTE DELLA COSTITUZIONALITÀ DELLE NORME

DIRITTO

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

Considerato che la questione in esame è stata proposta, come risulta esplicitamente dall'ordinanza, con i medesimi presupposti e per gli stessi motivi già enunciati nelle precedenti ordinanze, stante, quindi, l'identità dell'oggetto della verifica quanto alle norme impugnate, ai profili di incostituzionalità dedotti ed alle argomentazioni svolte a sostegno della ritenuta incostituzionalità, il Collegio non ravvisa motivi per discostarsi dalla suddetta decisione e, pertanto, ritiene che la presente questione di legittimità costituzionale debba essere dichiarata inammissibile.

P.Q.M.

il Collegio Garante della Costituzionalità delle Norme

dichiara

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

San Marino 31 gennaio 2011/1710 d.F.R.

Prof. Augusto Barbera (*Presidente*)

Prof. Angelo Piazza (*Membro effettivo –Relatore –Redattore*)

Prof. Carlo Bottari (*Membro effettivo*)