



REPUBBLICA DI SAN MARINO
COLLEGIO GARANTE DELLA COSTITUZIONALITÀ DELLE NORME

SENTENZA 16 GENNAIO 2018 N.1

Nel Nome della Serenissima Repubblica di San Marino

Il Collegio Garante della Costituzionalità delle Norme

nel Sindacato di Legittimità Costituzionale n.0007/2017, promosso in via diretta da 22 membri del Consiglio Grande e Generale ai sensi dell'articolo 12 della Legge Qualificata 25 aprile 2003 n. 55 avente ad oggetto il Decreto-Legge 10 luglio 2017, n. 80, recante *Disposizioni per la cessione in blocco di attivi e passivi di Asset Banca S.P.A. – in liquidazione coatta amministrativa – a Cassa di Risparmio della Repubblica di San Marino S.P.A.* nella sua interezza e con riferimento all'art. 3 per contrasto con l'art. 2, comma 2, lett. b) L.C. n. 183/2005 e con gli articoli 4 e 10 della L. 8 luglio 1974 n. 59 (*Dichiarazione dei diritti dei cittadini e dei principi fondamentali dell'ordinamento sammarinese*) e successive modificazioni e integrazioni

nella Udienza Pubblica del 9 ottobre 2017

sentita la relazione del Presidente del Collegio Garante Prof. Avv. Giovanni Guzzetta;
udito l'Avv. Andrea Belluzzi nell'interesse e per conto dei ricorrenti;
udita altresì l'Avv. dello Stato Simona Ugolini intervenuta ai sensi dell'art. 9, comma 3, della Legge Qualificata n. 55/2003;

e nell'Udienza Pubblica del 6 dicembre 2017

udito l'Avv. Andrea Belluzzi nell'interesse e per conto dei ricorrenti;
udita altresì l'Avv. dello Stato Sabrina Bernardi intervenuta ai sensi dell'art. 9, comma 3, della Legge Qualificata n. 55/2003

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

FATTO

1. Con ricorso diretto del 17 luglio 2017, 22 membri del Consiglio Grande e Generale promuovevano sindacato di legittimità costituzionale, ai sensi dell'articolo 12 della Legge Qualificata 25 aprile 2003 n. 55, mediante ricorso avverso il Decreto-Legge 10 luglio 2017 n. 80, recante *Disposizioni per la cessione in blocco di attivi e passivi di Asset Banca S.P.A. – in*



REPUBBLICA DI SAN MARINO
COLLEGIO GARANTE DELLA COSTITUZIONALITÀ DELLE NORME

liquidazione coatta amministrativa – a Cassa di Risparmio della Repubblica di San Marino S.P.A., nella sua interezza e con riferimento all'art.3 per contrasto con l'art. 2, comma 2, lett. b) L.C. n.183/2005 e con gli articoli 4 e 10 della L. 8 luglio 1974 n. 59 (*Dichiarazione dei diritti dei cittadini e dei principi fondamentali dell'ordinamento sammarinese*) e succ. mod. e integr.

2. In data 26 luglio 2017 con decreto n. 10/2017 del suo Presidente, questo Collegio, verificata la sussistenza dei presupposti di cui all'art. 12 della L.Q. n.55/03, dichiarava ricevibile il ricorso.

3. In data 9 ottobre 2017 si svolgeva l'udienza pubblica.

4. In data 9 novembre 2017, il Collegio, ritenendo necessaria un'ulteriore attività istruttoria, emanava l'ordinanza n. 2/2017, con la quale chiedeva al Segretario di Stato per le Finanze e il Bilancio e al Direttore Generale della Banca Centrale della Repubblica di San Marino una "informativa dettagliata sulle ragioni e le modalità di ogni singola operazione" di cessione di attivi e passivi di istituti bancari compiuta mediante atti normativi negli ultimi dieci anni nella Repubblica di San Marino, con "riferimento alla specificità di ciascun istituto interessato e al contesto sistemico dell'operazione" e convocava un'udienza, previo termine per memorie alle parti, per il 6 dicembre 2017.

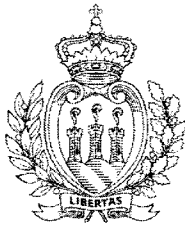
5. In data 6 dicembre 2017 si svolgeva l'udienza di discussione delle risultanze istruttorie conseguenti alla trasmissione delle relative informative da parte del Segretario di Stato per le Finanze e il Bilancio e del Direttore Generale della Banca Centrale della Repubblica di San Marino.

6. In data 6 dicembre 2017, il Collegio, riservandosi di convocare all'occorrenza un'ulteriore udienza di discussione, emanava l'ordinanza n. 3/2017, mediante la quale chiedeva al Direttore Generale di BCSM di trasmettere degli ulteriori atti, menzionati nella precedente informativa, ma non depositati.

7. In data 16 gennaio 2018 il Collegio si riuniva in Camera di Consiglio e prendeva visione dell'ulteriore documentazione inviata da BCSM. Non ritenendo necessario convocare un'ulteriore udienza pubblica, attesa la sostanziale irrilevanza, ai fini del decidere, della documentazione pervenuta, deliberava la presente sentenza.

DIRITTO

1. La questione oggetto del presente giudizio riguarda disposizioni del Decreto – Legge 10 luglio 2017 n. 80 recante *Disposizioni per la cessione in blocco di attivi e passivi di Asset Banca S.P.A. – in liquidazione coatta amministrativa – a Cassa di Risparmio della Repubblica di San Marino S.P.A.* Il ricorso in esame, peraltro, si limita a impugnare il decreto-legge così come approvato



REPUBBLICA DI SAN MARINO COLLEGIO GARANTE DELLA COSTITUZIONALITÀ DELLE NORME

prima della sua ratifica e non anche la ratifica con modificazioni del medesimo, avvenuta *medio termine* mediante Decreto-Legge n.89/2017.

2. Sotto un primo profilo, è contestata la legittimità del decreto-legge nella sua totalità, in quanto asseritamente adottato in difetto dei requisiti di necessità e urgenza richiesti dall'art. 2, comma 2, lett. b) L.C. n.183/2005. Sempre sotto questo profilo, l'insussistenza delle ragioni di necessità e urgenza sarebbe confermata dalla presenza, nel decreto, di disposizioni (cfr. art. 4) volte a prevedere interventi, da parte di organi amministrativi, da compiersi non immediatamente, ma entro un termine successivo all'entrata in vigore del decreto-legge. In particolare si contesta che, prevedendo il decreto-legge la cessione in blocco dei rapporti giuridici di Asset Banca (istituto cedente) alla Cassa di Risparmio della Repubblica di San Marino (istituto cessionario), sia attribuito al Comitato di Sorveglianza di cui all'art. 41 della L. n.144/2016, il compito di *"predisporre, entro 180 giorni dalla data di sottoscrizione del contratto di cessione (...) apposita relazione tecnica da consegnare al Congresso di Stato e alla Banca Centrale della Repubblica di San Marino"*.

3. Sotto un secondo profilo, le censure dei ricorrenti si appuntano sempre sull'intero decreto-legge in quanto rivolto a realizzare l'obiettivo di trasferire – mediante la cessione complessiva degli attivi e passivi di Asset Banca – tutti i rapporti presso l'istituto cessionario, determinando, ad avviso dei ricorrenti, lesione del diritto di proprietà privata dei depositanti tutelato dall'art. 10 della Dichiarazione dei Diritti.

4. Infine, limitatamente al disposto dell'art. 3 del decreto-legge impugnato, un terza censura è mossa avverso la previsione che i creditori della Banca ceduta vedano *ex lege* convertiti in obbligazioni emesse dalla Banca cessionaria i propri crediti là dove superiori a 50.000 euro. Ciò derogherebbe illegittimamente, sotto il profilo del mancato rispetto del principio di eguaglianza – e pertanto in violazione dell'art. 4 della Dichiarazione dei Diritti, per giunta, asseritamente, con effetto retroattivo – alla disciplina generale sul Fondo di garanzia dei depositanti di cui all' "art. 56 della Legge 22 dicembre 2015 n. 189 e che nelle sue successive integrazioni ha previsto la garanzia per tutti i depositanti fino alla somma di 100.000 euro" (*rectius*: D.D. n.111/2011 e Regolamento di BCSM n. 2016-01 recante *Regolamento sul fondo di garanzia dei depositanti*, cfr. *infra* p. 7).

5. Vanno preliminarmente rigettate le eccezioni di inammissibilità prospettate dall'Avvocatura dello Stato.

5.1 Con una prima eccezione l'Avvocatura dello Stato contesta la corrispondenza del ricorso ai requisiti previsti dall'articolo 12 della Legge Qualificata n.55/2003, il quale prescrive che i ricorsi, devono *"chiaramente indicare a pena di ricevibilità, le disposizioni di legge o aventi forza di legge di cui è dubbia o controversa la legittimità nonché le disposizioni ed i principi della Legge 8 luglio 1974 n.59 come modificati dalle leggi costituzionali successive, che si assumono violati."* A tal



REPUBBLICA DI SAN MARINO COLLEGIO GARANTE DELLA COSTITUZIONALITÀ DELLE NORME

proposito fa notare che i ricorrenti hanno “indicato quale norma sospetta il Decreto –Legge n.80 per poi svolgere censure, peraltro estremamente generiche, in relazione alla illeggibilità dell’articolo 6 del Decreto-Legge n.79/20”.

Sul punto, il Collegio, avvedutosi di tale circostanza, ha ritenuto che, dalla trama argomentativa del ricorso, si evincesse *ictu oculi* trattarsi di errore materiale di cui peraltro il Presidente ha richiesto e ottenuto conferma dalla difesa dei ricorrenti. Per tale ragione non si ritengono sussistere i presupposti per dichiarare l’irricevibilità del ricorso.

5.2 L’Avvocatura dello Stato prospetta una seconda eccezione di inammissibilità, sotto il profilo della ricevibilità, con riferimento alla complessiva chiarezza del ricorso ai fini della identificazione dell’oggetto e dei parametri invocati.

A questo proposito il Collegio ritiene che, sebbene formulato in modo particolarmente ellittico, il ricorso identifichi comunque l’oggetto ed il parametro del sindacato di costituzionalità richiesto, citando espressamente sia gli articoli contestati che le disposizioni della Dichiarazione dei Diritti evocate.

5.3 Con una terza questione l’Avvocatura dello Stato prospetta l’inammissibilità del ricorso, atteso che “nelle more del presente giudizio il decreto-legge in esame è stato ratificato con emendamenti dal Consiglio Grande e Generale”, sicché la decisione rimessa a questo Collegio “avrebbe un oggetto parzialmente diverso da quello attualmente vigente”.

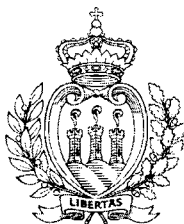
A tal proposito il Collegio ritiene di potersi comunque pronunciare per i seguenti motivi. In primo luogo, l’esigenza di valutare la sussistenza dei presupposti di necessità e urgenza non viene meno con la ratifica del decreto-legge. In secondo luogo le specifiche disposizioni del decreto-legge impugnate non sono state oggetto di emendamento in sede di ratifica. In terzo luogo l’atto di ratifica, in quanto tale, non si sostituisce al decreto-legge ma piuttosto ha, nel decreto-legge, il proprio oggetto.

6. Venendo al merito del ricorso, la questione avanzata con la prima censura non è fondata.

6.1 E’ utile a tal proposito premettere che il decreto-legge di cui al presente giudizio si inquadra, unitamente ad altri provvedimenti adottati di recente dal Congresso di Stato, anch’essi oggetto di vaglio di legittimità costituzionale (cfr. sentt. nn. 5 e 6/2017), tra gli interventi emanati al fine di “*salvaguardare la stabilità del sistema bancario sammarinese*”. In particolare, il decreto-legge oggi all’esame di questo Collegio persegue esplicitamente l’obiettivo, tra l’altro, di “*salvaguardare e sostenere gli interessi dei risparmiatori, la stabilità del sistema economico e finanziario della Repubblica di San Marino*” (art. 1, comma 1).

Inoltre, come si legge nel preambolo del provvedimento, il Congresso di Stato è stato mosso dalla “*necessità e [dal]l’urgenza di garantire l’interesse pubblico alla tutela del risparmio e, di conseguenza, alla stabilità del sistema creditizio sammarinese, attraverso il sostegno di indifferibili operazioni di sistema atte a tutelare i depositanti*”.

6.2. Ora non può dubitarsi che, in astratto, l’invocazione della situazione di crisi finanziaria e le minacce alla stabilità del sistema economico e finanziario siano ragioni sufficienti per considerare



REPUBBLICA DI SAN MARINO COLLEGIO GARANTE DELLA COSTITUZIONALITÀ DELLE NORME

quantomeno non implausibile una valutazione del Congresso di Stato (sottoposta comunque al vaglio del Consiglio Grande e Generale all'atto della ratifica) sulla sussistenza di condizioni di necessità e urgenza del provvedere. La situazione in esame, però, presenta nel caso di specie degli elementi di particolarità che vanno attentamente valutati onde verificare, appunto, la natura e gli effetti sistemici dell'intervento. Ai fini di una tale verifica, infatti - e a differenza di altri interventi oggetto di sindacato di legittimità da parte di questo Collegio (vedi *supra* le sentenze citate) - va considerato che il decreto-legge in oggetto si presenta nella forma di una "legge-provvedimento" in quanto rivolta a disciplinare una serie determinata e determinabile di rapporti soggettivamente e complessivamente riconducibili al patrimonio giuridico dell'istituto bancario Asset Banca S.P.A.

6.3. Una tale circostanza impone a questo Collegio un esame particolarmente stringente dei presupposti desumibili dal contesto in cui si colloca l'intervento normativo, anche in considerazione della natura derogatoria della disciplina generale che ogni legge-provvedimento intrinsecamente possiede. A questo proposito, l'esame non vale solo a valutare la sussistenza dei presupposti di necessità e urgenza, sotto il profilo degli effetti sistemici dell'intervento particolare, ma anche ad apprezzare la legittimità dell'atto normativo rispetto alle altre censure - avanzate dai ricorrenti - con riferimento all'asserita violazione del principio di eguaglianza rispetto al regime giuridico degli altri istituti bancari oggi operanti e alle posizioni dei titolari di rapporti giuridici con tali istituti.

6.4. La questione che si pone al Collegio, sotto il profilo che qui si va esaminando - ricorrenza o meno dei presupposti di necessità e urgenza - è innanzitutto quella di verificare se, anche un intervento a carattere provvedimentale possa presentare, in ragione delle sue particolarità, effetti sistemici o ragionevolmente ritenuti tali dal Congresso di Stato, prima, e dal Consiglio Grande e Generale, poi, in sede di ratifica.

6.5. Al fine di svolgere il predetto scrutinio di plausibilità e ragionevolezza dei presupposti dell'intervento normativo, non si può evidentemente prescindere da elementi di fatto e da valutazioni alla stregua di nozioni tecniche attinenti alla scienza economica e delle finanze. Per tale motivo, come ricordato nella premessa in fatto, questo Collegio ha ritenuto di dover procedere ad alcuni approfondimenti istruttori realizzati mediante la richiesta, al Segretario di Stato per le Finanze e il Bilancio e al Direttore Generale della Banca Centrale della Repubblica di San Marino una "informativa dettagliata sulle ragioni e le modalità di ogni singola operazione" di cessione di attivi e passivi di istituti bancari compiuta mediante atti normativi negli ultimi dieci anni nella Repubblica di San Marino, con "riferimento alla specificità di ciascun istituto interessato e al contesto sistemico dell'operazione". (cfr. *ord.* 2/2017).

6.6. Anche alla luce delle risultanze istrutorie, esaminate in contraddittorio tra le parti nell'udienza del 6 dicembre 2017, è possibile ritenere che la valutazione dei presupposti di necessità e urgenza sia stata compiuta sulla base di considerazioni non implausibili, fondate su una serie di concorrenti ragioni di carattere economico-finanziario che questo Collegio non ritiene irragionevoli o abnormi. Tra queste possono essere indicati i seguenti aspetti:

a) che, anche se comparata con interventi normativi compiuti nel passato, la posizione di Asset



REPUBBLICA DI SAN MARINO
COLLEGIO GARANTE DELLA COSTITUZIONALITÀ DELLE NORME

Banca nel sistema appare particolarmente significativa in considerazione della quota di raccolta del risparmio da essa effettuata pari, a fine 2016, al 6,7 per cento dell'intero sistema bancario sammarinese, decisamente superiore a quella relativa agli istituti per i quali sono stati compiuti interventi nel passato;

- b) che, proprio con riferimento a precedenti interventi, le disposizioni normative relative ad Asset Banca prevedono, per molti versi, elementi di somiglianza e di continuità, in particolare con riferimento all'obiettivo di scongiurare gli effetti derivanti dagli strumenti generali di liquidazione ordinaria, con i suoi caratteri "atomistici" rispetto ai singoli risparmiatori, al fine di garantire la soddisfazione degli stessi e di mantenere in vita l'impresa bancaria altrimenti destinata a cessare con negativi effetti di sistema;
- c) che, invece, a differenza degli altri interventi, quello relativo ad Asset Banca si inserisce in un contesto di "aggravamento dei parametri tecnici dell'attività delle banche sammarinesi nel periodo 2011-2017 in termini di diminuzione di raccolta, aumenti dei Npls [*Non performing loans*], riduzione del patrimonio netto e altri fattori" (così nell'informativa di BCSM, pag. 9);
- d) infine, gli effetti sistemici dell'intervento si possono ragionevolmente riconoscere anche nella circostanza - sotto il profilo dell'esigenza di scongiurare maggiori danni per i risparmiatori e per il sistema bancario sammarinese - della insufficienza, allo stato, del meccanismo del Fondo di Garanzia dei Depositanti di cui al Decreto Delegato n.111/2011, non ancora entrato pienamente a regime e certamente incapiente rispetto alla necessità di arginare l'impatto della crisi di un'impresa bancaria delle proporzioni di Asset Banca, tanto da far ritenere - in punto di fatto - che, in assenza dell'operazione di cessione degli attivi e passivi, non sarebbe stato possibile, ricorrendo al Fondo di Garanzia, assicurare la tutela dei depositi "vuoi in misura pari a Euro 100.000, vuoi finanche in misura pari a Euro 50.000" (così sempre l'informativa di BCSM, pag.11).

6.7. Alla luce di tali considerazioni sul contesto economico-finanziario in cui si colloca l'intervento del decreto-legge in oggetto, risulta evidente che la natura provvedimentale dell'intervento non preclude una ricostruzione orientata a valutare l'impatto sistemico dello stesso, benché operato con una disciplina singolare e derogatoria rispetto a quella generale. Al contrario, la rilevanza economico-finanziaria dell'intervento appare non implausibilmente giustificare le ragioni di interesse "generale" di tale scelta "particolare" del legislatore, proprio per salvaguardare le misure adottate per fronteggiare la crisi (che si sarebbero altrimenti dimostrate inadeguate rispetto alle dimensioni delle vicende di Asset Banca) e per evitare conseguentemente di pregiudicare l'effetto di stabilizzazione del sistema cui l'insieme degli interventi normativi sul sistema creditizio è stato complessivamente orientato.

6.8. Né, peraltro, le ragioni di straordinaria necessità e urgenza possono essere revocate in dubbio considerando la presenza, nel decreto-legge, di disposizioni richiedenti un successivo intervento in via amministrativa, qual è quello previsto dall'art. 4 del D.-L. n. 80/2017. Come infatti questo Collegio ha in altre occasioni affermato, "i requisiti della *"necessità e urgenza"* di cui all'art. 2 comma 2, lett. b) della Legge Costituzionale n. 183/2005 non postulano inderogabilmente



REPUBBLICA DI SAN MARINO
COLLEGIO GARANTE DELLA COSTITUZIONALITÀ DELLE NORME

un'immediata applicazione delle disposizioni normative contenute nel decreto legge, ma ben possono fondarsi sulla necessità di provvedere con urgenza, anche là dove il risultato sia per qualche aspetto necessariamente differito o graduale" (cfr. Sent. 6/2017).

7. Anche la questione avanzata con la seconda censura non è fondata.

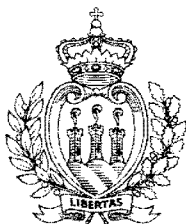
7.1 In via generale si deve innanzitutto ricordare che la previsione di cui all'art. 10 della Dichiarazione dei Diritti non prevede una tutela assoluta della proprietà privata, ma, da un lato, ne consente le limitazioni legislative necessarie alla *"tutela dell'interesse pubblico"* e, dall'altro, consente persino la privazione della medesima, mediante esproprio, purché nel rispetto delle *"forme previste dalla legge"*, *"per fini di utilità pubblica e dietro congruo indennizzo"*.

7.2. Fatta tale preliminare considerazione, la questione di un'asserita "compressione" del diritto di proprietà dei depositanti, come conseguenza del trasferimento dei "depositi presso l'istituto cessionario" – per come ricostruibile dalle, invero laconiche, argomentazioni dei ricorrenti – non riguarderebbe una fattispecie di "espropriazione", ma di "limitazione" della proprietà, la quale – per essere legittima - dovrebbe trovare una giustificazione nell'esigenza di "tutela dell'interesse pubblico". Senza necessità di entrare nel merito delle singole fattispecie cui, piuttosto genericamente, si riferisce l'atto introduttivo del presente giudizio (e senza quindi dover verificare la ricorrenza in ognuno di questi casi la ipotetica lesione del diritto di proprietà) – atteso che, com'è ovvio dal disposto del D.-L. 80/2017, la "cessione in blocco" ha ad oggetto una pluralità di differenti rapporti giuridici e di tipologie di fonti di tali rapporti, ellitticamente individuati nella formulazione *"beni, diritti e rapporti giuridici individuabili in blocco, ovvero attività e passività, del Cedente ivi comprese le società partecipate e le obbligazioni subordinate"* – è sufficiente rammentare che l'ammissibilità di limitazioni di tali situazioni giuridiche attive è resa palese dalla circostanza che tali interventi si propongono l'obiettivo – sia di interesse pubblico, ma anche di interesse degli stessi "depositanti" – di salvaguardare il profilo patrimoniale di tali situazioni giuridiche in presenza di uno stato di crisi dell'impresa, assoggettata ad una procedura di natura concorsuale, in relazione alla quale l'ordinamento già prevede – tra l'altro – la sospensione del *"pagamento delle passività di qualsiasi genere e [delle] restituzioni dei beni ai terzi"* (art. 87, comma 1, L. n. 165/2005).

7.3. E' dunque evidente che l'assoggettamento dell'istituto bancario alla procedura di liquidazione coatta amministrativa ha già determinato un mutamento di regime sotto il profilo della garanzia della soddisfazione degli interessi riconducibili alle pretese patrimoniali dei titolari di situazioni giuridiche attive nei confronti dell'istituto bancario. Non si può pertanto addebitare al decreto-legge alcuna violazione dell'art. 10 della Dichiarazione dei Diritti.

8. Infine, neanche la terza censura è fondata.

8.1. E' certo indubitabile che l'art. 3 del decreto-legge preveda una disciplina differenziale rispetto a quanto stabilito per il Fondo di garanzia disciplinato (ancor prima che dall'art. 56 l. n. 189/2015 citato dai ricorrenti) dal D.D. n.111/2011 e dal Regolamento di BCSM n. 2016-01 recante



REPUBBLICA DI SAN MARINO
COLLEGIO GARANTE DELLA COSTITUZIONALITÀ DELLE NORME

Regolamento sul fondo di garanzia dei depositanti, cui rinvia l'art. 4 del decreto delegato menzionato. Ma tale circostanza, come già messo in luce nell'intero paragrafo 6, non vale ad integrare la violazione dell'art. 4 della Dichiarazione dei Diritti, proprio perché la disciplina speciale è stata dettata per una fattispecie che è ragionevolmente ritenuta dal legislatore presentare elementi di assoluta eccezionalità nel panorama della crisi finanziaria sammarinese, così da giustificare sia, quanto al contenuto, l'adozione di una legge-provvedimento, sia, quanto alle modalità, l'intervento mediante decreto-legge sul presupposto della straordinarietà e urgenza della situazione.

P.Q.M.

il Collegio Garante della Costituzionalità delle Norme

dichiara

1. Non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'intero Decreto-Legge n. 80/2017.
2. Non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 3 del Decreto-Legge n. 80/2017.

MANDA

ai sensi dell'art. 14, della L.Q. n. 55/2003 alla Cancelleria per la notifica alle parti interessate e per la trasmissione alla Reggenza.

San Marino 16 gennaio 2018/1717 d.F.R.

Il Collegio Garante

Prof. Avv. Giovanni Guzzetta (*Presidente -Relatore - Redattore*)

Prof. Giuseppe Ugo Rescigno (*Membro effettivo*)

Avv. Giovanni Nicolini (*Membro effettivo*)

San Marino, 18 gennaio 2018

Depositate in data odierna.

IL DIRIGENTE