



Group of States against Corruption  
Groupe d'États contre la corruption

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

17 giugno 2022

Pubblico

(traduzione non ufficiale)

## QUARTO CICLO DI VALUTAZIONE

Prevenzione della corruzione nei confronti di  
parlamentari, giudici e pubblici ministeri

## RAPPORTO DI CONFORMITÀ

## SAN MARINO

Adottato da parte del GRECO il giorno 15 giugno 2022

durante la sua 91<sup>a</sup> Riunione Plenaria  
(Strasburgo, 13-17 giugno 2022)

## **I. INTRODUZIONE**

1. Il presente Rapporto di Conformità valuta le misure adottate dalle autorità sammarinesi per attuare le raccomandazioni formulate nel Rapporto sul Quarto Ciclo di Valutazione su San Marino, adottato durante l'85a riunione plenaria del GRECO (25 settembre 2020) e reso pubblico il 29 settembre 2020, a seguito dell'autorizzazione di San Marino ([GrecoEval4Rep\(2019\)1](#)). Il Quarto Ciclo di Valutazione del GRECO si occupa della "Prevenzione della corruzione nei confronti di parlamentari, giudici e pubblici ministeri".
2. In conformità al Regolamento Interno del GRECO, le autorità sammarinesi hanno presentato un Rapporto sulla Situazione riguardante le misure adottate per attuare le raccomandazioni del GRECO. Tale Rapporto è stato ricevuto il 28 marzo 2022 e, unitamente alle informazioni fornite successivamente, è servito come base per il Rapporto di Conformità.
3. Il GRECO ha selezionato il Montenegro (relativamente alle assemblee parlamentari) e la Svizzera (relativamente alle istituzioni giudiziarie) al fine di nominare i relatori per la procedura di conformità. I relatori nominati erano il Sig. Dušan DRAKIC, per conto del Montenegro, e il Sig. Olivier GONIN, per conto della Svizzera. Essi hanno ricevuto l'assistenza del Segretariato del GRECO nella stesura del presente Rapporto di Conformità.
4. Il Rapporto di Conformità considera la risposta a ogni raccomandazione nel Rapporto di Valutazione e offre una valutazione complessiva del livello di conformità del paese a tali raccomandazioni. L'attuazione di eventuali raccomandazioni pendenti (attuate in parte o non attuate) sarà valutata sulla base di un ulteriore Rapporto sulla Situazione che verrà presentato dalle autorità 18 mesi dopo l'adozione del presente Rapporto di Conformità.

## **II. ANALISI**

5. Il GRECO ha rivolto 14 raccomandazioni a San Marino nel Rapporto di Valutazione. Di seguito viene presa in esame la conformità a tali raccomandazioni.

### *Prevenzione della corruzione nei confronti di parlamentari*

6. Inizialmente, le autorità sottolineano gli sforzi legislativi e amministrativi intrapresi per affrontare le raccomandazioni del GRECO, che hanno richiesto l'ottenimento del consenso tra gli attori politici del paese. Di seguito sono descritti i risultati raggiunti, per ciascuno dei gruppi professionali del presente Rapporto, e l'ampio sostegno ottenuto.

#### **Raccomandazione i.**

7. *Il GRECO ha raccomandato di considerare la possibilità di limitare ulteriormente le eccezioni al voto pubblico.*
8. Le autorità sammarinesi riferiscono che la Segreteria Istituzionale<sup>1</sup> ha effettuato un'indagine che ha comprovato che, dal luglio 2019 ad oggi, il Consiglio Grande e Generale non ha mai fatto ricorso, nemmeno nel caso di argomenti ad alto contenuto

---

<sup>1</sup> La Segreteria Istituzionale è un ufficio amministrativo che fa parte della pubblica amministrazione e fornisce supporto amministrativo agli organi costituzionali sammarinesi, ovvero ai Capitani Reggenti, al Consiglio Grande e Generale (Parlamento), alle rispettive commissioni parlamentari e alla Corte Costituzionale.

etico, alla possibilità di voto segreto prevista dalla Legge n. 3/2019<sup>2</sup>. Per quanto riguarda le nomine personali, se nessun consigliere si oppone, i Capitani Reggenti, per consuetudine, procedono con voto palese. Dal 2019 a oggi, solo 20 (delle totali 295) votazioni sulle nomine sono state effettuate tramite scrutinio segreto, sei delle quali riguardavano l'elezione dei Capitani Reggenti (che per legge costituzionale deve avvenire tramite scrutinio segreto). Sulla base dell'esperienza acquisita dalla Segreteria Istituzionale, i capigruppo parlamentari hanno ritenuto le circostanze insufficienti per modificare la legislazione vigente.

9. Il GRECO prende atto dell'aggiornamento fornito che chiarisce ulteriormente l'uso del voto segreto a San Marino. Si ricorda che il Rapporto sul Quarto Ciclo di Valutazione ha riconosciuto il buon livello di trasparenza dell'attività legislativa a San Marino, ma ha espresso riserve sulla possibilità prevista dalla legge di ricorrere al voto segreto in alcune circostanze (ad esempio, nomine personali e leggi ad alto contenuto etico). Il GRECO osserva che la questione è stata esaminata dalle autorità, come raccomandato, e, alla luce della prassi esistente (il voto palese è la prassi principale e lo scrutinio segreto è strettamente limitato non solo dalla legge ma anche nella sua effettiva applicazione), hanno stabilito che non vi è alcuna reale necessità di modificare la legislazione.
10. Il GRECO conclude che la raccomandazione i è stata affrontata in modo soddisfacente.

#### **Raccomandazione ii.**

11. *Il GRECO ha raccomandato l'adozione di un codice di condotta, accompagnato da commenti esplicativi e/o da esempi concreti (inclusi disposizioni e orientamenti riguardanti, per esempio, conflitti di interesse, omaggi e altri vantaggi, abuso di informazioni e di risorse pubbliche, contatti con terze parti e lobbisti, preservazione della reputazione, nonché limiti a determinate attività) per i membri del Consiglio Grande e Generale e la sua divulgazione al pubblico.*
12. Le autorità sammarinesi riferiscono che il 21 marzo 2022 l'Ufficio di Presidenza del Consiglio Grande e Generale ha approvato all'unanimità il Codice di Condotta per i membri del Consiglio Grande e Generale, che è stato successivamente adottato dal Consiglio Grande e Generale sempre all'unanimità (Decisione n. 29/2022). Entrerà in vigore il 1 luglio 2022. Un allegato al Codice fornisce commenti esplicativi ed esempi concreti sulle sue disposizioni. Inoltre, il Codice prevede l'istituzione di un Comitato Consultivo, con il compito di fornire pareri su (potenziali) conflitti di interesse e pubblicare ulteriori linee guida sull'interpretazione e l'attuazione delle disposizioni del Codice (si veda anche di seguito la raccomandazione vi). Le autorità riferiscono inoltre che il Codice di Condotta è stato ampiamente reso pubblico attraverso i media<sup>3</sup> ed è stato pubblicato nel Bollettino Ufficiale<sup>4</sup> della Repubblica di San Marino.
13. Il GRECO accoglie con favore la recente adozione del Codice di Condotta per i membri del Consiglio Grande e Generale, che riguarda i principi etici generali, il conflitto di interessi, gli omaggi o benefici analoghi e l'abuso delle informazioni e delle risorse pubbliche (le disposizioni relative alle dichiarazioni dei membri del Consiglio Grande e Generale saranno esaminate più avanti). Il contenuto del Codice ha chiari

---

<sup>2</sup> La Legge qualificata n. 3/2018, Regolamento del Consiglio Grande e Generale, è entrata in vigore nel luglio 2019 (ai sensi della norma transitoria di cui all'articolo 104). L'articolo 53 della legge n. 3/2018 prevede lo scrutinio segreto per la votazione delle nomine personali. Stabilisce inoltre che i progetti di legge relativi a questioni ad alto contenuto etico (es. aborto, fine vita) e riguardanti i diritti umani fondamentali, nonché gli atti relativi a persone specifiche possono essere esclusi da una votazione palese a maggioranza di due terzi dei voti dell'Ufficio di Presidenza del Consiglio Grande e Generale.

<sup>3</sup> Si veda, ad esempio, <https://www.sanmarinortv.sm/news/politica-c2/codice-di-condotta-per-i-consiglieri-ecco-le-principali-indicazioni-a220622>.

<sup>4</sup> <https://www.bollettinoufficiale.sm/on-line/home.html>.

collegamenti con tutte le raccomandazioni rivolte dal GRECO a San Marino riguardo ai parlamentari e le sue disposizioni sono ragionevolmente ampie in quanto riguardano questioni di condotta. Inoltre, il Codice di Condotta è stato reso pubblico attraverso la sua pubblicazione nei media e nel Bollettino Ufficiale di San Marino. In base alla sua giurisprudenza consolidata, il GRECO sottolinea l'importanza del Codice come documento vivo. Pertanto, man mano che l'esperienza riguardo alla sua attuazione si evolve, esso potrebbe richiedere ulteriori adeguamenti in merito ad argomenti emergenti/problematici (come per esempio, il lobbismo - una questione che non è stata ritenuta preoccupante durante la visita di valutazione, benché il GRECO abbia comunque incoraggiato le autorità a rimanere vigili).

14. Per quanto riguarda i commenti esplicativi e/o gli esempi concreti che devono accompagnare il Codice, come da raccomandazione ii, un allegato al Codice fornisce ulteriori indicazioni sui conflitti di interesse. Il GRECO comprende che il Comitato Consultivo svilupperà ulteriormente gli orientamenti una volta che inizierà ad operare e alla luce della sua esperienza. Più nel dettaglio, si prevede che il Comitato elabori una pubblicazione contenente linee guida, criteri indicativi e principi etici generali per i parlamentari, da distribuire a ogni singolo membro e da mettere a disposizione anche del pubblico in generale (si veda anche la raccomandazione vi). Questo è quindi il lavoro che si prevede per la piena attuazione della raccomandazione ii.
15. Il GRECO conclude che la raccomandazione ii è stata in parte attuata.

#### **Raccomandazione iii.**

16. *Il GRECO ha raccomandato di introdurre per iscritto regole e orientamenti chiari, nonché meccanismi di sostegno per la comunicazione ad hoc allorquando possa emergere un conflitto tra specifici interessi privati di un singolo membro del Parlamento in relazione ad una materia in discussione durante i lavori parlamentari (in seduta plenaria e in seno alle Commissioni).*
17. Le autorità di San Marino affermano che l'Articolo 3 (paragrafo 6) del Codice di Condotta richiede che un membro del Consiglio Grande e Generale notifichi immediatamente qualsiasi conflitto di interessi reale o potenziale in relazione ad una questione in discussione prima di prendere la parola o di votare in Consiglio Grande e Generale o in uno dei suoi organi, o prima di essere nominato per un altro incarico o mandato. Le note esplicative, contenute nell'Allegato al Codice, forniscono ulteriori elementi sulla questione, anche fornendo esempi concreti sui conflitti di interesse. Inoltre, si prevede che, man mano che il Comitato Consultivo svolge il proprio ruolo guida, aggiunga ulteriori elementi in questo ambito. A questo proposito, il Codice stabilisce che, se un conflitto di interessi sorge durante una riunione, il Comitato Consultivo è tenuto ad esprimere un parere prima della discussione o della votazione.
18. Il GRECO accoglie con favore il fatto che il Codice di Condotta includa il requisito per i parlamentari di rivelare i conflitti di interessi reali o potenziali prima di prendere parte a un processo decisionale. A questo proposito, prende nota del fatto che gli orientamenti e il sostegno saranno forniti dal Comitato Consultivo. Queste misure sono in linea con la raccomandazione.
19. Il GRECO conclude che la raccomandazione iii è stata attuata in modo soddisfacente.

#### **Raccomandazione iv.**

20. *Il GRECO ha raccomandato (i) di introdurre un sistema per la dichiarazione pubblica dei patrimoni, dei redditi, delle passività e delle partecipazioni dei parlamentari e (ii) di considerare la possibilità di includere informazioni sui coniugi e sui familiari a carico*

*(fermo restando che tali informazioni non devono necessariamente essere rese pubbliche).*

21. Per quanto riguarda la parte (i), le autorità sammarinesi fanno riferimento all'Articolo 4 del Codice di Condotta, secondo il quale i membri del Consiglio Grande e Generale sono tenuti ad acconsentire alla trasmissione annuale alla Segreteria Istituzionale (di Stato) (i) di una copia della loro dichiarazione dei redditi che contiene informazioni relative ai beni immobili di proprietà (terreni e fabbricati) e della dichiarazione che contiene informazioni relative ad attività patrimoniali, attività finanziarie e quote societarie detenute all'estero (la cosiddetta DAPEF - *dichiarazione delle attività patrimoniali e finanziarie detenute all'estero e delle quote societarie ovunque detenute*) da parte delle autorità tributarie, nonché (ii) dei dati relativi alla loro posizione debitoria da parte della Banca Centrale di San Marino. Inoltre, i membri del Consiglio Grande e Generale sono tenuti a dichiarare annualmente se (i) ricoprono cariche in società, organizzazioni non governative, associazioni e fondazioni o altre persone giuridiche, nonché associazioni di categoria; (ii) possiedano azioni o quote di società sammarinesi residenti o ricoprono l'incarico di disponenti o beneficiari di beni in trust; (iii) ricevano qualsiasi tipo di sostegno finanziario o interesse, compresi beni o servizi, diversi dalla remunerazione istituzionalmente prevista per il loro mandato parlamentare, e che siano conferiti da terzi nell'ambito delle loro attività politiche, con indicazione dell'identità di tali terzi. Queste informazioni saranno pubblicate sul sito web del Consiglio Grande e Generale per garantire l'accessibilità al pubblico e saranno rimosse dal sito web non appena tale membro cesserà dall'incarico per qualsiasi altra ragione. La dichiarazione dei redditi include già informazioni sulle persone a carico, compreso il coniuge se il suo reddito è inferiore a 7500 EUR all'anno. Dopo aver analizzato la situazione in altri Stati membri del GRECO e aver discusso su come affrontare la questione a San Marino, i capigruppi parlamentari hanno ritenuto che tale misura si avvicini alla parte (ii) della raccomandazione e hanno escluso la necessità di introdurre ulteriori requisiti al riguardo.
22. Il GRECO accoglie con favore il fatto che, per quanto riguarda la parte (i) della raccomandazione, il Codice di Condotta abbia introdotto l'obbligo per i parlamentari di acconsentire alla trasmissione e alla pubblicazione annuale della dichiarazione dei redditi, della dichiarazione DAPEF e delle loro posizioni debitorie. Ciò è in linea con la raccomandazione.
23. Per quanto riguarda la parte (ii) della raccomandazione, il GRECO osserva che, al momento dell'introduzione del sistema di dichiarazione finanziaria per i parlamentari (sistema che mancava del tutto al momento della visita per il Quarto Ciclo di Valutazione), le autorità hanno valutato se/come includere nelle dichiarazioni dei parlamentari alcune informazioni sul coniuge e sui familiari a carico e hanno deciso di richiedere solo ciò che viene dichiarato ai fini dell'imposta sul reddito, ossia le informazioni riguardanti i coniugi con un reddito inferiore a 7 500 EUR all'anno. Pertanto, il GRECO accetta che le autorità abbiano preso in considerazione la questione, come richiesto dalla raccomandazione. Tuttavia, si rammarica che il risultato finale di tale considerazione non sia esaustivo per quanto riguarda la divulgazione delle informazioni finanziarie sui coniugi e sui familiari a carico (fermo restando che tali informazioni non dovrebbero necessariamente essere rese pubbliche).
24. Il GRECO conclude che la raccomandazione iv è stata affrontata in modo soddisfacente.

## **Raccomandazione v.**

25. *Il GRECO ha raccomandato l'adozione di misure che garantiscano una vigilanza e un'applicazione efficaci delle norme in materia di integrità (requisiti di dichiarazione e norme di condotta) per i parlamentari.*
26. Le autorità sammarinesi fanno riferimento al Codice di Condotta che ha istituito il Comitato Consultivo, incaricato di fornire un supporto concreto sulle questioni etiche e sui possibili conflitti di interessi. Il Comitato Consultivo decide inoltre in merito agli omaggi ricevuti dai parlamentari, soprattutto se superano il valore di 100 euro. Un parlamentare è tenuto a rispettare le indicazioni del Comitato in merito a qualsiasi comportamento successivo che intende adottare. Se un parlamentare non si adegua al parere o alle indicazioni del Comitato Consultivo, può presentare le proprie ragioni di disaccordo. Il parere del Comitato Consultivo e le ragioni di disaccordo del parlamentare saranno resi pubblici. Per quanto riguarda le dichiarazioni finanziarie, la Segreteria Istituzionale è responsabile della loro pubblicazione. La verifica del loro contenuto è di competenza delle autorità tributarie.
27. Le autorità aggiungono inoltre che, nel particolare contesto e sistema elettorale di San Marino, si stabilisce una relazione diretta tra l'elettore e l'eletto. L'elezione è una dimostrazione di fiducia nei confronti di determinati individui, piuttosto che un semplice metodo di nomina, e già nel momento in cui vengono eletti essi sono responsabili per il loro operato. L'onere è quindi affidato al senso di responsabilità individuale del parlamentare e sono gli elettori, quando votano, a decidere come comportarsi in caso di cattiva condotta.
28. Il GRECO prende atto del ruolo di sostegno che il Comitato Consultivo e la Segreteria Istituzionale devono svolgere per quanto riguarda l'attuazione del Codice di Condotta. Il GRECO prende inoltre atto del fatto che le autorità abbiano discusso l'approccio da adottare in merito all'applicazione specifica del Codice e abbiano stabilito che, nel contesto nazionale, dato lo stretto rapporto tra i rappresentanti eletti e i loro elettori, la responsabilità politica sarebbe sufficientemente efficace per garantire il rispetto delle norme. Pur riconoscendo che spetta al Paese stesso decidere come organizzare al meglio la supervisione e l'applicazione del Codice, il GRECO nutre alcuni dubbi sul fatto che il sistema attuale possa effettivamente funzionare nella pratica. L'esperienza nell'applicazione del nuovo Codice sarà decisiva e aiuterà a trarre meglio le conseguenze delle violazioni delle sue norme preventive.
29. Il GRECO comprende che l'attuale sistema basato sulla fiducia è orientato principalmente alla sensibilizzazione e all'interiorizzazione di un ethos parlamentare. Tuttavia, il GRECO sottolinea il valore delle sanzioni, che possono essere utilizzate come ultima risorsa per rafforzare il senso di responsabilità professionale e per preservare la credibilità del meccanismo di applicazione interno, prima di ricorrere al diritto penale o di lasciare all'elettorato il compito di punire il rappresentante in una fase successiva, alle urne. Tale approccio avrebbe anche il merito di dimostrare al pubblico il forte impegno del Consiglio Grande e Generale nel mantenere l'integrità dei suoi membri. A questo proposito, il GRECO ricorda l'esperienza acquisita e le misure in vigore in altri Stati membri per garantire la disciplina interna del parlamento e il rispetto degli standard professionali (ad esempio, avvertimenti, sospensione di alcuni diritti o benefici, esclusione dalle commissioni, nomina ed esposizione al pubblico ludibrio, ecc.)
30. Il GRECO conclude che la raccomandazione v non è stata attuata.

### **Raccomandazione vi.**

31. *Il GRECO ha raccomandato (i) l'introduzione di misure di formazione e di sensibilizzazione per i parlamentari sulla prevenzione della corruzione e sulle questioni legate all'integrità e (ii) l'istituzione di una fonte dedicata di consulenza riservata per fornire consulenza su questioni etiche e possibili conflitti di interesse in relazione alle loro funzioni e ai loro compiti.*
32. Le autorità sammarinesi riferiscono che il Codice di Condotta prevede l'istituzione di un Comitato Consultivo, con un ruolo di consulenza e che può essere interpellato in via confidenziale. Allo stesso modo, il Comitato Consultivo è tenuto a promuovere adeguate attività di informazione e sensibilizzazione. Inoltre, sulla base della sua esperienza, il comitato elabora una pubblicazione contenente linee guida, criteri indicativi e principi etici generali per i parlamentari, da distribuire a ogni singolo membro e da mettere a disposizione anche del pubblico in generale. La pubblicazione può essere periodicamente integrata con spiegazioni di buone pratiche ed esempi pratici che possono emergere dall'esperienza del Comitato Consultivo nella gestione di singoli casi.
33. Il Codice prevede che il Comitato Consultivo sia istituito con una rappresentanza paritaria (partito/i di maggioranza/partiti all'opposizione) e per tutta la durata della legislatura. È assistito dal Direttore della Segreteria Istituzionale dello Stato (o dal suo delegato) e, se richiesto, dall'Avvocato Generale dello Stato (o dal suo delegato). Il Comitato Consultivo è presieduto a turno da ciascuno dei suoi membri per un periodo di sei mesi. Viene elaborato un regolamento relativo alle procedure decisionali.
34. Il GRECO accoglie con favore il fatto che il Codice di Condotta recentemente adottato stabilisca un sistema di sensibilizzazione e consulenza con il potenziale per soddisfare i requisiti della raccomandazione. Tuttavia, il Comitato Consultivo non è ancora operativo.
35. Il GRECO conclude che la raccomandazione vi è stata attuata in parte.

### *Prevenzione della corruzione nei confronti dei giudici e/o dei pubblici ministeri<sup>5</sup>*

36. Per quanto riguarda le raccomandazioni rivolte a giudici e pubblici ministeri, le autorità sottolineano che la Repubblica di San Marino ha approvato un'importante riforma del suo sistema giudiziario, che ha portato all'adozione della Legge Costituzionale n. 1/2021 e della Legge Qualificata n. 2/2021. Le autorità ricordano che nell'ordinamento sammarinese una legge costituzionale deve essere approvata a maggioranza qualificata dei due terzi del Consiglio Grande e Generale, oppure a maggioranza assoluta e con referendum confermativo. Una legge qualificata viene approvata a maggioranza assoluta dei membri del Consiglio Grande e Generale. Le due precedenti riforme del sistema giudiziario sono state realizzate nel 2003 e nel 2011. Altre misure amministrative sono state attuate nel settore della giustizia, come descritto di seguito.

### **Raccomandazione vii.**

37. *Il GRECO ha raccomandato: (i) di modificare la composizione del Consiglio Giudiziario prevedendo che almeno la metà dei suoi componenti siano giudici eletti da loro pari e, per i membri non togati, escludendo d'ufficio i membri del potere esecutivo e*

---

<sup>5</sup> Si ricorda che a San Marino pubblici ministeri e giudici appartengono allo stesso ordine professionale dei "magistrati".

*legislativo; (ii) di stabilire criteri di selezione oggettivi e misurabili, nonché una procedura di selezione trasparente che sostenga le qualità professionali e l'imparzialità di tutti i componenti; e (iii) di stabilire modalità operative che garantiscano l'effettivo svolgimento delle sue funzioni in modo istituzionalizzato.*

38. Le autorità sammarinesi fanno riferimento alla Legge Costituzionale n. 1/2021 su Magistratura, Sistema Giudiziario e Consiglio Giudiziario, entrata in vigore il 12 Dicembre 2021. Secondo tale legge, il Consiglio Giudiziario ha il compito di garantire l'autonomia e l'indipendenza della magistratura. È composto da otto membri: quattro magistrati (tre Commissari della Legge e un giudice d'appello/giudice di terza istanza, che sono eletti dai loro pari con maggioranza qualificata dei due terzi) e quattro membri non togati (eletti dal Consiglio Grande e Generale, cioè dal Parlamento, con maggioranza qualificata dei due terzi, tra sammarinesi non magistrati, aventi la qualifica di professore universitario di diritto o laureati in giurisprudenza o comunque con consolidata esperienza in materia giudiziaria. Non possono essere membri del Consiglio Grande e Generale o del Congresso di Stato). I membri non togati non sono rieleggibili immediatamente, mentre i magistrati sono rieleggibili immediatamente solo una volta. Il Magistrato Dirigente fa parte del Consiglio Giudiziario d'ufficio e non ha diritto di voto; non viene conteggiato ai fini del calcolo del quorum strutturale e funzionale per l'adozione delle decisioni.
39. Le autorità inoltre riferiscono circa la valutazione dei meriti e delle qualità dei membri del Consiglio Giudiziario. Per i magistrati, i criteri di selezione oggettivi e misurabili di competenza, esperienza, comprensione della vita giudiziaria, capacità di discussione, cultura dell'indipendenza e integrità sono garantiti sotto due aspetti: a) possono essere nominati solo i magistrati confermati in carica e stabilizzati e i magistrati di grado più elevato (Giudici per la Terza Istanza o Giudici d'Appello); b) i membri togati sono soggetti alle regole etiche di condotta previste per tutti i magistrati dal Codice di Condotta recentemente approvato. Quanto ai membri laici, eletti dal Potere legislativo, la L. cost. n. 1/2021 prevede espressamente i requisiti di competenza e professionalità: possono essere eletti solo professori universitari in materie giuridiche o in possesso di laurea in tali materie o comunque con consolidata esperienza in materia di ordinamento giudiziario. Inoltre, essi sono eletti con la maggioranza rafforzata dei due terzi del Parlamento, che contribuisce ad assicurarne l'autorevolezza, l'imparzialità e l'equidistanza dalle istanze politiche. Per essi la legge costituzionale prevede espresse cause di incompatibilità (art. 15), estese anche ai rapporti parentali o di convivenza, mentre il Regolamento interno del Consiglio Giudiziario (art. 4) stabilisce che chi "rispetto ad una determinata deliberazione, versa in una situazione concreta ed attuale di incompatibilità o di conflitto di interessi deve darne comunicazione al Consiglio ed ha l'obbligo di astenersi." Infine, il Consiglio Giudiziario nella prima seduta di insediamento provvede alla verifica dei titoli e dei requisiti di tutti i membri (art. 15, comma 9 della Legge Costituzionale n. 1/2021). Il Consiglio Giudiziario ha effettivamente verificato i titoli e i requisiti dei membri eletti durante la sua prima seduta del 17 marzo 2022. I CV dei membri del Consiglio Giudiziario sono pubblici e disponibili sul sito del Consiglio Giudiziario<sup>6</sup>.
40. Gli attuali membri laici sono stati eletti all'unanimità dal Parlamento. Due di essi, avvocati abilitati all'esercizio della libera professione con esperienza decennale, sono anche soggetti ai doveri di comportamento previsti dallo Statuto dell'Ordine degli Avvocati, che, tra l'altro, impone lealtà, integrità morale e correttezza. Gli altri due sono avvocati in pensione: un membro vanta una lunga carriera nell'ambito sia della Pubblica Amministrazione, ove ha ricoperto ruoli dirigenziali, che di altre Istituzioni (Capitano Reggente e componente della Commissione Consiliare per gli Affari di Giustizia); l'altro è stato più volte presidente e membro del Consiglio Direttivo dell'Ordine degli Avvocati e Notai sammarinesi, nonché membro del Consiglio

---

<sup>6</sup> <http://www.consigliogiudiziario.sm/on-line/home/composizione/componenti.html>.



Scientifico dell'Istituto Giuridico Sammarinese. Nessuno di tali membri laici svolge attività politica. La selezione dei membri laici è avvenuta a seguito di consultazioni tra l'Ordine degli Avvocati e Notai e altri protagonisti della società civile, che ha condotto alla loro nomina all'unanimità da parte del Consiglio Grande e Generale.

41. La durata del mandato dei membri del Consiglio Giudiziario è di quattro anni a partire dalla sua prima riunione. Di regola si riunisce ogni tre mesi, a meno che le riunioni non siano convocate su iniziativa dei Capitani Reggenti o su richiesta di tre membri eletti. I Capitani Reggenti presiedono il Consiglio Giudiziario in qualità di super partes e supremi garanti della Costituzione; non hanno diritto di voto e delegano l'organizzazione e il funzionamento del Consiglio Giudiziario al Magistrato Dirigente. Il Segretario di Stato per la Giustizia e il Presidente della Commissione per gli Affari di Giustizia non sono membri del Consiglio Giudiziario. Vengono informati dell'ordine del giorno delle riunioni del Consiglio Giudiziario e delle sue decisioni e possono intervenire nelle relative sedute esclusivamente per comunicazioni o per fornire o richiedere chiarimenti. Le autorità sottolineano che si tratta di un'interazione mirata al dialogo e al confronto istituzionale, pure necessaria ma non idonea ad influenzare indebitamente le deliberazioni del Consiglio, al quale il Segretario di Stato per la Giustizia e il Presidente della Commissione Parlamentare per gli Affari di Giustizia non partecipano e per il quale non hanno diritto di voto.
42. Le decisioni del Consiglio Giudiziario sono adottate a maggioranza dei presenti aventi diritto al voto. In caso di parità, le decisioni sono considerate non adottate. La legge prevede che il Consiglio Giudiziario adotti a maggioranza qualificata il suo regolamento interno. Tale regolamento è stato adottato il 20 Aprile 2022. I membri del Consiglio Giudiziario non sono responsabili delle opinioni espresse e dei voti dati nell'esercizio delle loro funzioni.
43. Il GRECO nota con soddisfazione che è seguita una riforma legislativa approfondita per affrontare le varie carenze identificate nel Rapporto sul Quarto Ciclo di Valutazione sulla composizione e il funzionamento del Consiglio Giudiziario. Il nuovo sistema costituisce una revisione completa che prevede diverse garanzie di indipendenza, tra cui, l'esclusione dell'appartenenza politica, le garanzie di non responsabilità, le maggioranze richieste, i diritti di voto e più in generale le procedure decisionali (anche durante i periodi transitori), ecc. Il GRECO accoglie con particolare favore l'abolizione dell'appartenenza ex officio dei rappresentanti del potere esecutivo e legislativo al Consiglio giudiziario. I Capitani Reggenti presiedono formalmente il Consiglio Giudiziario ma delegano l'organizzazione e il funzionamento del Consiglio Giudiziario al Magistrato Dirigente<sup>7</sup>. Si ricorda che il Parere n. 10 (2007), così come il recente Parere n. 24 (2021), del Consiglio consultivo dei giudici europei (CCJE)<sup>8</sup>, accettano che nei sistemi parlamentari, in cui il capo di Stato ha solo poteri formali, non ci sia alcuna obiezione a nominare il capo dello Stato alla presidenza del consiglio.
44. La Legge Costituzionale n. 1/2021 stabilisce inoltre precisi criteri e procedure per la selezione dei membri (togati e non togati) del Consiglio Giudiziario. La suddetta legge prevede inoltre una maggiore istituzionalizzazione del Consiglio Giudiziario con riunioni regolari fisse da tenersi ogni tre mesi, così come la possibilità di tenere

---

<sup>7</sup> San Marino è una Repubblica parlamentare, con a capo due Capitani Reggenti eletti ogni sei mesi dal Consiglio Grande e Generale (Parlamento) solitamente fra i suoi membri. I due Capitani Reggenti esercitano congiuntamente le funzioni di Capi di Stato e di Governo, che sono di natura formale, rappresentativa e cerimoniale, cioè promulgare le leggi, dirigere e coordinare le procedure che precedono la formazione del governo, presiedere i principali organi dello Stato (Consiglio Grande e Generale, Congresso di Stato, Consiglio dei XII, Consiglio Giudiziario, ecc.) I Reggenti rappresentano un organo super partes a garanzia della costituzione. I loro compiti includono, in caso di crisi o assenza del governo, il dialogo con i partiti politici al fine di determinare la possibilità di formare una nuova coalizione di governo, o la convocazione di riunioni politiche. Inoltre, in caso di necessità o urgenza, hanno il potere di approvare leggi attraverso i Decreti Reggentziali, anche se tali decreti devono essere ratificati entro tre mesi dal Consiglio Grande e Generale.

<sup>8</sup> Si vedano il [Parere n. 10 \(2007\), comma 21](#), e il [Parere n. 24 \(2021\), comma 35](#) del CCJE.

riunioni straordinarie quando necessario. Nel Regolamento Interno del Consiglio Giudiziario sono contenute ulteriori modalità operative. Questi recenti aggiornamenti sono ancora più importanti se si considerano le funzioni chiave di cui il Consiglio Giudiziario è incaricato (assunzione, nomina, conferma, avanzamento, valutazione delle competenze professionali e della disciplina dei magistrati, pareri sull'amministrazione della giustizia e l'organizzazione delle funzioni giurisdizionali). Il GRECO, pertanto, si congratula per gli sforzi compiuti dalle autorità per soddisfare efficacemente tutte e tre le componenti della raccomandazione vii.

45. Il GRECO conclude che la raccomandazione vii è stata attuata in modo soddisfacente.

**Raccomandazione viii.**

46. *Il GRECO ha raccomandato di assicurare che la nomina dei giudici, come pure la conferma dell'impiego a tempo indeterminato dopo il completamento di un periodo di prova, come applicabile, siano accuratamente regolamentati sulla base di criteri chiari e oggettivi, fondati sul merito con riguardo a qualifiche, integrità, capacità ed efficienza, in seguito a una procedura trasparente, che sia sufficientemente motivata.*
47. Le autorità sammarinesi affermano che, secondo la Legge Costituzionale n. 1/2021, il reclutamento dei magistrati avviene attraverso una procedura di avanzamento di carriera interna o un concorso esterno. Tutti i candidati devono essere in possesso di una laurea in giurisprudenza, di una certa anzianità obbligatoria e sottoporsi ad una valutazione delle proprie capacità professionali. Tale valutazione è effettuata dal Consiglio Giudiziario che, in caso di avanzamento di carriera interno, richiederà una relazione specifica al Magistrato Dirigente, e, in caso di concorso esterno, nominerà una Commissione Giudicatrice, composta da tre membri, uno dei quali svolge la funzione di presidente, scelti tra esperti legali di fama riconosciuta.
48. La nomina per avanzamento di carriera interno dei giudici alla posizione di Giudici d'Appello e Commissari della Legge si basa su una serie di criteri quali l'esperienza pratica nella/e materia/e rilevante/i per il ruolo da ricoprire, comprovate capacità professionali e conoscenza del diritto anche in considerazione delle qualifiche possedute, equilibrio nel processo decisionale mediante una corretta considerazione dei diritti delle parti, efficienza e precisione nell'organizzazione del lavoro giudiziario e nelle decisioni e misure prese, comportamento rispettoso nei confronti di avvocati, esperti, assistenti, cancellieri e personale. Il Consiglio Giudiziario terrà conto dell'anzianità nella scelta tra candidati valutati allo stesso modo.
49. In caso di concorso esterno, i Commissari della Legge e gli Uditori Commissariali sono reclutati sulla base di una prova scritta e orale condotta dalla Commissione Giudicatrice per valutare la conoscenza del diritto interno e l'attitudine alla valutazione dei fatti, al ragionamento sulla base di prove e principi, nonché la familiarità con le tecniche di interpretazione. Le candidature esterne per i posti di Giudice d'Appello, Giudice per la Terza Istanza, Giudice per i Rimedi Straordinari e Giudice per la Responsabilità Civile dei Magistrati sono valutate dalla Commissione Giudicatrice sulla base del curriculum, dei titoli e delle pubblicazioni dei candidati tenendo conto della loro conoscenza del diritto sammarinese, della competenza nella materia rilevante per il ruolo da ricoprire e della loro esperienza pratica.
50. Dopo la valutazione delle competenze professionali dei candidati, il Consiglio Giudiziario nomina il magistrato o i magistrati selezionati con un decreto motivato. I magistrati nominati attraverso la procedura di avanzamento di carriera non sono soggetti ad alcun periodo di prova, mentre i Commissari della Legge e i Giudici d'Appello reclutati attraverso un concorso esterno sono soggetti ad un periodo di prova di tre anni, dopo il quale il Consiglio Giudiziario decide se confermare o meno il loro incarico a tempo indeterminato. La conferma dell'assunzione a tempo

indeterminato avviene al termine della valutazione delle competenze professionali, che terrà conto della piena conoscenza del diritto nazionale da parte del magistrato e della capacità di gestire i casi assegnatigli durante il periodo di prova, in termini di prontezza, qualità ed efficacia. Il magistrato interessato viene ascoltato durante la procedura di valutazione delle competenze professionali.

51. Al superamento del periodo di prova e alla successiva conferma dell'assunzione a tempo indeterminato, i magistrati restano in carica fino al compimento dei 70 anni e non possono essere rimossi a meno che non abbiano raggiunto l'età pensionabile oppure siano stati destituiti dall'incarico a seguito dell'accertamento di responsabilità disciplinari o di incapacità permanente a svolgere le loro funzioni.
52. Per quanto riguarda i gradi più alti della magistratura, la L. cost. n. 1/2021 prevede un sistema flessibile teso ad assecondare, nel rispetto dei limiti di ragionevolezza e proporzionalità, talune obiettive peculiarità dell'ordinamento giudiziario di un Microstato. Il Giudice per la Terza Istanza, il Giudice per i Rimedi Straordinari e il Giudice per la Responsabilità Civile dei Magistrati sono magistrati "per specifico incarico", per i quali è previsto un regime di incompatibilità meno restrittivo rispetto a quello dei magistrati "di carriera" (art. 10 L. cost. n. 1/2021). Essi, infatti, possono esercitare attività accademiche e professionali all'estero, sia in costanza che alla scadenza del mandato. Non svolgono dunque funzioni giurisdizionali a San Marino in via esclusiva, ma possono cumulare l'esercizio di tale funzione con ulteriori attività di lavoro, comunque compatibili con le prime. Attualmente questi Giudici sono Professori presso Università italiane; alcuni di loro svolgono anche la professione di Avvocato in Italia; uno di loro è stato Presidente di Sezione del Consiglio di Stato italiano.
53. Il mandato a termine della suddetta categoria di giudici (quinquennale), rinnovabile solo una volta, si giustifica in considerazione del fatto che essi non svolgono l'attività giudiziaria a San Marino in via esclusiva. Si giustifica inoltre in ragione degli invero modesti carichi di lavoro di questi Magistrati, che - come si evince dalla più recente Relazione del Dirigente sullo stato della giustizia per l'anno 2021 - non sono tali da giustificare l'esercizio dell'attività di magistrato in via esclusiva. Peraltro, all'interno di San Marino sarebbe davvero difficoltoso il reperimento di risorse umane in grado di soddisfare gli alti e rigorosi requisiti di professionalità previsti dalla Legge Costituzionale n. 1/2021 (articolo 6). Anzi, la possibilità del cumulo dell'attività di giudice in San Marino con altre attività professionali, regolamentate da uno specifico regime di incompatibilità, unitamente a un vincolo di servizio temporalmente circoscritto, consente di rendere più attrattiva l'assunzione dell'incarico in San Marino da parte di giuristi stranieri altamente qualificati. Per contro, l'esercizio della funzione giurisdizionale in San Marino in via esclusiva e temporalmente illimitata costituirebbe un forte deterrente al reclutamento di elevate professionalità già dedite ad altre, pure consentite, attività all'estero.
54. Va infine rimarcato che sono comunque garantiti anche per il Giudice per la Terza Istanza, per il Giudice per i Rimedi Straordinari e per il Giudice per la Responsabilità Civile dei Magistrati, nonostante l'incarico a termine, i presidi di inamovibilità in costanza di mandato previsti per gli altri magistrati. La possibilità di rinnovo è data per una sola volta; la procedura di nomina, come quella di rinnovo, prevede la maggioranza ampia dei tre quarti dei componenti del Consiglio Giudiziario.
55. Il GRECO osserva che il reclutamento/nomina dei magistrati, che appartengano o meno alla carriera giudiziaria, non si basa esclusivamente sull'anzianità, ma sulla valutazione di una serie di criteri chiari e obiettivi. Inoltre, il Consiglio Giudiziario è tenuto a motivare la decisione di nomina. Inoltre, la conferma del posto a tempo indeterminato per i candidati assunti attraverso un concorso esterno è soggetta a una valutazione delle loro capacità professionali sulla base di criteri chiari e oggettivi.

Il magistrato interessato ha la possibilità di essere ascoltato dinanzi al Consiglio Giudiziario nell'ambito della procedura di conferma.

56. Per quanto riguarda il Giudice per la Terza Istanza, il Giudice per i Rimedi Straordinari e il Giudice per la Responsabilità Civile dei Magistrati pur non godendo di un incarico a tempo indeterminato come gli altri magistrati sammarinesi, il GRECO è soddisfatto degli ulteriori chiarimenti forniti dalle autorità che giustificano la loro nomina a termine. Il GRECO sottolinea che la prassi europea prevede in genere nomine a tempo pieno fino all'età legale di pensionamento. Tuttavia, quando ciò non avviene e il mandato è limitato, gli standard internazionali richiedono di prestare particolare attenzione all'obiettività e alla trasparenza del metodo di nomina e riconferma. È proprio questo il caso di San Marino: i criteri di reclutamento sono rigorosamente regolati dalla legge e le decisioni sono prese in modo oggettivo e in base al merito da un organo indipendente, il Consiglio Giudiziario, la possibilità di rinnovo è limitata (solo una volta) e anche per questi giudici vale il principio dell'inamovibilità durante il mandato (a termine).
57. Il GRECO conclude che la raccomandazione viii è stata affrontata in modo soddisfacente.

#### **Raccomandazione ix.**

58. *Il GRECO ha raccomandato di regolamentare accuratamente il sistema di selezione, nomina, rinnovo e revoca del mandato, nonché le responsabilità del Dirigente del Tribunale (appartenente o meno alla carriera giudiziaria).*
59. Le autorità sammarinesi fanno riferimento alle modifiche e ai chiarimenti introdotti sia dalla Legge Costituzionale n. 1/2021 (articoli 14 e 15) sia dal Regolamento Interno del Consiglio giudiziario (articolo 30) in merito alla figura del Magistrato Dirigente. Il Magistrato Dirigente può essere nominato indipendentemente dalla sua appartenenza alla carriera giudiziaria. Pertanto, un magistrato che ha prestato servizio per almeno cinque anni può essere nominato dal Consiglio Giudiziario come Magistrato Dirigente per un mandato di quattro anni, che può essere rinnovato una volta. Il Consiglio Giudiziario può, in circostanze eccezionali e contingenti, nominare il Magistrato Dirigente tra persone esterne alla magistratura. Le autorità hanno deciso di non prevedere un elenco esaustivo e standardizzato di motivi che determinerebbero la nomina di un Magistrato Dirigente non appartenente alla carriera giudiziaria, e di avere invece una maggiore flessibilità per gestire le situazioni di criticità strutturale. L'incarico può essere affidato per il limitato periodo di tre anni ed è rinnovabile per ulteriori due anni solo qualora persistano le criticità strutturali suindicate. D'altra parte, l'assenza di tipizzazione dei casi in cui è consentito ricorrere alla nomina di un Dirigente non appartenente alla carriera giudiziaria interna è controbilanciata dal rigoroso dovere di motivazione della delibera di nomina, che, all'esito di un'apposita procedura disciplinata dal Regolamento del Consiglio Giudiziario, deve dare conto delle specifiche contingenze che la giustificano.
60. Le norme prevedono una trasparente e dettagliata procedura di nomina che si conclude con deliberazione motivata del Consiglio con riguardo a criteri predeterminati ed oggettivi di selezione basati sul merito, tenuto conto di qualifiche, integrità, capacità gestionali, competenze ed efficienza. Allo stesso modo, la legge indica espressamente i motivi di rimozione del Magistrato Dirigente, subordinando tale deliberazione a una decisione del Consiglio Giudiziario adottata a maggioranza di tre quarti.
61. La Legge Costituzionale n. 1/2021 stabilisce che il Magistrato Dirigente abbia il compito di: organizzare il lavoro del tribunale e dei singoli magistrati, esercitare la sorveglianza sui magistrati, con il potere di accesso e di acquisizione delle

informazioni utili allo svolgimento delle proprie funzioni, coordinare e dirigere gli uffici giudiziari vigilando sull'esercizio delle funzioni amministrative, partecipare al Consiglio Giudiziario e redigere, nei casi previsti dalla legge, le apposite relazioni previste dalla legge, segnalare al Consiglio Giudiziario eventuali fatti che possano costituire illeciti disciplinari perpetrati da magistrati, riferire alla Commissione Parlamentare per la Giustizia a porte chiuse quando almeno un terzo di essa lo richieda e nei casi previsti dalla legge, presentare al Consiglio Grande e Generale, tramite la Commissione Parlamentare per la Giustizia e previa presa d'atto da parte del Consiglio Giudiziario, una relazione annuale sullo stato della giustizia, deliberare, con decisioni motivate, sulle domande di astensione entro dieci giorni dal loro ricevimento e ordinare, in caso di accettazione di tali domande, il trasferimento del fascicolo ad altro giudice, secondo i criteri di rotazione stabiliti.

62. Il GRECO è lieto di notare che il sistema di selezione, nomina, rinnovo e revoca del mandato, così come le responsabilità del Magistrato Dirigente (appartenente o meno alla carriera giudiziaria) sono stati ulteriormente previsti dalla Legge Costituzionale n. 1/2021 e dal Regolamento Interno del Consiglio Giudiziario. In particolare, i criteri e la procedura di nomina sono specificati nel regolamento, la riconferma è stata limitata a una sola volta (per un totale di due mandati), la rimozione è soggetta a motivi oggettivi e ragionevoli e la relativa decisione è adottata a maggioranza qualificata dal Consiglio Giudiziario. Le norme applicabili stabiliscono anche un elenco chiaro ed esaustivo delle responsabilità del Magistrato Dirigente.

63. Il GRECO conclude che la Raccomandazione ix è stata attuata in modo soddisfacente.

#### **Raccomandazione x.**

64. *Il GRECO ha raccomandato di garantire la coerenza, l'obiettività, la trasparenza e l'equità dell'assegnazione dei casi, anche rafforzando i criteri di assegnazione.*

65. Le autorità di San Marino riferiscono che il 4 novembre 2020 il Magistrato Dirigente, dopo aver consultato tutti i magistrati del Tribunale e i Giudici d'Appello, ha emanato un decreto che regola la distribuzione del lavoro giudiziario. Il decreto stabilisce i criteri generali per la ripartizione dei casi, che vengono assegnati a ciascun magistrato a secondo della materia di competenza dei vari magistrati. Quando più di un magistrato è competente per la stessa materia, i casi vengono ripartiti seguendo l'ordine di registrazione dei casi e l'ordine alfabetico del cognome dei magistrati. Ci si basa anche su criteri di priorità, criteri per le sostituzioni dovute a imprevisti (astensioni da obiezioni, incompatibilità, ecc.), compresa - in ultima istanza - la ripartizione a sorteggio<sup>9</sup>. Infine, a nessun giudice vengono assegnati casi ad hoc.

66. Il GRECO accoglie con favore l'adozione del nuovo decreto sull'assegnazione dei casi, che mira a creare un sistema coerente, obiettivo, trasparente ed equo, sulla base dell'oggetto dei casi (e dell'area di competenza dei giudici), della loro data di registrazione e dell'ordine alfabetico del cognome dei magistrati. Il tempo e l'esperienza dimostreranno se saranno necessari ulteriori adeguamenti.

67. Il GRECO conclude che la Raccomandazione x è stata attuata in modo soddisfacente.

#### **Raccomandazione xi.**

68. *Il GRECO ha raccomandato (i) di effettuare un'analisi del carico di lavoro, delle procedure interne e delle risorse (umane e tecniche) del sistema giudiziario, al fine di migliorarne e razionalizzarne il funzionamento e assicurare che le cause siano*

---

<sup>9</sup> Per informazioni concrete sui criteri di priorità e sulla ripartizione del carico di lavoro all'interno del Tribunale, si veda il Decreto del Magistrato Dirigente del 4 novembre 2020, comma II.5 e comma IV lettera d, e il Decreto del Magistrato Dirigente del 4 marzo 2021, paragrafo III.1: Allegati 2 e 3.

*assegnate e giudicate senza indebiti ritardi e (ii) di garantire che vengano successivamente adottate misure di attuazione adeguate. Il processo per effettuare tale analisi dovrebbe essere il più possibile inclusivo (anche attraverso la consultazione, in primo luogo dei giudici stessi, nonché dei professionisti nel settore legale e della società civile in generale) e i risultati dovrebbero essere resi pubblici di conseguenza.*

69. Le autorità sammarinesi riferiscono che, a seguito di un'analisi approfondita del lavoro giudiziario e di un'ampia discussione e consultazione tra magistrati e avvocati, sono stati apportati importanti modifiche per migliorare e snellire il funzionamento del sistema giudiziario, anche ridisegnando l'organizzazione interna del Tribunale attraverso l'applicazione di un sistema di gestione del tribunale. La Legge n. 23/2022 introduce cambiamenti fondamentali per quanto riguarda la procedura di astensione e ricusazione dei giudici, che in precedenza era caratterizzata da un'eccessiva complessità e macchinosità. Le nuove norme mirano a rendere la procedura più flessibile e rapida in linea con il principio di economia processuale. La Legge n. 24/2022 riforma la procedura penale, con l'obiettivo prioritario di garantire il rispetto dei diritti della difesa, la celerità dei procedimenti, l'economia giudiziaria, la pubblicità dei procedimenti e l'indipendenza dei giudici.
70. Le autorità hanno fatto riferimento anche ad una nota informativa riguardante il periodo da novembre 2020 a settembre 2021, che il Dirigente del Tribunale aveva trasmesso al Consiglio Giudiziario e che era stata successivamente resa pubblica. La nota contiene, tra l'altro, informazioni statistiche che indicano una generale diminuzione dei casi arretrati<sup>10</sup>. Per quanto riguarda il personale, il Consiglio Giudiziario ha effettuato alcune di nomine giudiziarie, come quella di due Giudici per i Rimedi Straordinari, due Giudici di Terza Istanza e quattro giudici incaricati di esaminare le azioni di responsabilità civile dei giudici, due Commissari della Legge e due Uditori Commissariali.
71. Il GRECO accoglie con favore l'articolata riforma che è stata introdotta al fine di migliorare e razionalizzare il funzionamento del sistema giudiziario e assicurare che le cause siano assegnate e giudicate senza indebiti ritardi. La riforma si è basata su un'analisi approfondita dello stato dell'arte e ha seguito un processo di consultazione inclusivo con magistrati e avvocati. I risultati inoltre sono stati resi pubblici. Il GRECO nota che, nel complesso, c'è stata una riduzione dell'arretrato che sarebbe dovuta in gran parte ad un aumento del personale e all'applicazione del metodo di "gestione del tribunale" (invece del metodo individualista di "gestione del caso"). Si prevedono ulteriori sviluppi positivi grazie ai miglioramenti introdotti nei procedimenti penali e nei meccanismi di ricusazione.
72. Il GRECO conclude che la Raccomandazione xi è stata attuata in modo soddisfacente.

---

<sup>10</sup> La nota informativa fornisce, tra l'altro, i seguenti dati: (i) per quanto riguarda i procedimenti civili, l'arretrato è diminuito a 44 casi pendenti nel 2021 (rispetto a 105 casi pendenti nel 2018, 136 casi pendenti nel 2019 e 181 casi pendenti nel 2020); (ii) per quanto riguarda i procedimenti penali in fase investigativa, l'arretrato ha registrato una diminuzione nel 2021 a 672 casi pendenti, dopo un forte aumento nel 2018 e 2019 (rispetto a 928 casi pendenti nel 2017, 1.284 casi pendenti nel 2018, 1.461 casi pendenti nel 2019 e 946 casi pendenti nel 2020); (iii) per quanto riguarda i procedimenti penali di primo grado, c'è stato un forte aumento delle casi pendenti nel 2021, per un totale di 244 (rispetto a 75 casi pendenti nel 2018, 87 casi pendenti nel 2019 e 146 casi pendenti nel 2020); (iv) per quanto riguarda i procedimenti penali in appello, c'è stata una leggera diminuzione dell'arretrato, che si è attestato a 42 casi pendenti nel 2021 (rispetto a 43 casi pendenti nel 2018, 53 casi pendenti nel 2019 e 49 casi pendenti nel 2020); (v) è stato registrato un leggero aumento dell'arretrato dei procedimenti amministrativi di primo grado, che si è attestato a 78 casi pendenti nel 2021 (rispetto a 98 casi pendenti nel 2018, 99 casi pendenti nel 2019 e 71 casi pendenti nel 2020); (vi) c'è stata una diminuzione dei procedimenti amministrativi in appello, il cui arretrato era di 33 casi pendenti nel 2021 (rispetto a 31 casi pendenti nel 2018, 40 casi pendenti nel 2019 e 39 casi pendenti nel 2020).

## **Raccomandazione xii.**

73. *Il GRECO ha raccomandato (i) di aumentare la trasparenza e l'accessibilità delle informazioni al pubblico sull'attività giudiziaria; e (ii) di garantire che tutte le decisioni giudiziarie siano pubblicate in un formato di facile utilizzo, preferibilmente utilizzando tecnologie informatiche, e che siano rese disponibili a tutte le professioni legali e al pubblico in generale.*
74. Le autorità sammarinesi riferiscono che la Relazione Annuale sullo Stato della Giustizia viene pubblicata sui siti web del [Consiglio Grande e Generale](#) e del [Consiglio Giudiziario](#). È stata depositata dal Dirigente in data 28 marzo 2022 la Relazione sullo stato della giustizia per l'anno 2021, che è direttamente riferibile al periodo 1° novembre 2020 - 31 dicembre 2021, e puntuali rilievi e valutazioni anche con riferimento allo stato della giustizia nel periodo 2018-2020.
75. Per quanto riguarda la pubblicazione delle sentenze, tutte le decisioni della Corte Costituzionale vengono informatizzate e pubblicate sul sito web dedicato: <http://www.collegiogarante.sm/on-line/home.html>. Anche le decisioni dei Giudici di Terza Istanza e dei Giudici per i Rimedi Straordinari sono convertite tempestivamente in formato digitale e sono rese immediatamente disponibili online. Esiste poi uno specifico protocollo del 2019 tra alcune Segreterie di Stato (Segreteria con delega alla Giustizia e Segreteria con delega all'Istruzione, Cultura e Università, Ricerca, Informazione), il Direttore di Dipartimento Affari Istituzionali e Giustizia, il Tribunale, l'Ordine Avvocati e Notai e l'Istituto Giuridico Sammarinese, in virtù del quale sul sito dell'Istituto (<https://www.giurisprudenzasm.org/>) sono pubblicate le massime della giurisprudenza.
76. Il GRECO osserva che, per quanto riguarda la parte (i) della raccomandazione, il Rapporto sul Quarto Ciclo di Valutazione riferiva che le relazioni annuali erano difficili da reperire online e che erano stati registrati dei ritardi nella loro pubblicazione. Il GRECO accoglie con favore il fatto che i siti web del Consiglio Giudiziario e del Consiglio Grande e Generale prevedano una sezione dedicata dove sono raccolte le relazioni annuali. Tuttavia, l'ultima relazione disponibile risale al 2018. Al GRECO apprende che la pubblicazione della relazione 2021 è imminente, dopo la sua presentazione nell'aprile 2022 al Consiglio Grande e Generale. Tale relazione includerà anche le informazioni relative al periodo 2018-2021. Il GRECO sottolinea l'importanza di un'informazione tempestiva e si rammarica dell'assenza di relazioni annuali nel 2018, 2019 e 2020. Il GRECO confida che con le scadenze e le procedure previste dalla legge costituzionale n. 1/2021 (articolo 14, paragrafo 3), questo tipo di irregolarità non si verificherà più.
77. Per quanto riguarda la parte (ii) della raccomandazione, il GRECO osserva che le decisioni dei giudici di più alto grado sono ora informatizzate e rese accessibili online. Sono proseguiti i lavori di compilazione di altra giurisprudenza pertinente, affidati all'Istituto Giuridico Sammarinese. Nel 2019 sono stati assicurati fondi a tal fine. Alla luce dei miglioramenti mirati segnalati, il GRECO ritiene che entrambe le componenti della raccomandazione xii siano state affrontate e che la trasparenza del lavoro giudiziario sia aumentata.
78. Il GRECO conclude che la raccomandazione xii è stata affrontata in modo soddisfacente.

## **Raccomandazione xiii.**

79. *Il GRECO ha raccomandato che (i) venga adottato e reso facilmente accessibile al pubblico un codice di condotta per i giudici, accompagnato da commenti esplicativi e/o esempi pratici (con particolare attenzione ai conflitti di interesse e alle*

*incompatibilità), (ii) che venga accompagnato da misure di sostegno per la sua supervisione e applicazione; e che (iii) venga offerta una formazione dedicata in materia di etica e integrità al momento dell'assunzione e successivamente a intervalli regolari.*

80. Le autorità di San Marino riferiscono che, mediante la Decisione n. 2/2022, il Consiglio Giudiziario ha adottato un Codice di Condotta per i giudici. Il Codice descrive i valori fondamentali, le questioni relative alle relazioni con la società civile e gli utenti, le relazioni con la stampa, il divieto di utilizzare le informazioni relative al mandato del giudice per scopi non istituzionali, l'attività politica e l'appartenenza ad associazioni e le regole di condotta comuni a tutti i magistrati. Gli ultimi articoli contengono regole di condotta specifiche per i giudici inquirenti e decidenti in ambito penale, i Procuratori del Fisco, i Commissari della Legge e il Magistrato Dirigente.
81. Per quanto riguarda l'applicazione del Codice etico, le violazioni delle regole previste dal codice etico, se particolarmente gravi o reiterate, possono dare luogo a responsabilità disciplinare, a norma dell'art. 33 del Regolamento del Consiglio Giudiziario in tema di procedimento disciplinare dei Magistrati. Per quanto riguarda le altre misure di sostegno, consulenza e sensibilizzazione, è previsto che alcuni dei corsi di formazione iniziale/continua che i magistrati devono seguire (articolo 13, legge costituzionale n. 1/2021), da svolgersi anche presso la Scuola Superiore della Magistratura italiana, siano specificatamente dedicati ai temi della deontologia professionale. L'attuale mancanza di una significativa casistica disciplinare sammarinese impedisce di enucleare un orientamento pratico circa la sua applicazione, pur essendo compensata dall'agevole rinvenimento, studio e utilizzo degli specifici "precedenti" formati in Italia dalla giurisprudenza disciplinare del Consiglio Superiore della Magistratura e delle Sezioni unite civili della Corte di Cassazione. Infine, Il Magistrato Dirigente si è impegnato a indire apposite riunioni dei Magistrati dedicate alla interpretazione e applicazione delle regole di deontologia professionale.
82. Il GRECO accoglie con favore la recente adozione di un codice di condotta e il suo contenuto che si basa sui valori fondamentali della magistratura, le relazioni con i partiti, la società civile, le regole di condotta, ecc. Nonostante il codice non includa sanzioni specifiche, il GRECO osserva che le violazioni possono comportare azioni disciplinari, a seconda dei casi. Per quanto riguarda gli altri meccanismi di sostegno del Codice, tra cui la formazione e i servizi di consulenza, sono previsti diversi sviluppi positivi che, tuttavia, attendono di essere effettivamente attuati.
83. Il GRECO conclude che la raccomandazione xiii è stata in parte attuata.

#### **Raccomandazione xiv.**

84. *Il GRECO ha raccomandato di rivedere il quadro giuridico della responsabilità disciplinare dei giudici al fine di rafforzarne l'oggettività, la proporzionalità e l'efficacia, anche (i) articolando ulteriormente i requisiti per l'avvio dei procedimenti disciplinari; (ii) definendo le infrazioni disciplinari e associandole a una varietà sfumata di sanzioni; (iii) prevedendo vie di ricorso.*
85. Le autorità sammarinesi fanno riferimento alla legge costituzionale n. 1/2021, la quale prevede che l'azione disciplinare possa essere avviata, anche sulla base di segnalazioni e denunce individuali (anche in forma anonima), dal Magistrato Dirigente o da almeno un terzo della Commissione Parlamentare per la Giustizia. La responsabilità disciplinare scatta nel caso in cui il magistrato violi i suoi doveri per dolo o negligenza grave, o assuma un comportamento, in ufficio o fuori ufficio, che, per la sua oggettiva gravità, lo rende non meritevole della fiducia e della



considerazione di cui dovrebbe godere, o che compromette il prestigio dell'ordine giudiziario.

86. L'indagine preliminare in riferimento ad una presunta infrazione disciplinare viene affidata a un Commissario della Legge nominato dal Consiglio Giudiziario, a rotazione, per un anno. Dopo la conclusione dell'indagine preliminare, il Commissario della Legge può decidere, con decreto motivato, che i fatti contestati sono manifestamente infondati o che giustificano un'azione disciplinare, nel qual caso la decisione disciplinare viene deferita al Consiglio Giudiziario. Può essere presentato ricorso contro la decisione del Commissario della Legge al Giudice d'Appello, che è stato nominato a tal fine dal Consiglio Giudiziario, a rotazione, per un anno. Se il Giudice d'Appello decide di sottoporre il caso al Consiglio Giudiziario per una decisione disciplinare, il Consiglio giudiziario può ordinare di propria iniziativa o su richiesta dell'organo che ha avviato il procedimento la sospensione cautelare del magistrato interessato. Può essere presentato ricorso contro la misura cautelare alla Corte Costituzionale (*Collegio Garante*).
87. I procedimenti disciplinari dinanzi al Consiglio Giudiziario sono di natura contraddittoria, nel senso che il magistrato interessato viene ascoltato e rappresentato da un avvocato, può presentare prove e chiedere che vengano ascoltati dei testimoni o che vengano presentate prove documentali. Se lo ritiene necessario, il Consiglio Giudiziario può anche ascoltare testimoni o presentare documenti. Adotta una decisione motivata a favore dell'imposizione di sanzioni disciplinari a maggioranza semplice. Le sanzioni disciplinari possono essere impugnate dinanzi alla Corte Costituzionale.
88. La legge costituzionale n. 1/2021 (articolo 12) elenca casi specifici di infrazioni disciplinari, che possono essere commesse dai magistrati o dal Magistrato Dirigente. Le sanzioni disciplinari, applicate secondo i principi di progressione e proporzionalità, comprendono, in ordine crescente di gravità, il richiamo, la censura, la sospensione del versamento della retribuzione e la rimozione dall'incarico (licenziamento). Le disposizioni statutarie regolano inoltre i casi specifici di applicazione di ogni sanzione disciplinare. Un'infrazione disciplinare cade in prescrizione se sono trascorsi tre anni dal momento in cui si è verificata.
89. Il GRECO osserva che, per quanto riguarda la prima parte della raccomandazione, la Legge Costituzionale n. 1/2021 stabilisce i requisiti necessari perché scatti la responsabilità disciplinare e, di conseguenza, per avviare un procedimento disciplinare. Per quanto riguarda la seconda parte della raccomandazione, la legge definisce ulteriormente le infrazioni disciplinari specifiche e ha stabilito una serie di sanzioni, a partire dal richiamo e dalla censura fino alla misura più grave della rimozione dall'incarico. Infine, per quanto riguarda la terza parte della raccomandazione, la legge prevede delle effettive possibilità di ricorso durante le varie fasi del procedimento disciplinare.
90. Il GRECO conclude che la raccomandazione xiv è stata attuata in modo soddisfacente.

### **III. CONCLUSIONI**

91. **Alla luce di quanto precede, il GRECO conclude che San Marino ha attuato in modo soddisfacente o ha affrontato in modo soddisfacente dieci delle quattordici raccomandazioni contenute nel Rapporto sul Quarto Ciclo di Valutazione.** Delle restanti raccomandazioni, tre sono state attuate in parte e una non è stata attuata.
92. Più precisamente, le raccomandazioni iii, vii, ix, x, xi e xiv sono state attuate in modo soddisfacente, le raccomandazioni i, iv, viii e xii sono state affrontate in modo

soddisfacente, le raccomandazioni ii, vi e xiii sono state attuate parzialmente e la raccomandazione v non è stata attuata.

93. Per quanto riguarda i membri del Consiglio Grande e Generale, Il GRECO accoglie con favore l'adozione del Codice di Condotta. L'istituzione del Comitato Consultivo, incaricato di fornire un sostegno concreto su questioni etiche e potenziali conflitti di interesse, così come l'obbligo di rivelare conflitti di interesse ad hoc, rappresentano allo stesso modo degli sviluppi incoraggianti. Inoltre, il codice di condotta ha previsto la pubblicazione delle dichiarazioni finanziarie dei parlamentari (patrimoni, redditi, passività e partecipazioni). Data la recente promulgazione del Codice, si attendono ulteriori miglioramenti una volta che il comitato consultivo inizierà ad operare, in particolare per quanto riguarda l'orientamento pratico, la consulenza e le misure di sensibilizzazione; il GRECO rimane quindi in attesa di aggiornamenti a questo proposito. Il GRECO invita inoltre le autorità a sviluppare un efficace regime di supervisione e applicazione del Codice di Condotta.
94. Per quanto riguarda la magistratura, il GRECO accoglie con particolare favore l'ampia riforma avviata per quanto riguarda la composizione e il funzionamento del Consiglio Giudiziario e le maggiori garanzie di indipendenza di cui è stato dotato, in particolare, escludendo la partecipazione politica. Sono state introdotte misure positive per meglio regolamentare il reclutamento di magistrati (anche attraverso processi interni di avanzamento di carriera) e per chiarire la nomina, il mandato, il rinnovo, la revoca e la responsabilità del Dirigente del Tribunale. Per migliorare e snellire il funzionamento del sistema giudiziario e aumentare la trasparenza del lavoro giudiziario sono state messe in atto iniziative di vario tipo, sia di natura legislativa che pratica. La recente adozione di un Codice di Condotta costituisce inoltre un valido sviluppo, ma dovrà essere accompagnata da un orientamento pratico, dalla formazione e da misure di sensibilizzazione. Infine, il GRECO è lieto di constatare che il sistema disciplinare dei magistrati è stato ulteriormente articolato per rafforzare la sua obiettività e proporzionalità.
95. San Marino ha avviato importanti riforme per attuare le raccomandazioni formulate dal GRECO durante il Quarto Ciclo di Valutazione. Occorre lodare le autorità per il loro lavoro svolto con determinazione e in maniera approfondita.

Il GRECO esorta San Marino a proseguire i suoi sforzi per l'attuazione delle raccomandazioni in sospenso. Invita il Capo della delegazione di San Marino a presentare ulteriori informazioni per quanto riguarda l'attuazione delle raccomandazioni ii, v, vi e xiii entro il 31 dicembre 2023.

96. Infine, Il GRECO invita le autorità sammarinesi ad autorizzare la pubblicazione del rapporto appena possibile, nonché a tradurlo nella lingua nazionale e a rendere pubblica tale traduzione.